Developing the BalticSeaRegion into the world's first EcoRegion

UNIWERSYTET GDAŃSKI

# PLANOWANIE PRZESTRZENNE W ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONYM

## Inspiracje i dobre praktyki Ecoregionu

UNIWERSYTET GDAŃSKI

# PLANOWANIE PRZESTRZENNE W ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONYM

## Inspiracje projektu EcoRegion
## Część I

Project part-financed by the European Union (European Regional Development Fund)

Baltic Sea Region Programme 2007–2013

GDAŃSK 2012

**Informacje o zespole realizującym projekt EcoRegion w Uniwersytecie Gdańskim**

Uniwersytet Gdański w projekcie EcoRegion współpracował (na podstawie Umowy Partnerskiej zawartej w lipcu 2009 r.) z Partnerem Wiodącym (*Lead Applicant*) - Niemieckim Federalnym Ministerstwem Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Jądrowego.

Kierownikiem projektu w pierwszym roku realizacji projektu był dr Sławomir Grabowski z Katedry Makroekonomii UG. Od połowy 2010 r. kierowanie projektem przejął dr hab. Witold Toczyski z Ośrodka Współpracy Regionalnej UG, którego w sprawach organizacyjnych wspierała mgr Katarzyna Michalak-Magda.

Funkcje specjalisty ds. problematyki planowania przestrzennego oraz sekretarza projektu sprawował mgr inż. arch. Jacek Lendzion.

Do współpracy w projekcie zaprosiliśmy m. in. Bałtycki Instytut Spraw Europejskich i Regionalnych z Gdyni, Bałtycką Agencję Rozwoju Regionalnego z Gdańska oraz Instytut Rozwoju z Sopotu.

Wśród uczestników prac projektowych znalazło się liczne grono naukowców i ekspertów (wymieniamy ich w kolejności alfabetycznej):

mgr Joanna Barzowska – Bałtycki Instytut Spraw Europejskich i Regionalnych

mgr Roman Chmielewski – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

mgr Tomasz Cykalewicz – ekspert

mgr Ewa Głazek – Instytut Rozwoju

dr hab., prof. UG Krystyna Gawlikowska Hueckel – Uniwersytet Gdański i Instytut Rozwoju

dr Mirosław Jodko - Uniwersytet Gdański

mgr Jarosław Łosiński - Bałtycki Instytut Spraw Europejskich i Regionalnych

mgr Robert Mazurkiewicz – Sekretariat Programu Południowy Bałtyk

mgr Radomir Matczak – Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

mgr Katarzyna Michalak-Magda - Bałtycki Instytut Spraw Europejskich i Regionalnych

mgr Przemysław Michalak – Uniwersytet Gdański

dr Adam Mikołajczyk – Uniwersytet Gdański, także Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

mgr Jakub Pietruszewski – Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

dr Waldemar Polak – Uniwersytet Gdański i Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania

dr hab. prof. PG Tomasz Parteka - Politechnika Gdańska

mgr Agnieszka Pawelczyk – Bałtycki Instytut Spraw Europejskich i Regionalnych

mgr Izabela Rutkowska – Bałtycki Instytut Spraw Europejskich i Regionalnych

mgr Małgorzata Sobolew – Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

dr hab. Jacek Sołtys – Politechnika Gdańska

mgr Katarzyna Sulewska – Centrum Informacji i Edukacji Ekologicznej, także Politechnika Gdańska

dr Wiktor Szydarowski – ekspert niezależny

dr Ewa Toczyska – Bałtycki Instytut Spraw Europejskich i Regionalnych

mgr Katarzyna Werner - Krajowy Ośrodek EFS

dr hab., prof. UG Jacek Zaucha – Uniwersytet Gdański oraz Instytut Morski w Gdańsku

mgr Tomasz Zieliński – Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego

a ponadto – zespół doktorantów UG:

mgr Martyna Bildziukiewicz, mgr Rafał Kochan, Ewa Okroy, mgr Elżbieta Okroy, mgr Marcin Szywała, mgr Krzysztof Połom

Redakcja publikacji – dr Ewa Toczyska

Projekt był realizowany przy wsparciu Prorektora UG prof. UG, dr hab. Mirosława Krajewskiego, oraz zespołu Działu Ewidencji Projektów Zagranicznych pod kierunkiem p. mgr Ewy Kogut, dzięki którym mogliśmy przebrnąć przez bariery i zawiłości skomplikowanych procedur programu BSR 2007 – 2013 i problemów finansowych (m. in. prefinansowania całości kosztów z pożyczki Rektora UG).

# SPIS TREŚCI

WSTĘP ..... 5

**Jacek Zaucha**
Synteza aktualnego stanu wiedzy dot. rozwoju sustensywnego i spójności terytorialnej w planowaniu przestrzennym ..... 7

**Jacek Sołtys**
Rola planowania przestrzennego w realizacji rozwoju zrównoważonego ..... 33

**Witold Toczyski**
Partnerstwo na rzecz innowacji społecznej w rozwoju zrównoważonym w procesie budowania terytorialnej spójności ..... 46

**Katarzyna Michalak-Magda, Przemysław Michalak**
Koncepcje inteligentnego rozwoju w urbanistyce ..... 62

**Martyna Bildziukiewicz**
Strategia przestrzenna regionu metropolitalnego Helsinek wobec promocji biznesu i innowacji ..... 68

**Wiktor Szydarowski**
Europejskie i krajowe sieci transportowe i energetyczne – rekomendacje dla polityki przestrzennej rozwoju regionów i obszarów lokalnych ..... 75

**Jarosław Łosiński**
Analiza możliwości rozwoju i zastosowania modelowych praktyk dotyczących dostępności i mobilności w regionie ..... 81

**Ewa Głazek**
Regionalna polityka rynku pracy w jako składowa regionalnego rozwoju sustensywnego w Polsce ..... 94

**R. Matczak, A. Mikołajczyk, M. Sobolew**
Kierunki „terytorializacji" polityk publicznych ..... 99

**Jakub Pietruszewski**
Regionalne planowanie przestrzenne w zrównoważonym i spójnym terytorialnie rozwoju ..... 112

**Adam Mikołajczyk**
Zasada zrównoważonego rozwoju w programowaniu operacyjnym na przykładzie regionalnego programu operacyjnego dla województwa pomorskiego na lata 2007-2011. Teoria, doświadczenia, perspektywy ..... 118

**Jakub Pietruszewski**
Równoważenie rozwoju, jako zasada kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa pomorskiego ..... 140

**Tomasz Zieliński**
Zasada rozwoju zrównoważonego w planowaniu przestrzennym – na przykładzie województwa zachodniopomorskiego ..... 149

**Przemysław Michalak**
Rekomendacje z „Perspektives" ..... 154

**Jacek Lendzion**
Doświadczenia projektu EcoRegion ..... 157

**Adam Mikołajczyk**
Rekomendacje praktyczne dla polityki przestrzennego rozwoju spójnego terytorialnie i zrównoważonego (sub) regionów ..... 168

**EcoRegion**
Deklaracja Gdyńska ..... 200

# WSTĘP

Region Morza Bałtyckiego jest inicjatorem i stąd niejako naznaczonym liderem w podejmowaniu inicjatyw mających na celu wdrożenie zaleceń światowych szczytów w Rio i Johanesburgu. Bałtycka Agenda 21 została twórczo rozwinięta w 2004 r. poprzez tzw. Zobowiązania z Aalborg (*Aalborg Commitmnts*). Rozwijajmy intensywnie Region Morza Bałtyckiego w kierunku pierwszego w świecie EkoRegionu, gdzie wzrost gospodarczy harmonizowany jest z integralnością środowiska i sprawiedliwością społeczną – są to ideowe założenie projektu EcoRegion, który został zainicjowany w 2009 roku jako projekt flagowy w Programie *Baltic Sea Region 2007–2013*. Partnerem wiodącym było niemieckie Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Jądrowego przy silnym politycznym wsparciu Grupy Baltic 21 i Rady Państw Morza Bałtyckiego (CBSS). Projekt ma silne powiązania z celami i priorytetami wskazanymi w Strategii dla Morza Bałtyckiego (*EU BSR Strategy*).

Osią konstrukcyjna projektu była próba wdrażania rozwiązań istotnych dla rozwoju zrównoważonego 10 regionów BSR (wśród nich, niestety, żadnego z Polski) poprzez zasilenie ich koncepcjami dobrych praktyk zebranych przez partnerów reprezentujących w B21 następujące sektory:

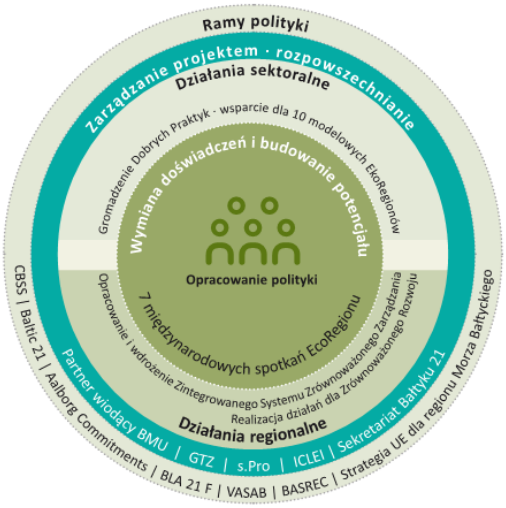
- Edukacja: Norweskie Centrum Edukacji
- Energetyka: Instytut Morski w Gdańsku
- Leśnictwo: Szwedzka Agencja Leśnictwa
- Turystyka: Uniwersytet w Greifswaldzie
- Przemysł: Program Uniwersytetu Bałtyckiego
- Rolnictwo: Instytut im. Juliusa Kühna
- Planowanie przestrzenne: Uniwersytet Gdański (upoważniony przez VASAB)
- Transport: Uniwersytet w Göteborgu

Polscy Partnerzy podjęli się przewodzenia w dwóch sektorach: w energetyce i przestrzennym planowaniu. Podkreślić trzeba, że pracownicy UG, w szczególności Katedry Makroekonomii, od 19 lat uczestniczą w programie *VASAB 2010* (Wizja i strategie wokół Bałtyku 2010) sprawującego rolę lidera w problematyce planowania przestrzennego w ramach Bałtyckiej Agendy 21.

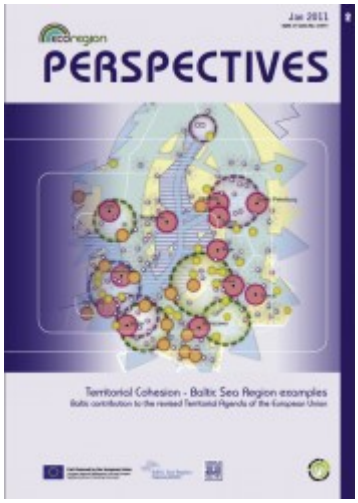
W projekcie sprzyjano międzyregionalnemu, międzysektorowemu oraz regionalno-sektorowemu dialogowi i porozumieniu w sprawie zrównoważonego rozwoju regionu Morza Bałtyckiego. W trakcie konferencji i warsztatów Projektu poszukiwano

sposobów, które mogłyby prowadzić do stworzenia i popularyzacji Zintegrowanego Systemu Zarządzania w uczestniczących regionach.

Strukturę projektu przedstawia poniższy schemat.




Schemat ukazuje architekturę działań projektowych, wśród których było siedem spotkań międzynarodowych, gromadzenie dobrych praktyk do wykorzystania w 10 modelowych subregionach (dla sfery współcześnie dość szeroko rozumianego planowania przestrzennego udało się zebrać ponad 40 takich praktyk), a także wymiana doświadczeń i budowanie potencjału organizacji reprezentowanych w projekcie. W centrum, jako intencjonalnie kluczowe zadanie, przedstawiono formułowanie wytycznych dla polityki zrównoważonego rozwoju i możliwości dotarcia z tymi rekomendacjami do gremiów decyzyjnych i planistycznych.




Szczególnym wydarzeniem w ramach projektu była konferencja *„Integrated Approach to Spatial Development of Europe – Meaning of Territorial Cohesion"*, która odbyła się w Warszawie 7-8 lutego 2011 roku. Została zorganizowana wspólnie: przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, program VASAB 2010, oraz Uniwersytet Gdański. Na konferencji została zaprezentowana publikacja *EcoRegion Perspectives*, zredagowana pod kierunkiem prof. UG Jacka Zauchy, *spirytus movens* polskiego zespołu w projekcie EcoRegion.

Zespół UG uczestniczący w projekcie zorganizował ponadto kilka roboczych seminariów. Dorobek prac zespołu obejmujący dobre praktyki z rekomendacjami, oraz poglądy na temat roli planowania przestrzennego w rozwoju zrównoważonym zebraliśmy w dwóch częściach. Pierwsza część obejmuje prace o charakterze eksperckim (w tym specjalistów, którzy wiele lat byli związani z programem VASAB 2010 i b. Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, które przewodziło w tym programie). Druga część zawiera najbardziej przydatne dla polskiego odbiorcy dobre praktyki ze sfery planowania przestrzennego wraz z komentarzem dotyczącym możliwości ich dalszego doskonalenia i wdrażania.

Teksty tej publikacji są także dostępne na CD oraz stronie Katedry Makroekonomii UG: http://ekonom.ug.edu.pl/makro/index.html?xa=ecoregion.

*Witold Toczyski*

Sopot, styczeń 2012

**JACEK ZAUCHA**[1]

# SYNTEZA AKTUALNEGO STANU WIEDZY DOTYCZĄCEJ ROZWOJU SUSTENSYWNEGO I SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

(analiza dokumentów UE, BSR i PL)

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie analizy porównawczej rozumienia i praktycznego wykorzystania koncepcji rozwoju sustensywnego oraz spójności terytorialnej w wiodących dokumentach strategicznych na poziomie EU, bałtyckim i krajowym. Zamysłem autora jest ułatwienie planistom regionalnym posługiwanie się tymi koncepcjami w ich codziennej pracy.

## Rozwój sustensywny[2]

Geneza pojęcia rozwoju sustensywnego (*sustainable development*) najczęściej jest wiązana z raportem Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju ONZ – „O naszą wspólną przyszłość" (WCED 1987), zwanym potocznie raportem Bruntland[3]. Kategoria *sustainable development* obejmuje aspekty ekonomiczne, ekologiczne i społeczne oraz wymiar intertemporalny (przyszłe pokolenia), chociaż w np. w Strategii Lizbońskiej UE można było zaobserwować powrót do wąsko rozumianych ujęć ekologicznych (zob. Borys 2005, s. 54). Najczęściej przytaczana jest kierunkowa definicja autorstwa Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju ONZ z roku 1987 (WCED 1987) w następującym brzmieniu: „jest to taki rozwój, który zapewniając zaspokojenie teraźniejszych potrzeb, nie zaprzepaszcza szans przyszłych pokoleń na właściwe zaspokojenie ich potrzeb[4]".

Definicja ta precyzuje przede wszystkim istotę tego pojęcia, tj. „zdolność do samo podtrzymującego się rozwoju, który nie degraduje czynników i mechanizmów go konstytuujących". Za główne bariery takiego rozwoju uznaje się:

---

[1] Instytut Rozwoju, Instytut Morski, Katedra Makroekonomii UG.

[2] Wykorzystano Zaucha 2007.

[3] Od nazwiska przewodniczącej WCED, pani Gro Bruntland, byłej premier Norwegii.

[4] Sust*ainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs* (WCED 1987).

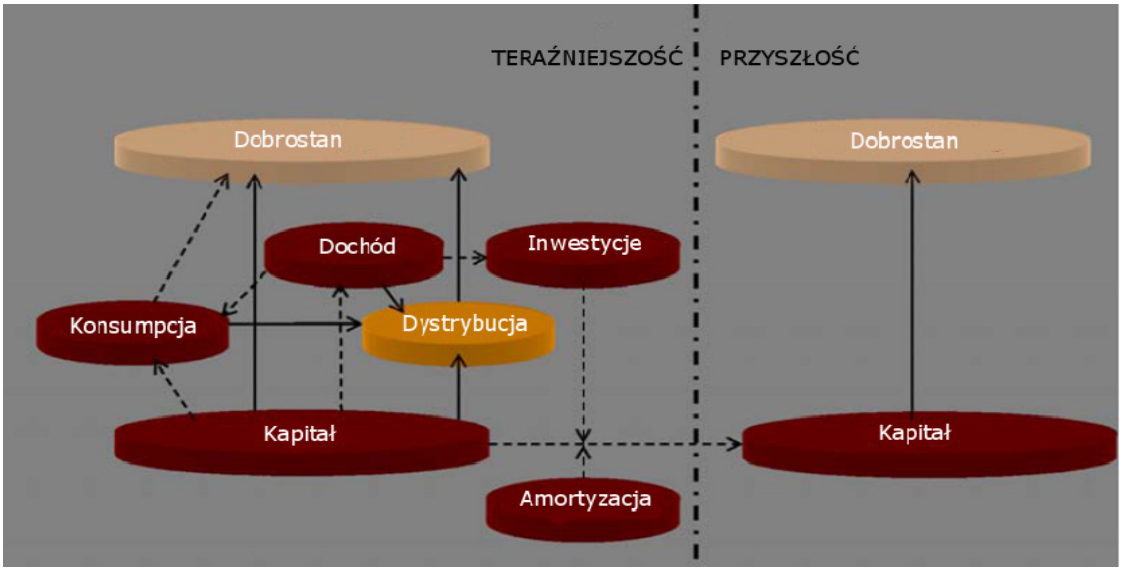
- wyczerpywalność tzw. zasobów nieodnawialnych, przede wszystkim środowiska naturalnego;
- niedostateczną reprodukcję zasobów trudno lub wolno odnawialnych, takich jak kapitał ludzki łącznie z kulturą i systemem wartości, przestrzeń i jej zagospodarowanie, tj. infrastruktura techniczna, sieć osadnicza i jej rozwój;
- większe niż społecznie akceptowalne napięcia wynikające z nierówności w zaspokojeniu potrzeb i niezaspokajaniu potrzeb wyższego rzędu w procesie wzrostu gospodarczego (alienacja społeczna, społeczne wykluczenie etc.).

Constanza, Daly i Bartholomew (1991, s. 8) definiują *sustainable development* jako relację między szybko zmieniającymi się systemami gospodarczymi stworzonymi przez człowieka i wolniej zmieniającymi się, ale posiadającymi większą dynamikę, systemami ekologicznymi. Relacja ta ma spełnić następujące warunki: życie człowieka jako gatunku powinno przetrwać w okresie długim (kolejne tysiąc lat), jednostki ludzkie powinny mieć szanse rozwoju (być szczęśliwe i wolne), podobnie kultura powinna się rozwijać, a działania ludzi nie powinny naruszać różnorodności i złożoności funkcjonowania ekologicznych systemów wspierania życia.

W bardziej rygorystycznym języku ekonomicznym *sustainable development* można zdefiniować jako „rodzaj transformacji strukturalnej społeczno-ekonomicznej optymizującej korzyści osiągane obecnie bez zmniejszania prawdopodobieństwa osiągania podobnych korzyści w przyszłości" (Goodland i Ledec 1987, s. 36). Natomiast Perace i Turner (1990) uważają, że rozwój tego typu oznacza zachowanie w dłuższym czasie istniejących zasobów, tak że potencjał do generowania dobrobytu nie ulega erozji.

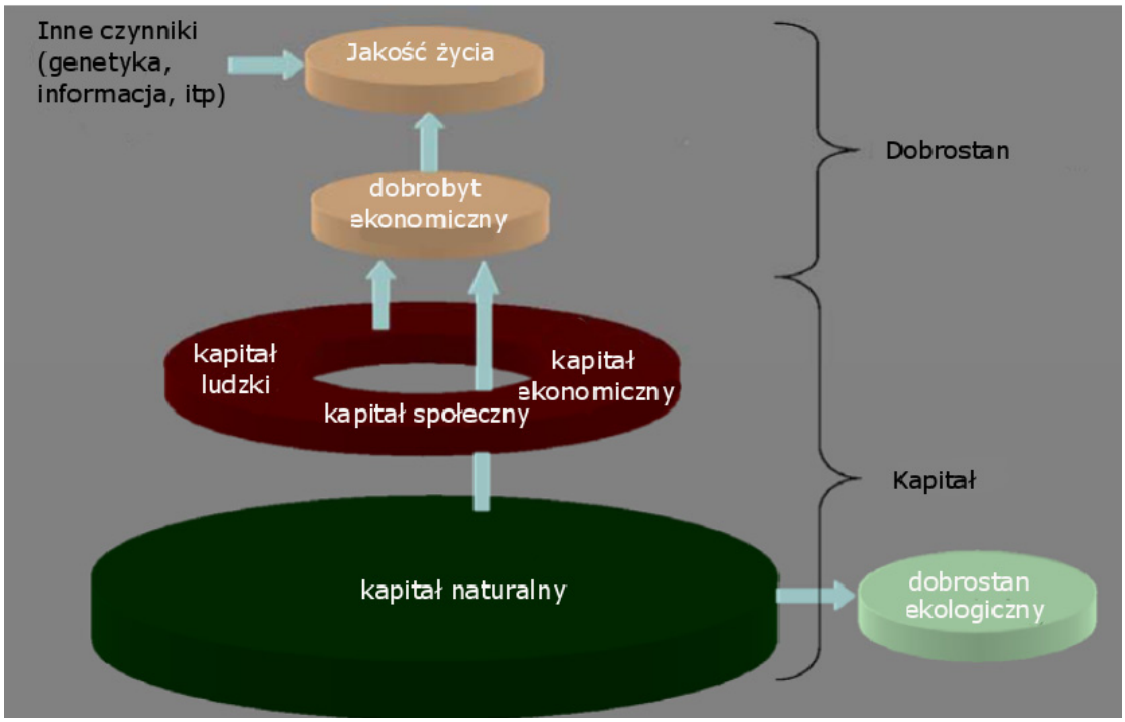
Na polski grunt koncepcję *sustainable development* przeszczepiono pod różnymi hasłami. Zwykle *sustainable development* tłumaczy się jako rozwój trwały i zrównoważony (celem odróżnienia od pojęcia „balanced development") – zob np. Drzazga, Markowski 2005. Używa się również zamiennie takich nazw jak: ekorozwój, rozwój samopodtrzymywalny, ewentualnie samopodtrzymujący się (zob. Parteka 1997, s. 22; Toczyski i Zaucha 2000, s. 61 i 63; Toczyski, Lendzion 2003, s. 21–44). Powoduje to spore zamieszanie pojęciowe, gdyż, jak słusznie zauważa Borys, (2005, s. 38–56) pewne rodzaje trwałego rozwoju (przy założeniu doskonałej substytucji kapitału przyrodniczego i antropogenicznego) nie muszą prowadzić do równowagi między społecznymi, ekologicznymi i ekonomicznymi wymiarami rozwoju (realizacji ładu zintegrowanego), a osiągnięcie takiego ładu wcale nie musi oznaczać realizacji zasady sprawiedliwości pokoleniowej stanowiącej rdzeń koncepcji *sustainable development* (zachowania dla przyszłych pokoleń szerokiej palety możliwości wyboru sposobów zaspokojenia potrzeb). Rozwój typu *sustainable,* czyli samopodtrzymujący sprowadza się natomiast do zachowania zarówno równowagi przy odtwarzaniu zasobów rozwojowych jak i zapewnienia trwałości procesu ich reprodukcji. Rozwój ten należałoby więc traktować jako kategorię zawierającą zarówno aspekt trwałości rozwoju jak i wymóg zachowania równowagi przy odtwarzaniu różnych rodzajów kapitałów (ograniczona substytucja kapitałów). W tym kierunku idzie najnowsze opracowanie wspólnej Grupy Zadaniowej ONZ OECD i Eurostatu (*Task Force for Measuring Sustainable*). Prace tej grupy (ESA, 2011) wykorzystują podejście kapi-

tałowe, wskazując na konieczność współdziałania kapitału naturalnego, ludzkiego, społecznego i ekonomicznego w tworzeniu dobrostanu społecznego (*human well-being*) w okresie długim(rys. 1) i na znaczenie procesów prowadzących do zachowania i odtwarzania tych kapitałów w niezbędnych dla długofalowego rozwoju proporcjach (rys. 2).




**Rys. 1. Kapitałowa koncepcja rozwoju sustensywnego**

Źródło: ESA 2011, 6.




**Rys. 2. Intertemporalna wersja kapitałowej koncepcji rozwoju sustensywnego**

Źródło: ESA 2011, 8

„Propozycja Drzewieckiego zyskała szerokie uznanie zarówno wśród teoretyków jak i praktyków *sustainable development* (zob. np. Dominiczak 2006, s. 26) i coraz powszechniej toruje sobie drogę w literaturze przedmiotu (Borys 2005, Drzazga 2006).

Obecnie coraz częściej używane jest w Polsce pojęcie rozwoju sustensywnego jako polski odpowiednik angielskiej kategorii *sustainable development*. Ujęcie to zaproponowane zostało przez Henryka Drzewieckiego (zob. Janikowski 2004, s. 229), który zauważył, że angielski termin *sustainabilit*y literalnie oznacza zdolność podtrzymania, np. sprawy, życia, utrzymanie kogoś, wytrzymanie, trwanie bez poddawania się itd.

Łacińskie *suspenso/sustineo* oznacza podtrzymywanie, utrzymanie, wytrzymanie, żywienie i trwanie. Stąd przyjmuje się, że rozwój sustensywny oznacza oszczędną i troskliwą gospodarkę naturalnymi i materialnymi zasobami człowieka – rozwój ani intensywny, ani ekstensywny, ale rozwój w imię przetrwania i, jak mówi definicja sustensywnego rozwoju, dający obecnym i przyszłym pokoleniom możliwość dalszego godziwego korzystania z odnawialnych i niezbywalnych zasobów naszej ziemi" (cytowane za Jankowskim 2004, s. 229).

Trafnie istotę rozwoju sustensywnego oddaje definicja Toczyskiego i Lendziona (2003, s. 36), którzy, pod pojęciem tego typu rozwoju, rozumieją rozwój „zharmonizowany, o stabilnej dynamice, polegający na dążeniu do realizowania (a wcześniej także programowania i monitorowania…) takich przedsięwzięć, które osiągają jednocześnie cele społeczne, ekologiczne i ekonomiczne na poziomie społecznie akceptowalnych potrzeb w każdej z tych sfer, a zarazem nie niszczą podstaw systemów i zasobów ważnych dla podtrzymywania rozwoju".

Działania, zmierzające do urzeczywistnienia tego typu rozwoju, będą natomiast nazywane (ciągle niezbyt precyzyjnie) równoważeniem rozwoju, gdyż jak na razie nie spotyka się prób wprowadzenia w tym zakresie pojęcia wykorzystującego źródłosłów sustensywności. Kołodziejski (1999, s. 55) uważa paradygmat równoważenia rozwoju za podstawę metodologiczno-aksjologiczną strategii sustensywnego rozwoju. Definiuje go jako „proces kształtowania rozwoju w obiektywnie występujących uwarunkowaniach zewnętrznych w kierunkach umożliwiających stopniowe osiągnięcie ładu zintegrowanego wiążącego współzależnie ład społeczny, ekonomiczny, ekologiczny i przestrzenny, w ciągłej grze sprzeczności i konfliktowych interesów o kształt rzeczywistości".

W świetle cytowanych definicji celem rozwoju sustensywnego jest jak najlepsze zaspokojenie potrzeb ekonomicznych i społecznych danej społeczności lokalnej przy warunku ograniczającym, jakim jest racjonalne użycie (i zachowanie) zasobów, w tym także tych nieodnawialnych lub trudno odnawialnych. Takimi zasobami są między innymi: środowisko naturalne (kapitał naturalny), kapitał ludzki kapitał społeczny i przestrzeń.

Racjonalność użycia zasobów nie ma wymiaru absolutnego i jej rozumienie zależy od przyjmowanej koncepcji równoważenia rozwoju. Równoważenie słabe przyjmuje za racjonalne utrzymanie w toku rozwoju na niezmienionym poziomie całkowitego zasobu kapitałowego, tzn. kapitału wytwarzanego przez człowieka i „danego przez naturę".

W tej koncepcji współczynnik elastyczności substytucji pomiędzy dwoma wyżej wymienionymi rodzajami kapitału dąży do nieskończoności (możliwość pełnej substytucji). Natomiast tzw. równoważenie silne przyjmuje za racjonalne utrzymanie istniejącego zasobu kapitału „danego przez naturę" (trudno lub nieodnawialnego), co oznacza brak zgody na jego substytuowanie kapitałem wytworzonym przez człowieka (zob. Ayres, Bergh, Gowdy 2001, Borys 2005, s. 41–43).

Owa relatywizacja racjonalności pokazuje w jak wielkim stopniu równoważenie rozwoju jest domeną wyboru publicznego. Po pierwsze, wymaga ono zdefiniowania określonej wiązki pożądanych przez daną społeczność celów, takich jak wzrost dochodów osobistych, poprawa stanu zdrowia i wyżywienia, dostęp do zasobów środowiska odpowiedniej jakości, poziom wykształcenia (Pearce, Barbier, Markandya 1990). Po drugie, konieczny jest mechanizm arbitrażu temporalnego między obecnym i przyszłymi pokoleniami, definiujący racjonalność wykorzystania zasobów nieodnawialnych. Po trzecie, potrzebna jest harmonijna realizacja owych celów w ramach przyjętego typu racjonalności, co często jest trudne do osiągania przy wykorzystaniu mechanizmów rynkowych. Tak więc wymagane jest prowadzenie polityki równoważenia rozwoju, która niekoniecznie musi przybierać taką nazwę i często jest prowadzona jako zespół kilku niezwiązanych ze sobą polityk: np. polityki ekologicznej, przestrzennej, zatrudnienia, kształcenia.

Stąd trudno się dziwić, że rozwój sustensywny wymaga wsparcia ze sfery wyboru publicznego. Traktat Amsterdamski z 1997 roku wprowadził zasadę tzw. *sustainable development* jako obowiązującą w Unii Europejskiej i wymienioną już jako cel Unii w preambule dokumentu i stosowaną w strategiach, programach i działaniach instytucji europejskich[5]. Zasada *sustainable development* trafiła w 1997 roku do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako art. 5, który ma zapewnić w naszym kraju „ochronę środowiska kierującą się zasadą zrównoważonego rozwoju".

## Spójność Terytorialna

Spójność terytorialna nierozerwalnie wiąże się z procesem terytorializacji polityk. „Przez „terytorializację" należy rozumieć taką reorientację polityk publicznych, dzięki której przy określaniu i realizacji tych polityk bierze się pod uwagę terytorialnie (regionalnie) sformułowane cele lub terytorialnie identyfikowane oddziaływania (efekty). Tym samym interwencja publiczna powinna zawsze być poprzedzona i weryfikowana dzięki zastosowaniu mechanizmów pozwalających na zoptymalizowanie jej efektów w ujęciu terytorialnym"(Matczak, Mikołajczyk Sobolew 2010). Mocną dominantą dyskusji o konieczności terytorializacji polityk stał się raport Barca (2009), który wskazuje na potrzebę dalszego uprzestrzennienia polityki spójności UE. Barca kładzie nacisk na potencjały endogeniczne (obecne i te, które dane terytorium może wytworzyć czy pozyskać) i do-

[5] Zob. np. II Raport Kohezyjny (European Commission 2001).

stosowuje interwencje do kontekstu przestrzennego, tj. do lokalnych czy regionalnych uwarunkowań i specyfiki (instytucji, wyposażenia w czynniki rozwoju etc.). Jak stwierdza Barca (2009, s.4) cechą charakterystyczną tego podejścia jest: świadomy nacisk na "uwarunkowane przestrzennie zasoby naturalne i instytucjonalne oraz na indywidualne preferencje i doświadczenia (wiedzę), przykładanie znaczenia do materialnych i niematerialnych powiązań przestrzennych, a w rezultacie dostosowywanie polityki do specyfiki miejsca, na które skierowana jest interwencja. W 2011 ukazał się raport wskazujący na praktyczne narzędzia terytorializacji polityki spójności UE i innych polityk wspólnotowych. Zaproponowano w nim tzw. klucze terytorialne i ich wykorzystanie do inicjowania dyskursu rozwojowego między siłami Endo i egzogenicznymi wobec danego terytorium (Böhme i inni. 2011).

Jak wskazuje Hübner (2011) proces terytorializacji polityk rozpoczął się jednak znacznie wcześniej, bo już w latach 90. i wiązał się z opracowaniem Europejskiej Koncepcji Rozwoju Przestrzennego (European Spatial Development Perspective) przyjętej przez ministrów z krajów UE na ich nieformalnym posiedzeniu w Poczdamie w 1999 roku. W ramach wdrażania opcji ESDP dokonana została także ocena wspólnotowych polityk sektorowych (Wspólnej Polityki Rolnej (CAP), Wspólnej Polityki Transportowej oraz Wspólnej Polityki dotyczącej Środowiska Naturalnego (CEP) w zakresie ich kompatybilności z ESDP-owską koncepcją rozwoju przestrzennego terytorium Unii (zob. European Commission 2001b). Kolejnym etapem było przyjęcie w 2007 roku Agendy Terytorialnej UE (Territorial Agenda of the European Union) co utorowało drogę do pojawienia się w Traktacie Reformującym podpisanym 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie (Traktat Lizboński) pojęcia spójności terytorialnej. Artykuł 3 traktatu stanowi, iż „Unia wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność miedzy państwami członkowskimi". Zgodnie z zapisami Traktatu spójność terytorialna staje się więc trzecim, obok gospodarczej i społecznej, wymiarem europejskiej polityki spójności. Zapis ten wskazuje na potrzebę integracji polityki przestrzennej i regionalnej ze względu na łączne traktowanie wyzwań społecznych, gospodarczych i terytorialnych. Oznacza to konieczność wzmocnienia w strukturach polityk UE strategicznych dokumentów przestrzennych.

Chociaż kategoria spójności terytorialnej pojawiła się w oficjalnych dokumentach UE stosunkowo niedawno (jednym z pierwszych był trzeci raport kohezyjny (European Commission 2004), w którym spójność terytorialna została zrównana co do rangi i znaczenia ze spójnością społeczną i gospodarczą i związana z integracją przestrzenną i współpracą między subregionami (European Commission 2004, s. 27)), to pojęcie to w sposób pośredni znacznie wcześniej funkcjonowało na gruncie polityki spójności UE np. w kryteriach kwalifikowalności, sposobach alokacji funduszy i organizacji procesu programowania rozwoju (Hübner 2011:6).Traktat Reformujący jedynie ten stan rzeczy usankcjonował.

Wielu badaczy wskazuje jednak na (Szlachta 2004, s. 4; ESPON 2004, s. 118) brak precyzyjnej definicji operacyjnej spójności terytorialnej. W opracowaniach podejmują-

cych te kwestie daje się zauważyć brak jednolitej wykładni w precyzowaniu tego pojęcia (ESPON 2004 – glossary, s. 84)[6]. Wiadomo na pewno, iż jest to ważny cel (drugiego stopnia) w europejskiej polityce przestrzennej (ESDP) i że jest to kategoria złożona (*umbrella concept*), obejmująca aspekty przestrzenne spójności społeczno-ekonomicznej, a zarazem wskazująca na rolę zasobów przestrzennie uwarunkowanych[7] (np. interakcje między elementami sieci osadniczej, dostępność, jakość środowiska przyrodniczego i kulturowego) dla rozwoju poszczególnych regionów i subregionów. Według Zielonej Księgi (European Commission 2008, s.3) „Spójność terytorialna oznacza zapewnienie harmonijnego rozwoju wszystkich tych miejsc oraz gwarancje, że ich mieszkańcy będą mogli jak najlepiej wykorzystać charakterystyczne cechy tych obszarów. Jako taka, spójność ta służy przekształcaniu różnorodności w korzyści, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju całej Unii".

Zielona Księga wyróżnia cztery wymiary spójności terytorialnej:

1) K o n c e n t r a c j a – pokonanie negatywnych konsekwencji zróżnicowań w zagęszczeniu funkcji gospodarczych
2) P o w i ą z a n i e t e r y t o r i ó w – pokonanie dystansu
3) W s p ó ł p r a c a – pokonanie podziałów
4) R e g i o n y o s p e c y f i c z n y c h c e c h a c h geograficznych oraz regiony o szczególnych wyzwaniach rozwojowych.

W kontekście europejskim najczęściej wskazuje się, że kategoria ta nie oznacza prostego wyrównywania różnic społecznych i ekonomicznych w przestrzeni, lecz raczej spójny rozwój Europy jako jednego organizmu (megaregionu) (EU Ministerial Conference on Territorial Development 2004, s. 16–17). Nacisk kładzie się na wyrównywanie szans rozwojowych w przestrzeni (w zakresie dostępności transportowej i komunikacyjnej, dostępności do infrastruktury badawczej i wyników badań naukowych). Spójność terytorialna oznacza więc:

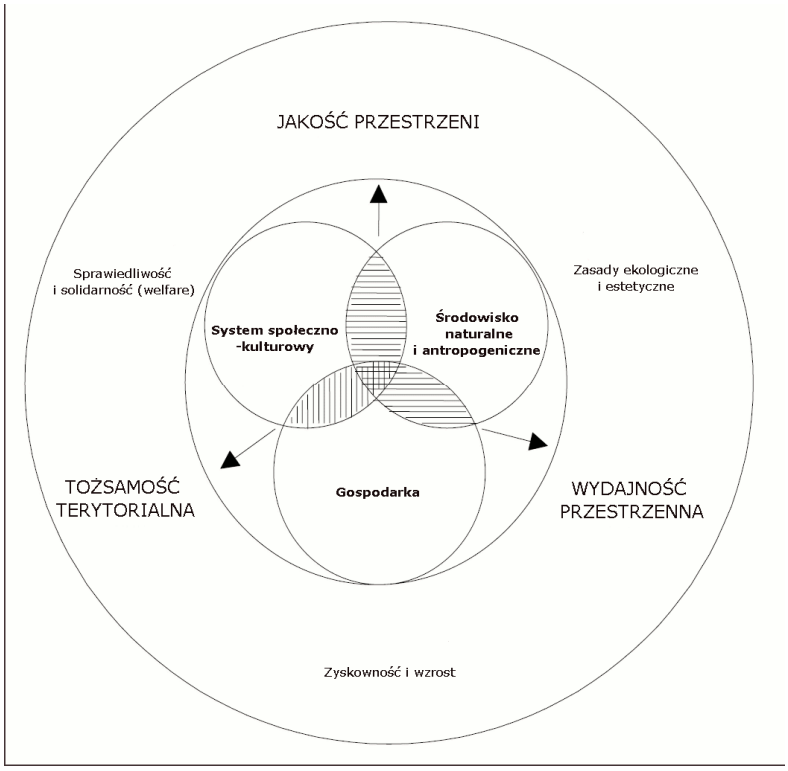
- koordynację polityk sektorowych w ich wymiarze przestrzennym oraz koordynowanie rozwoju przestrzennego w wymiarze pionowym. (EU working group on Spatial and Urban Development 2003, s. 32),
- sposób planowania i rozwoju uwzględniający kapitał (potencjał) terytorialny, sieć osadnicza, regiony i ich powiązania.

W projekcie ESPON-u 3.3 (ESPON 2005, część 2, s. 77) wyróżnione są następujące komponenty spójności terytorialnej (rys. 3.): jakości przestrzeni (jakość środowiska pracy i zamieszkania, dostępność do usług, do wiedzy), wydajność przestrzeni (efektywność wykorzystania zasobów naturalnych, energetycznych i ziemi, efektywność tkanki go-

[6] Np. w projekcie ESPON 3.1. (ESPON 2004, s. 132) proponuje się, aby za spójność terytorialną (*territorial cohesion*) uznać syntezę spójności społecznej i obszarowej (*spatial cohesion*). Ta ostania nie jest precyzyjnie zdefiniowana, ale można się domyślać, że chodzi o stan struktur przestrzennych (struktury punktowe, liniowe i pasmowe) i ich wzajemne ułożenie wobec siebie stwarzające możliwość interakcji społecznych i gospodarczych

[7] Zwanych czasami kapitałem terytorialnym, zob. np. *EU Ministerial Conference on Territorial Development* (2004, s. 11).

spodarczej i atrakcyjność lokalnej przestrzeni dla działalności gospodarczej, dostępność) oraz tożsamość terytorialna (obecność kapitału społecznego, zdolność do tworzenia wizji rozwojowych, lokalne know-how, przewagi konkurencyjne i specyficzne predyspozycje produkcyjne).



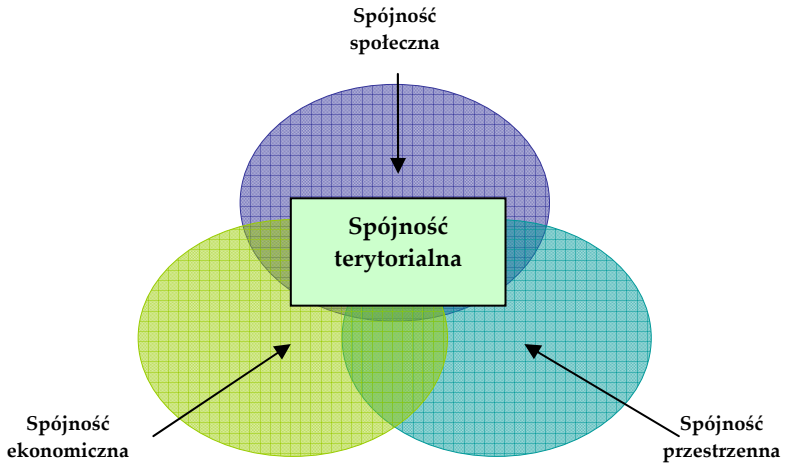

**Rys. 3. Spójność terytorialna –schemat ideowy**

Źródło: ESPON 2005, część 2, s. 78.

Na polskim gruncie pogłębioną koncepcję rozumienia roli i sposobu funkcjonowania spójności terytorialnej zaproponował Markowski (2011). Punktem wyjścia w tym rozumowaniu jest potrzeba zintegrowanego programowania rozwoju obejmującego zagadnienia społeczne, gospodarcze i przestrzenne, w którym planowanie przestrzenne jest instrumentem koordynacji terytorialnego wymiaru i oddziaływania funkcji (aktywności). Potrzeba ta wynika z wielu przesłanek, a wśród najważniejszych z nich Markowski (2011) wymienia:

- niedopasowanie systemu instytucjonalnego i praktyki planistycznej wobec narastających sprzeczności między dynamiką funkcji a petryfikacją zagospodarowania,
- pogłębianie się niesprawności rynku (*market failure*) i pogłębianiu się ułomności funkcjonowania władzy (*governmental failure*),
- zbyt powolne zmiany w lokalnych (terytorialnych) społecznych systemach wartości, rozchwianie systemów wartości przez cykle koniunkturalne i inne zakłócenia a charakterze społecznym, środowiskowym.

Markowski (2011), za Europejską Radą Planistów (ECTP–CEU), przyjmuje, iż „spójna terytorialnie Europa to taki stan połączeń i powiązań systemów ekonomicznych, społecznych i przestrzennych, który wzmacnia ogólno-społeczną efektywność na ścieżce innowacyjnego sustensywnego rozwoju[8] (J. Vogelij 2010 s. 3). Tak rozumiana „Spójność terytorialna" staje się jego zdaniem „uniwersalnym – celem (środkiem), a nawet swoistym paradygmatem nowocześnie rozumianej polityki rozwoju, a terytoria, w ramach tej polityki, są traktowane, jako kategorie zmienne w czasie, których wielkość określana jest w wyniku uzgodnionej decyzji planistyczno – politycznej". W tej koncepcji spójność terytorialna staje się syntetycznym (makro) celem polityki rozwoju, którego osiąganie odbywa się na drodze zapewnienia spójności społecznej, spójności gospodarczej i spójności przestrzennej, którym odpowiadają trzy horyzontalne zintegrowane polityki: społeczna, gospodarcza i przestrzenna (rys. 4).




**Rys. 4. Spójność terytorialna jako cel polityki rozwoju**

Źródło: Markowski 2011.

Konsekwencją przyjęcia spójności terytorialnej, jako wiodącego paradygmatu polityki rozwoju, jest potrzeba stosowania podejścia funkcjonalno – terytorialnego, a to z kolei oznacza, „iż należy szukać nowych form zarządzania (i regulacji) tak, aby rzeczywiście zdyskontować teoretyczne szanse na realizację celów rozwoju w wymiarze terytorialnym. Terytorialna organizacja kraju, lokalne ambicje, interesy polityczne, istniejący system kompetencji i form finansowania działalności samorządowej stoją bardzo często w sprzeczności z funkcjonalno-obszarowym (terytorialnym) podejściem do rozwoju" (Markowski 2011).

Na marginesie tych rozważań trzeba zauważyć, iż pojęcie spójności terytorialnej może rodzić nieprawidłowe i mylące konotacje. Istotą tej kategorii nie jest bowiem za-

[8] *The Connectivity of, and among Economic, Social and Physical Systems, which enhances their overall Effectiveness for innovative Sustainable Development.*

pewnienie równomiernego wzrostu w przestrzeni EU, jak to mogłoby się zdawać na pierwszy rzut oka. Źródłosłów pochodzi od nazwy polityki spójności, która jest de facto polityką rozwoju, a ma ambicje stać się polityką rozwoju zintegrowanego. Istotą koncepcji spójności terytorialnej jest więc integrowanie działań rozwojowych w przestrzeni i wprzęganie czynników terytorialnych (korzyści aglomeracji, lokalne przestrzennie uwarunkowane aktywa np. kapitał społeczny) w proces rozwoju.

## Agenda Terytorialna UE

Jak już wspomniano, pierwsza Agenda Terytorialna UE została przyjęta w Poczdamie w 2007, a jej zaktualizowana wersja (Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów) 19 maja 2011 w Gödöllő, na nieformalnym spotkaniu ministrów odpowiedzialnych w krajach UE za planowanie przestrzenne i rozwój terytorialny. Najważniejsza częścią obu dokumentów są uzgodnione terytorialne priorytety rozwoju Unii Europejskiej (tab. 1).

Dokument uchwalony w 2011 roku stanowi ramy dla polityk ukierunkowanych na wsparcie spójności terytorialnej w Europie(szerzej zob. Zaucha, Salamin 2011). Jego celem jest „zapewnienie strategicznych wytycznych rozwoju terytorialnego, wsparcie włączania wymiaru terytorialnego do polityki w różnych dziedzinach i na wszystkich szczeblach rządów jej wdrażania oraz zagwarantowanie realizacji strategii „Europa 2020" zgodnie z zasadami spójności terytorialnej. Podstawą agendy jest raport o stanie terytoriów UE (Damsgaard i inni 2011). Agenda wskazuje na potrzebę terytorializacji polityki rozwoju, co ilustruje poniższy cytat: „realizacja określonych w strategii „Europa 2020" celów inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu możliwa jest wyłącznie pod warunkiem uwzględnienia terytorialnego wymiaru strategii, ponieważ szanse rozwojowe poszczególnych regionów różnią się". Terytorializacja ta jest rozumiana w dwóch wymiarach: po pierwsze, koordynacji i różnicowania polityk w przestrzeni (o czym mówił powyższy cytat) a po drugie, przez wykorzystywanie kapitału terytorialnego w procesach rozwoju, co unaocznia się np. w postulacie, by odpowiedzialni za opracowywanie i wdrażanie polityk sektorowych brali pod uwagę zasady i cele Agendy. Koordynacja polityk ma służyć rozwojowi sustensywnemu, konkurencyjności i spójności społecznej. W kontekście kapitału terytorialnego, Agenda kładzie nacisk, zresztą za wskazaniami nowej geografii ekonomicznej, na terytorialnie uwarunkowane niemobilne czynniki rozwoju, których znaczenie wzrasta wraz z rosnącą globalizacją i zanikaniem bariery dostępności. Celem jest wyzwolenie potencjału terytorialnego za pomocą strategii rozwojowych, opartych na lokalnej i regionalnej znajomości potrzeb oraz wykorzystywaniu konkretnych atutów i czynników zwiększających konkurencyjność obszarów. Obszary mogą wykorzystywać swój kapitał terytorialny do wdrażania optymalnych rozwiązań w zakresie rozwoju długofalowego i w ten sposób przyczyniać się do realizacji celów strategii „Europa 2020".

**Tabela 1. Priorytety Agendy Terytorialnej UE z 2007 i 2011 roku**

| Priorytety 2007 | Priorytety 2011 |
|---|---|
| Wzmocnienie poziomu policentryczności i innowacji poprzez współpracę miast i regionów miejskich. | Wspieranie policentryczności i zrównoważonego rozwoju terytoriów |
| Nowe formy partnerstwa i zarządzania terytorialnego między obszarami miejskimi i wiejskimi | Wspieranie zintegrowanego rozwoju miast, obszarów wiejskich i regionów o określonych charakterystykach (art. 174) |
| Międzynarodowe regionalne klastry konkurencji i innowacji | Zapewnienie globalnej konkurencyjności regionów wykorzystując silne lokalne gospodarki |
| Wzmocnienie i rozszerzenie sieci transeuropejskich | Poprawa powiązań w przestrzeni ludzi, przedsiębiorstw i gmin |
| Transeuropejskie zarządzanie ryzykiem, w tym skutkami zmian klimatycznych | |
| Wzmocnienie struktur ekologicznych i zasobów kulturowych w ramach nowego podejścia do rozwoju | Zarządzanie i wiązanie wartości kulturowych krajobrazowych i ekologicznych |
| | Integracja terytorialna w transgranicznych i ponadnarodowych regionach funkcjonalnych |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie oby Agend Terytorialnych UE (angielska wersja językowa)

Agenda nie definiuje spójności terytorialnej. Wskazuje jednak na jej istotne aspekty:

- spójność terytorialna to zbiór zasad harmonijnego, wyważonego, efektywnego i sustensywnego rozwoju terytorialnego,
- spójność terytorialna jako wzmocnienie zasady solidarności w celu wspierania konwergencji między gospodarkami terytoriów wiodących i słabiej rozwiniętych oraz zapewnienia równych szanse obywatelom i przedsiębiorstwom, bez względu na ich miejsce zamieszkania lub siedzibę,
- spójność terytorialna jako imperatyw jak najpełniejszego wykorzystania potencjału terytorialnego,
- spójność terytorialna jako płaszczyzna sieciowania regionów w czasach, gdy coraz większego znaczenie nabierają współzależności regionalne, co wymaga ciągłego budowania sieci, współpracy i integracji między różnymi regionami UE na wszystkich właściwych szczeblach terytorialnych,
- spójność terytorialna jako emanacja rozwoju ukierunkowanego terytorialnie (*place based*) – dostosowanie możliwości rozwojowych do uwarunkowań danego obszaru.
- Dokument wskazuje także na najważniejsze instrumenty realizacji koncepcji spójności terytorialnej na poziomie UE, krajów członkowskich i w wymiarze transgranicznym. Są to między innymi:
- pionowa i pozioma koordynacja między organami decyzyjnymi na różnych szczeblach i w ramach polityki w różnych sektorach,

- uwzględnienie skutków terytorialnych przy opracowywaniu polityki – podejmowane działania powinny być dostosowane do danego rodzaju terytorium, a w planowaniu należy stosować podejście terytorialne,
- pogłębienie wymiaru terytorialnego polityki spójności na wszystkich jej etapach, tj. w ramach strategicznego programowania, oceny i monitorowania,
- wsparcie koordynacji terytorialnej za pomocą takich instrumentów jak ocena oddziaływań terytorialnych, koordynacja mechanizmów planowania i monitorowanie pod kątem terytoriów,
- opracowywanie i wdrożenie koncepcji i instrumentów zintegrowanego rozwoju lokalnego i regionalnego,
- lepsze odzwierciedlenie wymiaru terytorialnego oraz uwzględnienie zróżnicowanej sytuacji wyjściowej i szczególnych uwarunkowań krajowych, regionalnych i lokalnych w procesie wdrażania i monitorowania strategii „Europa 2020",
- wypracowanie na szczeblu UE lepszych metod monitorowania i oceny rozwoju terytorialnego i skuteczności działań na rzecz spójności terytorialnej,
- przeprowadzanie zintegrowanej oceny skutków wszystkich istotnych polityk i programów UE,
- zapewnienie właściwego wsparcia metodologicznego oraz kompletnego fundamentu wiedzy terytorialnej wspierającej spójność terytorialną (m.in. rola ESPON), gromadzenia danych regionalnych i miejskich mających istotne znaczenie dla rozwoju terytorialnego i spójności terytorialnej,
- ukierunkowanie inicjatyw współpracy terytorialnej na rzecz długofalowych celów spójności terytorialnej, intensyfikacja wymiany dobrych praktyk i rozwój planowania przestrzennego obszarów morskich
- zmiana sposobu prowadzenia polityki miejskiej na bardziej zintegrowaną i uwzględniającą wpływ miast na rozwój ich otoczenia tak jak to postuluje Karta Lipska.

W Agendzie wielokrotnie jest przywoływane pojęcie wzrostu sustensywnego, inteligentnego i włączającego (*smart, sustainable and inclusive growth*), ale brak refleksji dotyczącej istoty tych kategorii. Implicite przyjmowane jest założenie, iż rozwój prowadzony zgodnie z paradygmatem spójności terytorialnej, musi być rozwojem sustensywnym. Analiza kontekstu, w jakim to ostatnie pojęcie jest używane, wskazuje na równorzędne traktowanie ekonomicznego, społecznego, terytorialnego i ekologicznego wymiaru tej kategorii. Wydaje się, iż w Agendzie udało się uniknąć błędu strategii Europa 2020, sprowadzającej rozwój sustensywny do wymiaru ekologicznego głównie w kontekście zmian klimatycznych. Brakuje jednak w Agendzie spójnych wskazań, jak realizować koncepcję równoważenia rozwoju w wymiarze przestrzennym.

Można wiec stwierdzić, że chociaż Agenda Terytorialna stanowi główny dokument programowy, wskazujący sposoby wdrażania koncepcji spójności terytorialnej w kontekście rozwoju sustensywnego, inteligentnego i włączającego, to jednak jej praktyczne znaczenie w tym zakresie jest ograniczone. Wynika to z nieostrych i rozmytych sformułowań, akceptacji różnorodnych prób odczytywania koncepcji spójności teryto-

rialnej (od wątków solidarnościowych po kwestie efektywności zarządzania), dużej ilości ogólników, co wynikało głównie z niechęci ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój, do ingerowania w sferę kompetencji innych resortów odpowiedzialnych za polityki, nawet o istotnym wymiarze terytorialnym. Dlatego też powstało, wspomniane już, uszczegółowienie części wdrożeniowej Agendy w postaci raportu dot. praktycznych sposobów terytorializacji polityki rozwoju (Böhme i in. 2011) oraz dokumenty polityczne polskiej prezydencji Rady UE (tzw. *issue papers*) temu zagadnieniu poświęcone.

## Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)

Koncepcja powstawała w dwóch etapach W latach 2007-2008 powstał ekspercki projekt tego dokumentu (Korcelli i In. 2010), a później procedowano wersje rządową. Pozwoliło to na przygotowanie dokumentu innowacyjnego o wysokim ładunku intelektualnym, wolnego od ograniczeń wszystkoizmu i egoizmów resortowych, grupowych czy regionalnych/lokalnych. Te pojawiły się dopiero na etapie tworzenia dokumentu rządowego w ramach procesu uzgodnień. Przygotowanie koncepcji stanowi więc model dla opracowywania innych dokumentów strategicznych, o podobnej randze, przez administrację publiczną. Ze względu na spory zakres proponowanych zmian, nawet w dokumencie rządowym, Koncepcja została przyjęta przez rząd dopiero 13 grudnia 2011, tj. po wielu miesiącach oczekiwań środowiska planistów przestrzennych. Od powstania wersji eksperckiej minęło ponad 3 lata. To i tak znacznie krócej, niżeli w przypadku poprzedniego dokumentu (Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, przygotowanej pod kierunkiem prof. Kołodziejskiego), który czekał na akceptacje ponad 5 lat. Koncepcja stanowi dobry przykład terytorializacji polityki rozwoju w Polsce (Zaucha 2011). KPZK przedstawia innowacyjne odczytanie koncepcji spójności terytorialnej i rozwoju sustensywnego. Poniżej zaprezentowano wybrane elementy wartości dodanej w tym zakresie.

### 1. Koncepcja metropolii sieciowej

KPZK, w stosunku do poprzednich dokumentów strategicznych, zakłada istotną zmianę akcentów, to jest odejście od koncepcji polskiego terytorium, jako zwornika między Wschodem i Zachodem Europy, na rzecz silniejszego akcentowania znaczenia uwarunkowań przestrzennych dla wykorzystania endogenicznych potencjałów i czynników rozwoju. Dostępność, szczególnie z zagranicy, nie jest warunkiem wystarczającym dla procesów modernizacyjnych. Wymagają one przede wszystkim odpowiedniej masy krytycznej kapitału ludzkiego i społecznego, dobrze zorganizowanej przestrzeni lokalnej (rynki pracy, brak kongestii, wysoki poziom życia) i sprzyjającej rozwojowi tkanki instytucjonalnej (prawo, administracja). Potwierdza to chociażby lekcja niemiecka wskazująca

na ograniczoną rolę inwestycji infrastrukturalnych, jako koła zamachowego rozwoju obszarów zacofanych i peryferyjnych.

W wielu dokumentach europejskich, polska przestrzeń, jak na razie, była postrzegana jako mało atrakcyjna, to jest niezdolna do generowania samoistnych bodźców rozwojowych. Wyrazem tych poglądów były mapy poszerzenia stref intensywnego rozwoju Europy omijających Polskę, począwszy od studium CPMR z 2002 r., a kończąc na opublikowanych w roku 2007 scenariuszach rozwoju przestrzennego Europy, zorientowanych na konkurencję (projekt ESPON 3.2- ESPON 2007), w których strefa koncentracji przepływów i działań okrążała Polskę od północy (Region Sundu) i południa (do Budapesztu). Nawet w scenariuszu kohezyjnym zakładano rozszerzanie się bodźców rozwojowych z europejskiego pięciokąta wzdłuż korytarzy transportowych, co w efekcie lokowało Warszawę w innej strefie rozwojowej niż Wrocław.

Zaproponowana w KPZK koncepcja metropolii sieciowej zmienia tego typu optykę. W Polsce powstaje ośrodek sieciowy powiązanych ze sobą obszarów funkcjonalnych wielkich miast/aglomeracji o znaczącym w skali Europy potencjale demograficznym, intelektualnym i wytwórczym. Ośrodek ten jest wystarczająco silny dla generowania samoistnych bodźców na otaczająca go przestrzeń. Polska przestrzeń staje się jedną z europejskich stref integracji globalnej (GIZ) wchodzącą w interakcje gospodarcze i społeczne z innymi tego typu strefami.

Koncepcja metropolii sieciowej odczytuje spójność terytorialną jako element wzmacniania, a nie osłabiania konkurencyjności. Metropolia sieciowa łączy ekonomię miejsc i przepływów[9], wzmacnia kapitał terytorialny i, w naturalny sposób, integruje różne polityki wobec zagadnienia tworzenia metropolii sieciowej. Metropolia taka nie powstanie bez integrowania polityki edukacyjnej, innowacyjnej, miejskiej, transportowej, ekologicznej i wielu innych. Powstanie metropolii sieciowej wyznacza też nowe standardy rozwoju sustensywnego w przestrzeni. Rozwój przestaje się rozlewać wzdłuż szlaków komunikacyjnych, a koncentruje się w węzłach metropolii.

## 2. Standard dostępności do usługi pożytku publicznego jako wymiar solidarnościowy spójności terytorialnej

Aglomeracja nie zawsze przyśpiesza rozwój społeczno-gospodarczy i nie powinno przyjmować się za pewnik założeń o liniowej zależności między koncentracją i wzrostem (OECD 2009a, s. 8). Swoje wnioski OECD opiera na wynikach własnych badań. Z 78 regionów metropolitalnych OECD, tylko 45% notowało w pierwszej dekadzie XXI wieku wzrost PKB na mieszkańca szybszy, niżeli średnia krajowa. 2/3 PKB w OECD powstaje poza regionami centralnymi. Badacze OECD interpretują ten fenomen jako szanse wzrostu we wszystkich typach regionów i konstatują, iż polityki koncentrujące się na wspieraniu aglomeracji poprzez inwestycje infrastrukturalne, nie muszą automatycznie przyśpieszać wzrostu gospodarczego (OECD 2009b, s. 3). Na to nakłada się problem różnego

[9] Na temat przestrzennych powiązań funkcjonalnych, zob. szerzej Zaucha 2011a.

funkcjonowania kategorii konkurencyjności i spójności przestrzennej, w zależności od poziomu przestrzennego analizy. To co wzmacnia spójność w wymiarze europejskim, może oznaczać spadek spójności w wymiarze krajowym. Dodatkowo ważnym jest wymiar czasu. W KPZK przedstawiono krajowy punkt widzenia na tę kwestię. Zaproponowano koncepcje równoważenia procesów aglomeracji (paradygmat konkurencyjności) i procesów wspierania rozwoju regionów słabszych[10], przy wykorzystaniu koncepcji (zresztą postulowanej przez VASAB) łączenia i wzmacniania istniejących potencjałów gospodarczych, przyrodniczych i społecznych (przy jasnym określeniu skali związanych z tym konfliktów). Istotą prezentowanej koncepcji jest postulat skierowania polityki przestrzennej na uruchomienia samoistnych sprzężeń zwrotnych (prowadzących do pożądanych efektów przestrzennych), czy to w sferze gospodarczej, społecznej, czy też w przyrodniczej. W efekcie interwencja w przestrzeń może być, po osiągnięciu planowanej trajektorii rozwoju, ograniczana, ustępując miejsca mechanizmom wzmacniania konkurencyjności. W KPZK został wyraźnie określony poziom miast powiatowych, jako ten, zapewniający spójność przestrzenną kraju. Na tym poziomie powinny zostać zdefiniowane powszechne standardy dostępu do usług edukacyjnych, opiekuńczych czy zdrowotnych. Wskazano także na obszary wymagające szczególnej troski, to jest tam, gdzie ośrodki powiatowe doświadczają szczególnych barier rozwojowych np. w zakresie dostępności do dużych ośrodków miejskich. Spójności i konkurencyjności przestrzennej służy także postulat tworzenia wokół miast (do poziomu powiatu) dobrze skomunikowanych obszarów rynków pracy. Praktycznie oznacza to próbę zachowania policentrycznej lokalnej sieci osadniczej, zmniejszenie skali niekontrolowanego rozlewania się wielkich miast, przy warunku koniecznym efektywnego wykorzystania zasobów pracy (kolejny ważny aktyw rozwojowy w kraju) i tworzenia masy krytycznej niezbędnej dla rozwoju na poziomie powiatowym. W świetle wyższych rozważań, można przyjąć, iż według KPZK, spójny przestrzennie kraj czy region stanowił siatkę powiązanych ze sobą obszarów funkcjonalnych o różnej skali przestrzennej, zapewniających mieszkańcom dostęp do pracy i usług społecznych, niezbędnych dla rozwoju i zachowania kapitału ludzkiego i społecznego (Szlachta, Zaucha 2010).

Koncepcja łączenia potencjałów wskazuje także na zdolność polskiej przestrzeni do rozwoju sustensywnego i stwarza przeciwwagę dla międzynarodowej percepcji polskiej przestrzeni, jako areny różnorodnych konfliktów. W wymiarze indykatywno-sprawczym koncepcja ta ułatwi łączenie polskiej przestrzeni ekologicznej, z przestrzenią krajów sąsiednich. Koncepcja ta może także przyczynić się do pojawienia się międzyna-

[10] Niedawno pojawił się pogląd, iż obie koncepcję są kompatybilne (np. według jednego z projektów ESPON spójność przestrzenna obejmuje jakość przestrzeni, tożsamość terytorialną i wydajność przestrzenną w tym efektywność tkanki gospodarczej i atrakcyjność przestrzeni dla działalności gospodarczej). Przeważa jednak przekonanie, iż procesy gospodarcze prowadzą do koncentracji i polaryzacji przestrzennej (przynajmniej w skali kraju), a ośrodki słabsze są z reguły gorzej wyposażone w instrumenty absorpcji szoków podażowych (struktura monocentryczna gospodarki). Zachowanie policentryczne relacje sieciowe w obszarze całego kraju i wyrównywanie szans rozwojowych (obecność kapitału społecznego, lokalnego *know-how* rozwojowego, dostępności do usług i wiedzy na terytorium całego kraju) jest więc możliwe jedynie kosztem niższego tempa wzrostu najbardziej konkurencyjnych ośrodków.

rodowych powiązań społecznych i gospodarczych miast małych i średnich, wykorzystujących odpowiednie nisze rozwoju, śladem ich skandynawskich odpowiedników. W funkcji politycznej będzie stanowiła istotny wkład do europejskiej debaty o przyszłości Polityki Spójności, a jej doświadczenia pokażą, czy w okresie dłuższym celowe jest zachowanie obecnych proporcji podziału na cele związane z konkurencyjnością i spójnością w budżecie europejskim.

### 3. Polityka zintegrowanego rozwoju miast (Urban Policy)

Miasta stanowią istotny wyznacznik konkurencyjności przestrzennej. Są one miejscami skupiania się powiązań gospodarczych i społecznych o charakterze międzynarodowym, krajowym i regionalnym. Jakość miast decyduje o tempie rozwoju gospodarczego w skali ponad lokalnej, wywiera istotny wpływ na sferę społeczną, stan środowiska naturalnego i stanowi ważną składową poziomu życia w kraju. Pomimo ponadlokalnej, a nierzadko międzynarodowej roli miast, procesy decyzyjne, definiujące ich rozwój, mają charakter lokalny. Są zwykle prowadzone z punktu widzenia mieszkańców danego miasta, bez uwzględniania efektów zewnętrznych w skali regionu, kraju czy kontynentu. Sprzyja temu mechanizm demokracji i lokalna odpowiedzialność za podejmowane decyzje. W wielu krajach, w tym w Polsce, polityka zintegrowanego rozwoju miast pozostaję wciąż jedynie przedmiotem rozważań akademickich.

Problem ten został podniesiony w tzw. Karcie Lipskiej przyjętej na Nieformalnym Spotkaniu Ministrów Państw Członkowskich UE ds. Spójności Terytorialnej i Rozwoju Miast 24 maja 2007. "KARTA LIPSKA nt. Zrównoważonych Miast Europejskich" jest dokumentem krajów członkowskich UE. Mając na uwadze wyzwania i szanse, jak również różne aspekty historyczne, gospodarcze, społeczne i ekologiczne europejskich miast, Ministrowie państw członkowskich, odpowiedzialni za rozwój miast, zgodzili się na wspólne zasady i strategie dotyczące polityki rozwoju miejskiego. Zwrócili oni uwagę m.in. na potrzebę polityki rozwoju miejskiego na poziomie krajowym oraz na potrzebę koordynacji rozwoju miast na poziomie lokalnym, a także regionalnym. Ma to prowadzić do osiągnięcia partnerstwa pomiędzy miastami, a obszarami wiejskimi oraz pomiędzy małymi i średnimi miastami, a dużymi miastami w regionach miejskich i metropolitarnych. Sprzyjać temu powinno m.in. planowanie transportowe i zarządzanie ruchem nakierowane na obniżenie negatywnych skutków transportu na środowisko oraz lepszą integrację miejskich regionów funkcjonalnych. W Karcie Lipskiej znajduje się wezwanie do zaprzestania rozważań zagadnień i decyzji związanych z polityką rozwoju miast, na poziomie każdego miasta osobno. Miasta powinny być głównymi ośrodkami rozwoju regionalnego i brać odpowiedzialność za spójność terytorialną kraju.

Rola i prawne usytuowanie KPZK nie stwarzają warunków do kompleksowego sformułowania w jej ramach polityki zintegrowanego rozwoju miast. Jednakże w KPZK szczególną uwagę zwrócono na kwestie miejską, wychodząc z założenia, iż ład zagospodarowania przestrzennego rozstrzyga się na poziomie lokalnym, natomiast determinuje konkurencyjność polskiej przestrzeni na poziomie makro. Do rangi problemu poli-

tyki przestrzennego zagospodarowania kraju podniesiony został brak ładu przestrzennego, skutkujący wzrostem kosztów transakcyjnych w rozwoju miast, a jednym z najważniejszych celów tej polityki, stało się przewrócenie owego ładu. Wśród działań operacyjnych temu służących wskazano m.in. potrzebę opracowywania planów obszarów funkcjonalnych miast powyżej 100 tys. mieszkańców, wprowa-dzenia zintegrowanych systemów transportu pasażerskiego w miejskich obszarach funkcjonalnych, a przede wszystkim potrzebę wprowadzenia do praktyki plani-stycznej odpowiednich standardów urbanistycznych, zapewniających ład przestrzenny w regionach miejskich. Przyjęto miejskie regiony funkcjonalne, jako właściwe odniesie-nie przestrzenne dla formułowania szeregu celów rozwoju krajowej przestrzeni. Za niezwykle ważną kwestię uznano uporządkowanie struktury i ustroju funkcjonalnego obszaru metropolitalnego Warszawy, GOP-u i Trójmiasta. W ten sposób w KPZK stworzono podwaliny do dalszego rozwijania polityki zintegrowanego rozwoju miast.

Zaproponowanie w KPZK zrębów polityki zintegrowanego rozwoju miast w wymiarze inspirująco-informacyjnym przyczyni się do podniesienia rangi polskich miast w międzynarodowej świadomości. Już samo prezentowanie informacji dla obszaru funkcjonalnego Trójmiasta (1 milion mieszkańców), zamiast odrębnie dla Gdynia, Gdańska i Sopotu, wystarczy, aby ugruntować w międzynarodowej świadomości fakt istnienia dużej polskiej aglomeracji nad środkowym Bałtykiem, większej pod względem potencjału ludnościowego od np. Rygi czy Wilna. W wymiarze indykatywno-sprawczym polityka zintegrowanego rozwoju miast, zrealizowana nawet w ograniczonym zakresie, jak to zostało zaprezentowane w KPZK, umożliwi poprawę pozycji polskich miast w rankingach poziomu życia i atrakcyjności dla inwestorów, co stworzy dodatkowe bodźce prorozwojowe. Zostanie lepiej wykorzystany kapitał terytorialny polskich miast, co jest istotnym postulatem spójności terytorialnej. W wymiarze politycznym Polska przetestuje własny, oryginalny wkład do europejskiego dyskursu, jak wprzęgać władze lokalne w procesy kształtowania spójności terytorialnej w zakresie koordynowania polityk wobec terytoriów funkcjonalnych.

## 4. Włączenie obszarów morskich w krajowy system planowania przestrzennego

Przestrzeń morska w większości krajów europejskich funkcjonowała do niedawna poza krajowym systemem planistycznym. Nie podlegała ona bardziej złożonym procesom presji gospodarczej. Debata o przestrzeni morskiej koncentrowała się na nadmiernym wykorzystaniu zasobów żywych i degradacji środowiska naturalnego. Nie dało się jednak zauważyć konkurencji o przestrzeń morską. Percepcja przestrzeni morskiej, jako relatywnie obfitej i nie obarczonej stygmatem konfliktów przestrzennych, powoli się zmienia. Spowodowane to jest wzrostem intensywności żeglugi, pojawianiem się nowych typów wykorzystania przestrzeni morskiej (akwakultury, energetyka wiatrowa i z prądów morskich) oraz bardziej holistycznym podejściem (ekosystemowym) do kwestii środowiska naturalnego.

W Polsce przestrzeń morska nie była ujmowana w strategicznych dokumentach dotyczących zagospodarowania przestrzennego kraju, a jej wykorzystanie oparte było na systemie pozwoleń i koncesji, bez wspólnego mianownika wynikającego z wykorzystania tej samej przestrzeni. Zaczęły się pojawiać pierwsze konflikty m.in. między energetyką wiatrową a koniecznością ochrony brzegów czy turystyką. Powstała potrzeba zintegrowanego podejścia do przestrzeni morskiej przy wykorzystaniu doświadczeń planowania przestrzennego, szczególnie w obliczu podejmowania podobnych działań przez kraje sąsiednie, w szczególności Niemcy i Szwecję.

W KPZK podkreślono potrzebę włączenia przestrzeni morskiej w system planowania przestrzennego kraju (tzw. *nested approach*) i stworzono ku temu niezbędne warunki w ramach istniejącego stanu prawnego. Przede wszystkim wskazano cel wiodący planowania przestrzennego obszarów morskich, cele operacyjne tj. priorytety wykorzystania przestrzeni morskiej, określono potencjały rozwojowe o znaczeniu krajowym i możliwe konflikty oraz zaproponowano inwestycje krajowe niezbędne dla sustensywnego wykorzystania przestrzeni morskiej. Zapisy KPZK otworzyły możliwość konstruowania planów morskich spójnych z celami i priorytetami przestrzennego zagospodarowania kraju. KPZK stał się elementem integracji różnych polityk wobec przestrzeni morskiej, realizując przez to najważniejsze postulaty spójności terytorialnej.

Zaproponowana w KPZK koncepcja włączenie obszarów morskich w krajowy system planowania przestrzennego w wymiarze inspirująco- informacyjnym wyśle czytelny sygnał do społeczności międzynarodowej, iż Polska jest przygotowana do sprawowania władztwa nad przestrzenią morską, wykorzystując aparat zintegrowanego planowania i zarządzania. W wymiarze indykatywno- sprawczym KPZK ułatwi realizacje wspólnych inwestycji z krajami sąsiednimi niezbędnych dla intensyfikacji wykorzystania polskiej przestrzeni morskiej zgodnie z wymogami rozwoju sustensywnego. W wymiarze politycznym, przez zdefiniowanie krajowych priorytetów wobec przestrzeni morskiej, KPZK pozwoli na aktywną rolę Polski w kształtowaniu bałtyckich i europejskich rozwiązań planistycznych na morzu.

## Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego

Region Morza Bałtyckiego jest jednym z globalnych liderów konkurencyjności oraz europejskim „prymusem" w zakresie realizacji celów *Strategii Lizbońskiej*. Pomimo globalnego spowolnienia, gospodarki krajów regionu Morza Bałtyckiego (licząc łącznie) notują od 6 lat wyższe tempo wzrostu niż przeciętne tempo wzrostu w całej UE. Poza tym poziom innowacyjności Regionu powoduje, że jest on liderem wśród makroregionów europejskich, co zawdzięcza głównie osiągnięciom takich krajów, jak Szwecja, Finlandia, Dania czy Niemcy.

Jednocześnie region Morza Bałtyckiego pozostaje jednym z najbardziej zróżnicowanych społecznie i gospodarczo obszarów Europy, gdzie sąsiadują jedne z najbogat-

szych i najbiedniejszych krajów i regionów europejskich, a także, gdzie występuje „trudna" granica zewnętrzna UE, która nie ułatwia procesów integracyjnych.

Zatwierdzona w 2009 roku przez Radę Europejską Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego jest pierwszą tego typu strategią adresowaną do wyodrębnionego terytorialnie makroregionu UE (Zaucha 2010). Została ona przygotowana przez Komisję Europejską we współdziałaniu z krajami członkowskimi jako wyraz nowych koncepcji zarządzania regionalnego[11]. Kręgosłupem strategii są cztery filary, w ramach których pogrupowane są działania – każdy filar odnosi się do szerokiej gamy działań politycznych i będzie miał wpływ na pozostałe. Filary te, które można utożsamiać z celami rozwojowymi, zostały zidentyfikowane w następujący sposób:

– region zrównoważony ekologicznie,
– region dobrobytu,
– region dostępny i atrakcyjny,
– region bezpieczny.

Osobno zgrupowane są kwestie horyzontalne o charakterze przekrojowym (obejmujące różne filary), jak np. planowanie obszarów morskich czy rozwój struktur zintegrowanej gospodarki morskiej. Podstawą Strategii jest 15 priorytetów po 3-5 na filar (tab. 2). Każdy priorytet obejmuje działania, które podzielone zostały na te o strategicznym charakterze, inicjatywy pogłębionej współpracy (działania oparte na współpracy) i projekty flagowe.

Jak wynika z powyższej charakterystyki, SUERMB jest strategią wielosektorową i wielowymiarową. Dominuje w niej wymiar ekologiczny, ale ważne są także zagadnienia ekonomiczne i społeczne. Dodatkowo pojawia się wątek polityczny (Wymiar Północny). Nie można wyróżnić w Strategii jednego tematu wiodącego, a jej tematyka jest bardzo szeroka – dotyczy ekologii, dobrobytu, bezpieczeństwa i dostępności. Strategia nie przewiduje istotnych preferencji przestrzennych, chociaż daje się zauważyć szczególna troska o granice zewnętrzne UE w priorytetach dot. bezpieczeństwa. Wyraźnie jednak sformułowane są preferencje branżowe. W nazwach priorytetów pojawia się rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, transport, energetyka, turystyka, zdrowie, kultura oraz sektor ochrony środowiska. Projekty horyzontalne dotyczą m.in. planowania przestrzennego. Rozwój sustensywny pojawia się w strategii (w planie działania) głównie w kontekście rybołówstwa i kwestii ekologicznych natomiast spójność terytorialna pojawia się tylko trzy razy w jednym paragrafie dotyczącym działań horyzontalnych. *De facto* jest ona zmarginalizowana w tym dokumencie.

[11] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, COM(2009) 248/3, s. 2.

**Tabela 2. Filary, priorytety i działania horyzontalne Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego**

| Obszar Priorytetowy | Filar |
|---|---|
| Zredukowanie ładunków związków odżywczych w morzu (użyźniających) do dopuszczalnego poziomu. | Przekształcenie regionu w obszar zrównoważony środowiskowo – **Region zrównoważony** |
| Zachowanie naturalnych stref oraz różnorodności biologicznej, w tym odnośnie do rybołówstwa. | |
| Ograniczenie stosowania i oddziaływania substancji niebezpiecznych. | |
| *Stworzenie wzorcowych warunków ekologicznej żeglugi w regionie.* | |
| Łagodzenie skutków zmiany klimatu i dostosowywanie się do niej. | |
| Usuwanie utrudnień dla tworzenia wspólnego rynku wewnętrznego, w tym poprawa współpracy w dziedzinie ceł i podatków. | Przekształcenie regionu w obszar dobrobytu – **Region dobrobytu** |
| Wykorzystanie potencjału całego regionu w dziedzinie badań naukowych i innowacji. | |
| Wdrażanie „Karty małych przedsiębiorstw": wspieranie przedsiębiorczości, wzmacnianie MŚP i zwiększenie efektywnego wykorzystywania zasobów ludzkich. | |
| Wzmocnienie sustensywnego rozwoju rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa. | |
| Poprawa dostępu do rynków energii, ich wydajności i bezpieczeństwa. | Przekształcenie regionu w miejsce dostępne i atrakcyjne – **Region dostępny** |
| Poprawa wewnętrznych i zewnętrznych powiązań transportowych. | |
| Utrzymanie i zwiększenie atrakcyjności regionu Morza Bałtyckiego, zwłaszcza dzięki edukacji młodzieży, turystyce, kulturze i zdrowiu. | |
| Osiągnięcie przez region czołowej pozycji w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony na morzu. | Przekształcenie regionu w obszar bezpieczny i chroniony – **Region bezpieczny** |
| Zwiększenie zdolności do reagowania na wypadki na morzu i ochrony przed poważnymi sytuacjami nadzwyczajnymi. | |
| Zmniejszenie skali przestępczości transgranicznej i jej skutków. | |
| Dostosowanie dostępnego finansowania do priorytetów i działań strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego. | **Działania horyzontalne** |
| Współpraca przy transponowaniu dyrektyw UE. | |
| Stworzenie zintegrowanych struktur gospodarki morskiej w regionie Morza Bałtyckiego. | |
| Uzyskanie statusu projektu pilotażowego we wdrażaniu dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. | |
| Zachęcenie do stosowania planowania przestrzennego obszarów morskich we wszystkich państwach członkowskich położonych nad Morzem Bałtyckim i stworzenie wspólnego podejścia dotyczącego współpracy transgranicznej. | |
| Stworzenie i ukończenie lądowego planowania przestrzennego. | |
| Wzmocnienie wielopoziomowego systemu rządzenia, planowania przestrzennego ukierunkowanego na konkretne obszary i zrównoważonego rozwoju. | |
| Przekształcenie udanych projektów pilotażowych i demonstracyjnych w działania na pełną skalę. | |
| Stosowanie badań jako podstawy decyzji politycznych. | |
| Zapewnienie szybkiej łączności szerokopasmowej na obszarach wiejskich. | |
| Określenie i wdrożenie komponentu dotyczącego basenu Morza Bałtyckiego w ramach Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska Morskiego (EMODNET) oraz ulepszenie danych społeczno-ekonomicznych. | |
| Zbudowanie tożsamości regionalnej. | |
| Wspieranie zrównoważonego rozwoju na obszarach rybackich. | |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Komisji Europejskiej SEC(2009) 712/2.

Strategia stanowi przykład jak łatwo jest w praktyce przechodzić do porządku dziennego nad wiodącymi celami rozwoju UE zapisanymi w Traktacie Reformującym (Traktacie o funkcjonowaniu UE). Chociaż zbudowana w odpowiedzi na potrzeby konkretnego terytorium, a więc w zgodzie z koncepcją rozwoju ukierunkowanego terytorialnie (*place based*), de facto mogłaby znaleźć zastosowanie do dowolnego morskiego terytorium Europy, a więc nie podejmuje ona próby odczytania i uruchomienia kapitału terytorialnego Regionu Bałtyckiego. Spójność terytorialną pozostawia w rękach planistów przestrzennych zapominając, iż mogą oni być jedynie elementem tego procesu (odpowiadać za spójność przestrzenną według koncepcji Markowskiego 2011). Strategia nie wykazuje zrozumienia dla spójności terytorialnej jako koncepcji prowadzenia rozwoju łączącej przestrzeń ze sferą ekologiczną i społeczno-gospodarczą.

Wprawdzie wszystkie wymiary rozwoju sustensywnego są w strategii ujęte (wymiar społeczny, gospodarczy, przestrzenny i ekologiczny tj. kapitał przyrodniczo-kulturowy),to są one promowane w odrębnych priorytetach i nie ma bodźców do ich łącznego ujmowania w ramach działań wdrożeniowych. Strategia zapomina też o potrzebie łączenia priorytetów rozwojowych i dostosowania zintegrowanego podejścia. Wyjątkiem są działania proinnowacyjne mające charakter zintegrowany łączące wymiar społeczny i ekonomiczny.

## Zmiana paradygmatu w okresie kryzysu[12]

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie analizy porównawczej rozumienia i praktycznego wykorzystania koncepcji rozwoju sustensywnego oraz spójności terytorialnej w wiodących dokumentach strategicznych na poziomie EU, bałtyckim i krajowym. Koniecznym jest jednak również przynajmniej zasygnalizowanie zmian zachodzących obecnie w Europie w terytorialnie uwarunkowanych paradygmatach rozwoju. Dotychczasowe kierunki ewolucji tych koncepcji można byłoby scharakteryzować takimi kategoriami jak: terytorializacja polityk, zintegrowane podejście, znaczenie powiązań funkcjonalnych, łączenie działań twardych i miękkich, łączenie potencjałów, wykorzystywanie potencjałów endogenicznych i wieloszczeblowe współzarządzanie (*Multi-level governance*) (tab.3).

Obecnie pojawiają się w literaturze przedmiotu nowe koncepcje rozwojowe będące odpowiedzią na nasilające się negatywne szoki rozwojowe o charakterze globalnym. Koncepcje te akcentują zdolność jednostek terytorialnych do pozostawania na właściwej trajektorii rozwoju. Jedną z tego typu koncepcji opracowało konsorcjum pod kierownictwem Austriackiego Instytutu Planowania Przestrzennego (Österreichisches Institut für Raumplanung), a dotyczy ona zmniejszania podatności (vulnerability) na szoki zewnętrzne tj. zarządzania tą podatnością (rys. 5). Podatność ta jest funkcją: narażenia na szoki (*exposure*) np. mierzonej stopniem otwartości gospodarki regionu, wrażliwości na

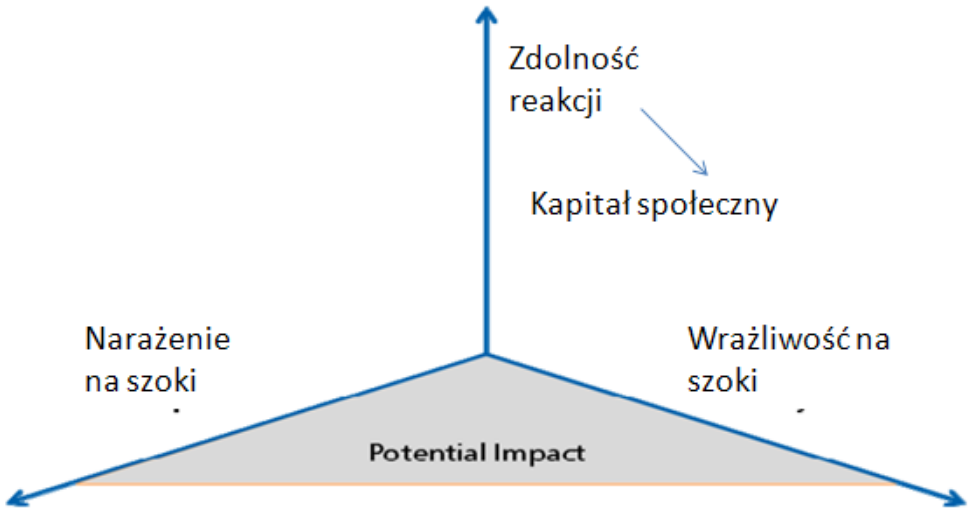
[12] Podrozdzial wykorzystuje materiały projektu Arch i jest inspirowany przemyśleniami S. Davoudi.

szoki (*sensitivity*) np. mierzonej znaczeniem dla gospodarki regionu branży dotkniętej problemami strukturalnymi oraz zdolności do reakcji (*adaptive capacity*) np. będącej funkcją jakości kapitału społecznego czy ludzkiego czy też tkanki instytucjonalnej.

**Tabela 3. Porównanie nowego i starego paradygmatów rozwoju**

| Wyszczególnienie | Stary paradygmat | Nowy paradygmat |
|---|---|---|
| Cele | kompensacja niekorzyści lokalizacyjnych w zacofanych regionach | wykorzystanie nie w pełni zagospodarowanego potencjału we wszystkich regionach służące wzrostowi konkurencyjności regionalnej |
| Jednostki interwencji | jednostki administracyjne | funkcjonalne obszary gospodarcze |
| Strategie | podejście sektorowe | **zintegrowane** projekty rozwojowe |
| Narzędzia | subsydia i pomoc publiczna | mix miękkiego i trwałego kapitału (środki trwałe, rynek pracy, środowisko biznesowe, kapitał społeczny i sieci) |
| Aktorzy | rząd centralny | administracja publiczna na różnych poziomach |

Źródło: OECD 2009c, s. 36.




**Rys. 5. Podatności (vulnerability) na szoki zewnętrzne**

Źródło: OIR 2011,s. 10.

W podobnym kierunku zmierza koncepcja odporności ewolucyjnej (*evolutionary resilience*). Oznacza ona zdolność regionu do zapewnienia dobrostanu społecznego (rozwoju) w okresie długim w zgodzie z paradygmatem rozwoju zrównoważonego, czyli poprzez zachowanie odpowiednich proporcji kapitału naturalnego, społecznego, ludzkiego i ekonomicznego. Ta koncepcja kładzie nacisk nie tylko na proporcje kapitałów, ale przede wszystkim na procesy instytucjonalne (zdolność uczenia się, zdolność przewidywania). Oznacza ona w odniesieniu do systemów społeczno-ekologiczno-gospodar-

czych zdolności adaptacyjne, zarządzania zmianami i dokonywania transformacji w odpowiedzi na szoki zewnętrzne(Davoudi, 2012a). W ten sposób systemy te nabierają cech złożoności, samoorganizacji i są w stanie funkcjonować w sytuacji niepewności i braku ciągłości (kontynuacji) rozwoju (Berkes, Folke 1998, 12). Ich trajektoria rozwoju traci znamiona liniowości i pojawiają się na niej istotne punkty zwrotne.

Koncepcja odporności ewolucyjnej pozwala analizować dynamiczne współzależności trwania, przystosowywania się i zmian strukturalnych przy wykorzystaniu różnych skal przestrzennych i czasowych(Davoudi, 2012a; Holling and Gunderson, 2002; Walker *i inni*, 2004; Folke *i inni*, 2010). Koncepcja odporności ewolucyjnej neguje deterministyczną koncepcję rozwoju, istnienie unikalnego stanu równowagi, do którego dążą systemy gospodarcze i wskazuje, że Natura złożonych systemów społeczno-ekologiczno-gopodarczych ulega zmianom w czasie, nawet przy braku silnych bodźców zewnętrznych (Scheffer, 2009). Jak wskazuje Davoudi, (2012b), przyjęcie tego paradygmatu pozwala na uwzględnienie w debacie o rozwoju regionów koncepcji chaosu, złożoności (skomplikowania), niepewności i nieprzewidywalności. Pozwala także na uwzględnienie tzw. dzikich kart (niespodzianki) i nowatorstwa (Davoudi, 2012a, 9). Wydaje się, że w najbliższych latach będzie postępowało reinterpretowanie koncepcji wzrostu sustensywnego w kierunku uwzględnienia wątków ewolucyjnych i zdolności do generowania zmian. Jest to zgodne z wnioskami nowej geografii ekonomicznej na temat wielości możliwych stanów równowagi (Zaucha 2007) oraz wynika z doświadczeń obecnego kryzysu globalnego.

## Bibliografia


Ayres R.U., J.C.J. M. van den Bergh, J.M. Gowdy, 2001, *Strong versus Weak Sustainability Economics, Natural Science and 'Consilience'*, „Environmental Ethics", vol. 23, nr 1, s. 155–168

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 for Regional Policy

Berkes, F. and Folke C. (red.), 1998, *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*, Cambridge, UK, Cambridge University Press

Böhme K., P. Doucet, T. Komornicki, J. Zaucha, D. Świątek, 2011, How *to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and EU Cohesion Policy*, Ministry of Regional Development, Warsaw

Borys T. (red.), 2005, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok

Constanza R., H.E. Daly, J.A. Bartholomew, 1991, *Goals, Agenda, and Policy Recommendations for Ecological Economics*, [w:] R. Constanza (red.) *„Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*", Columbia University Press, New York, s. 1–20

Damsgaard O.P. Doucet, Z. Drahos, L. Gere, I. Illés, M. Jetmar , T. Komornicki , I.Lopez, M. Péti , R. Prokai , Á. Radvánszki , J. Ricz , G. Salamin , V.Schmidt-Seiwert, P. Schön , Á. Somfai, A. Sütő, K. Tomay , L. Vanautgaerden, J. Zaucha, 2011, *The Territorial State and Perspectives of the European Union. Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020*, Hungarian Ministry of National Development and VÁTI Nonprofit Ltd., Budapest

Davoudi, S. ,2012a, *Resilience; a bridging concept or a dead end*? „Planning Theory and Practice", Interface, w druku

Davoudi, S., 2012b, *The legacy of positivism and the emergence of interpretive tradition in spatial planning*, "Regional Studies", w druku

Dominiczak J., 2006, *Stare drzewo na rynku. O potrzebie lokalnej kultury przestrzennej*, [w:] J. Szomburg (red.), „*Czy kultura może być dźwignią rozwoju Pomorza*", IBnGR, Gdańsk, s. 20–28

Drzazga D., 2006, *Planowanie przestrzenne jako instrument wdrażania zrównoważonego rozwoju w Polsce – próba oceny*, referat wygłoszony 29-30.06.06, Ogólnopolska konferencja naukowa „Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i praktyce", Akademia Ekonomiczna, Wrocław

ESA, 2011, *Summary of the report on measuring sustainable development.United Nations, Economic and Social Council, Economic Commission for Europe*, http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/ceea/meetings/UNCEEA-6-14.pdf on November 3, 2011 dostęp 29.11.2011

ESPON, 2004, Part C: *New tools and instruments for European spatial Analysis, ESPON Project 3.1*. "Integrated Tools for European Spatial Development", Luksemburg

ESPON, 2005, *Final Report Revisited*, ESPON Project 3.3 "Territorial Dimension of the Lisbon-Gothenburg strategy", Luksemburg

ESPON, 2006, *Final Report.* ESPON Project 3.2 "Spatial scenarios in relation to the ESDP and EU Cohesion Policy", Luksemburg

*EU Ministerial Conference on Territorial Development*, 2004, Draft Conference Report

EU working group on Spatial and Urban Development, 2003, *Managing the territorial dimension of EU policies after enlargement*. Expert Document, dostępne na (http://www.bth.se/tks/ctup.nsf/(WebFiles) /2836F1D1B9B3F5A7C1256F4A0055C89B/$FILE/esdpenlargement.pdf), dostęp maj 2007

European Commission, 2001b, *Spatial Impacts of Community Polices and Costs of non-Co-ordination*, ERDF Contract 99.00.27.156

European Commission, 2008, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic And Social Committee Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength COM(2008),* 616 final Bruksela, 6.10.2008

European Commission, 2001, *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on Economic and Social Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

European Commission, 2004, *A new partnership for cohesion. Convergence competitiveness cooperation. Third report on economic and social cohesion*, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg

Folke C., Carpenter S., Walker B., Scheffer M., Chapin T., Rockstrom J., 2010, *Resilience thinking: Integrating resilience, adaptability and transformability*, "Ecology and Society", vol. 15, nr 4, s. 20–28.

Gilbert C. (red.), 2008, *State of the Coast of the South East Baltic: an indicator based approach to evaluating sustainable development in the coastal zone of the South East Baltic Sea*, WL Publishers, Gdańsk

Goodland R., G. Ledec, 1987, *Neoclassical Economics and Principles of Sustainable Development*, "Ecological Modelling", vol. 38, nr 1–2, s. 19–46

Holling C.S., Gunderson L.H., 2002, *Resilience and adaptive cycles*, [w:] Gunderson L.H. and Holling C.S., *Panarchy: Understanding transformations in human and natural systems*, Washington, DC, Island Press, 25–62.

Hübner D., 2011, *Origin of territorial cohesion,* [w:] J. Zaucha (red), *Territorial Cohesion - Baltic Sea Region examples. Baltic contribution to the Revised Territorial Agenda of EU*, „Ecoregion Perspectives", Baltic 21 Series No. 2/2011 January, s. 6-7

Janikowski R., 2004, *Rozwój zrównoważony czy stały*, „Ekonomia i Środowisko", nr 2 (26), s. 224–230

Kołodziejski J., 1999, *Proces metropolizacji polskiej przestrzeni. Aglomeracja Trójmiasta – polska metropolia bałtycka In statu nascendi. Studium diagnostyczno-koncepcyjne*, [w:] Kołodziejski J. (red.), *Transformacja polskiej przestrzeni w perspektywie integracji europejskiej*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego zagospodarowania Kraju PAN, z. 189, Warszawa, s. 45–247

Korcelli P., M. Degórski, D. Drzazga, T. Komornicki, T. Matkowski, J. Szlachta., G. Wecławowicz, J. Zalewski, J. Zaucha, 2010, *Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego zagospodarowania Kraju do roku 2033*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania, Studia, t. CXXVIII, Warszawa

Matczak R., A. Mikołajczyk, M. Sobolew, 2010, *Kierunki „terytorializacji" polityk publicznych w ramach procesu wdrażania Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, Gdańsk (dostępne także w tej monografii)

Markowski T., 2011, *Terytorialny wymiar zintegrowanej polityki rozwoju – oczekiwania i wyzwania wobec planowania i systemu instytucjonalnego*, prezentacja na posiedzeniu plenarnym KPZK w Warszawie w dniu 13.09.2011

OECD (2009a), *Investing or Growth: Building Innovative Regions Background Report***,** Meeting of the Territorial Development Policy Committee (TDPC) at Ministerial Level 31 March 2009 Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris

OECD (2009b), *How Regions Grow, Organisation for Economic Cooperation and Development,* Paris

OECD (2009c), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth,* Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris

OIR, 2011, *Regional Challenges in the Perspective of 2020 – phase 2: Deepening and broadening the analysis*, Österreichisches Institut für Raumplanung, Wienna

OIR, 2011, *Regional Challenges in the Perspective of 2020* – Phase 2: Deepening and broadening the Analysis, available at http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/region2020_phase2/challenge2020_annex.pdf, access on 27 October 20111

Parteka T., 1997, *Planowanie Strategiczne Rozwoju Zrównoważonego*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk

Perace D., K. Turner, 1990, Ec*onomies of Natural Resources and the Environment,* Harvester Whetsheaf, London

Pearce D., E. B. Barbier, A. Markandya, 1990, *Sustainable Development. Economics and Environment in the Third World,* Earthscan Publications Limited, London

Scheffer M., 2009, *Critical transitions in nature and society*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Szlachta J., J. Zaucha, 2010, *A New paradigm of the EU region al development in the context of the Poland's National Spatial Development Concepts*, [w:] Churski P. i Ratajczak W. (red.), *Regional Development and Regional Policy In Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership*, Part 1, Polish Academy of Science, Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warsaw, s.153-171

Szlachta J., 2004, *Wnioski dla Polski wynikające z raportu kohezyjnego Komisji Europejskiej „Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*", Luksemburg 2004, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, ekspertyza

Toczyski W., J. Zaucha, 2000, *Profile rozwoju zrównoważonego*, „Teoria ekonomii", nr 5/6(21/22), Uniwersytet Gdański, Gdańsk, s. 61–74

Toczyski W., J. Lendzion (red.), 2003, *System monitoringu rozwoju zrównoważonego Polski Północnej w Regionie Bałtyckim,* Bałtycki Instytut Spraw Europejskich i Regionalnych, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk

Vogelij J., 2010, *Spatial Planning at the Heart of Territorial Cohesion*, Refrat wygłoszony na Konferencji ECTP-CEU/RTPI/ESPON "How Can European Spatial Planners Assess Territorial Cohesion?" w dniu 21.05.2010, http://www.rtpi.org.uk/item/3553, dostęp 24.12.2011

Walker, B., C. S. Holling, Carpenter S. and Kinzig A., 2004, *Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems*, "Ecology and Society" vol. 9, issue 2, http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/, dostęp 26.12.2011

*WCED – World Commission on Environment and Development*, 1987, Our Common Future, Oxford University Press, Oxford,

Zaucha J., 2007, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych – ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk

Zaucha J., 2010, *Od strategii VASAB do strategii Unii Europejskiej dla Regionu Bałtyckiego*, Zeszyty Naukowe nr 589 Ekonomiczne Problemy Usług nr 49, Uniwersytet Szczeciński, s. 115-137

Zaucha J., 2011, *Territorialisation of the Polish national development policy*, [w:] J. Zaucha (red), *Territorial Cohesion…*, s. 38–41

Zaucha J., 2011a, *Spatial functional linkages according to the economist,* [w:] Komornicki T. i Siłka P. (red), *Functional Linkages Between Polish Metropolises*, Polish Academy of Science, Committee for Spatial Economy and Regional Planning, Warsaw 2011, vol. 29, s. 130–147

Zaucha J., G. Salamin, 2011, *The revised Territorial Agenda of the European Union*, [w:] Zaucha J., (red), Territ*orial Cohesion…*, s. 16–18

**JACEK SOŁTYS**[1]

# ROLA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W REALIZACJI ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO

## Wstęp

Na pytanie, komu potrzebne jest planowanie przestrzenne, zapewne często padłaby odpowiedź, że właścicielom gruntów rolnych na wsi, którzy chcą je przekształcić na działki budowlane i sprzedać. Planowanie przestrzenne dość powszechnie postrzegane jest jako jeden z elementów procedury formalnej niezbędnej do odrolnienia gruntów. Komu jeszcze i po co może ono służyć? Mieszkańcom? Władzom? Zgodnie z teorią i prawem planowanie przestrzenne służyć ma zapewnieniu ładu przestrzennego i rozwoju zrównoważonego. Tylko jaka jest świadomość tego ładu, a zwłaszcza tego, że polega on nie tylko na tym, aby było ładnie, ale również funkcjonalnie i efektywnie?

Przed odpowiedzią na powyższe pytania wyjaśnijmy podstawowe pojęcia. Dobrą definicję planowania przestrzennego trudno jest jednak znaleźć, przeważają zbyt szerokie, np. *całokształt działań zmierzających do zapewnienia prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju* (…), *działalność zmierzająca do planowego zagospodarowania przestrzeni pod kątem potrzeb człowieka (WEP, 1966*), *sztuka organizowania przestrzeni na potrzeby człowieka*, (Wikipedia, 2008). Planowanie to jednak nie całokształt działań, a jedynie działania przygotowawcze względem danej czynności (Kotarbiński, 1982). Planowanie jest elementem zarządzania, sterowania, polityki. Pojęcia te oznaczają podobne zestawy czynności, opisane językami różnych dyscyplin naukowych. Plany w takich zastosowaniach są planami działania, tzw. podmiotowymi. Wyróżnia się też plany przedmiotowe: struktury, funkcjonowania i rozwoju (Regulski, 1981). W planowaniu przestrzennym tworzy się głównie plany struktury. Można to uznać za wadę i przyczynę niewielkiej skuteczności planowania przestrzennego. Wszystkie typy planowania są bowiem potrzebne, jako powiązane, jedne wynikają z drugich: plany podmiotowe są planami działania mającego na celu rozwój i właściwe funkcjonowanie sytemu sterowanego, do tego zaś potrzebna jest właściwa struktura. Plany przedmiotowe sporządzane zaś są, aby określić działania (Regulski, 1981), jako służące rozwojowi w kierunku zaplanowanych struktur.

[1] Politechnika Gdańska.

## Rozwój zrównoważony

**Rozwój zrównoważony** jest traktowany tu jako odpowiednik angielskiego *sustainable development.* Pojęcie to nie ma dobrego odpowiednika w języku polskim, najbliższy mu jest termin *rozwój samopodtrzymujący*, czasem z dodatkiem *trwały* i *stabilny*[2]. W raporcie Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju ONZ (WCED), *sustainable development* został zdefiniowany jako „rozwój zdolny do zaspokojenia potrzeb współczesnych w sposób nie naruszający możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń" (Baranowski, 1998, s. 38). „Przyjęto, że trwały i sprawiedliwy rozwój oznacza: trwałość ekologiczną, rozwój ekonomiczny i sprawiedliwość społeczną między pokoleniami i w obrębie każdego pokolenia" (Kozłowski 2000, s. 113). Według Domańskiego (1992, s. 16, 17) „rozwój jest zrównoważony, jeśli relacje ekologiczno-ekonomiczne nie uszczuplają kapitału środowiska, i trwały, jeśli relacje te utrzymują się przez długi okres (respektuje interesy przyszłych pokoleń)". Kuźnik (2001) widzi istotę rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym i regionalnym jako tworzenie nowego, trwałego potencjału rozwojowego, który generuje własny mechanizm ewolucji, zapewnia stabilne podstawy rozwoju, coraz lepiej sprzyja tworzeniu nowych wartości, zaspokaja potrzeby społeczności i nie powoduje ujemnych skutków ubocznych w otoczeniu.

Nie ma jeszcze pełnych podstaw teoretycznych rozwoju zrównoważonego, można mówić raczej o przesłankach i zasadach. Jedną z przyczyn jest kompleksowy, wielodyscyplinarny i normatywny charakter omawianego rozwoju (Dobrzański 2005), a także podział na dyscypliny naukowe i odrębność ich języków (Poskrobko 2007). Wielu autorów wymienia **kryteria i zasady** rozwoju zrównoważonego rozwijające jego definicję i opisujące **cechy**, którym powinny odpowiadać koncepcje lub działania uważane za zgodne z tym rozwojem. Baranowski (1998) jako najczęściej powtarzające się podaje następujące zasady:

- *poszanowania* zasobów ze względu na ich ograniczoność,
- *harmonizowania* ekologicznych, społecznych i ekonomicznych *celów* rozwoju,
- *długookresowego podejścia* do analizowania, planowania i urzeczywistniania celów rozwoju.

Kozłowski (2000) omawia postulaty rozwoju zrównoważonego sformułowane przez Minscha, dotyczące: zasad korzystania z zasobów odnawialnych i nieodnawialnych, zdolności absorpcyjnych ekosystemów, ryzyka ekologicznego, utrzymania zdrowych biosystemów, różnorodności biologicznej i respektowania podstawowych zasad naturalnej ewolucji oraz ochrony i kształtowania wartościowego krajobrazu kulturowego jako istotnego dla życia i godności człowieka.

Domański (1995) przytacza opinię, że aby rozwój gospodarki w środowisku przyrodniczym mógł być podtrzymywalny, społeczeństwa powinny mieć zdolność do nakładania ograniczeń na stopień zaspokajania swoich potrzeb oraz zdolność do oszczę-

[2] Markowski (2002) proponuje wprowadzenie słowa *sustensywny* nawiązującego do źródłosłowu łacińskiego i wzoru takich słów, jak *intensywny, ekstensywny*.

dzania zasobów i podnoszenia wydajności środowiska przyrodniczego. Nie ma jednak powszechnie uznanych kryteriów wyboru optymalnej strategii zapewniającej rozwój podtrzymywany, gdyż poszczególne społeczności mają różne systemy wartości i preferencje.

## Projektowanie przestrzeni funkcjonalnej trwałej i pięknej

Oczywiste jest, że aby powstał budynek, potrzebny jest architekt, który go zaprojektuje. Dlaczego zatem nie jest tak oczywiste projektowanie i planowanie przestrzeni w szerszej skali – miasta, gminy wiejskiej czy województwa? Może dlatego, że przestrzeń ta już istnieje, nie trzeba jej budować? Wymaga ona co prawda ciągłych przekształceń, ale są to zmiany, budowy, czasem likwidacje wielu fragmentarycznych elementów i być może dlatego potrzeba planowania całości nie jest postrzegana jako oczywista. Niektóre elementy należy specjalnie chronić przed zmianami, utrwalać, wzmacniać. Zmian tych dokonują różne podmioty. Wiele z nich przewidziało te zmiany w swoich planach, tzw. sektorowych. Radzą sobie z tymi planami i często wydaje się, że nie potrzebują planowania przestrzennego. Kto więc potrzebuje go i do czego? Może użytkownicy tej przestrzeni - społeczność, firmy, inne instytucje – nie zawsze zdając sobie z tego sprawę? Jakiej przestrzeni potrzebują? Jakie cechy powinna mieć przestrzeń zgodna jest z ideą rozwoju zrównoważonego? Kształtowanie przestrzeni dla potrzeb człowieka jest domeną architektury. Pojęcia z nią związane można odnieść i do przestrzeni w szerszych skalach. Rozważania zacznijmy od cech architektury podawanych już przez Witruwiusza: trwałość, celowość i piękno. Celowość zinterpretować można jako funkcjonalność. Do cech tych nawiązuje definicja architektury i takie jej aspekty, jak funkcja, konstrukcja i forma.

Na czym polega przestrzeń funkcjonalna? Powszechnie wiadomo, na czym polega funkcjonalna kuchnia, funkcjonalne mieszkanie. **Funkcjonalność** zależy tu od architekta, który zaprojektował ramy (mury) i od użytkowników mieszkania, którzy go meblują. Czy byłaby funkcjonalna kuchnia, gdyby o miejscu każdego sprzętu kto inny decydował, bez koordynacji, koncepcji, myśli przewodniej? Ustawione już sprzęty ograniczałyby możliwości ustawienia kolejnych. Tak właśnie przekształcana jest przestrzeń miasta i regionu, jeśli dzieje się to bez świadomego planowania przestrzennego, czyli w praktyce dość często, gdy planowania przestrzennego brak lub jest ono motywowane tylko obowiązkiem prawnym, a nie potrzebą zapewnienia ładu przestrzennego.

Na czym polega funkcjonalne miasto, region? Z grubsza na tym samym, na czym funkcjonalna kuchnia: na minimalizacji przemieszczeń wykonywanych często i na minimalizacji kolizji. Nie mogą wszyscy mieć wszędzie blisko, ale na terenach mieszkaniowych powinny być przynajmniej usługi, z których korzysta się codzienne lub często (przedszkola, szkoły), przestrzenie publiczne, rekreacyjne. Ważne jest, aby do pracy i usług, które nie mogą być na każdym osiedlu, każdy mógł dostać się w racjonalnym czasie. Dotyczy to również mieszkańców wsi, którzy nie mają samochodu albo mają tyl-

ko jeden w rodzinie, używany do dojazdów do pracy, co skazuje pozostałe osoby na korzystanie z coraz gorzej funkcjonującego transportu publicznego. Dostępność do usług poprawić może ich koncentracja w ośrodkach. Ma ona następujące zalety istotne z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego:

– łączenie celów podróży zmniejszające liczbę przejazdów, a więc koszty, zużycie czasu i energii,
– kanalizacja ruchu – większe uzasadnienie dla modernizacji dróg i zwiększania liczby kursów transportu publicznego, w skali regionu m. in. kolei regionalnych (w tym argument za utrzymaniem albo przywróceniem linii), czyli dla rozwiązań bardziej przyjaznych ekologicznie.

Wymaga to planowania systemów obsługi. Coraz bardziej dyskusyjne jest to w miastach, w których rozwój motoryzacji osłabił znaczenie hierarchicznej struktury ośrodków usługowych. Model hierarchiczny nadal wydaje się istotny na terenach wiejskich, a także w skali regionalnej. Tymczasem w niektórych tylko planach zagospodarowania przestrzennego województwa jest jasno zaprojektowany system obsługi, w którym kluczowe jest wytypowanie ośrodków podregionalnych obsługujących części województwa (niższy poziom obsługi bazuje bowiem przeważnie na ośrodkach powiatowych). W większości tych planów węzły sieci osadniczej klasyfikowane są nie jako ośrodki obsługi, lecz równoważenia rozwoju, o niezbyt zrozumiałym nazewnictwie (czym ma różnić się ponadregionalny ośrodek równoważenia rozwoju od regionalnego i subregionalnego?) Ustalona hierarchia ośrodków usługowych powinna być narzędziem racjonalizującym rozwój usługi. Rangom ośrodków powinny być przypisane modelowe listy usług, przede wszystkim publicznych. Można widzieć różne warianty formułowania i wdrażania takich modeli na poziomie krajowym albo regionalnym, w tym np. następujące warianty zasad wdrażania modelu usług podregionalnych:

– urzędowe listy usług (wariant mało elastyczny),
– listy usług zapisane w warunkach uzyskiwania środków wsparcia UE. Możliwe są tu warianty o różnym poziomie elastyczności, np.:
– wsparcie uzyskują jedynie projekty w pełni zgodne z listą,
– projekty zgodne z listą mają pierwszeństwo wsparcia, uzyskują więcej punktów (Sołtys 2010).

Kolejna cecha architektury wg Witruwiusza to **trwałość**. Odpowiada jej taki aspekt architektury, jak konstrukcja. Tylko na pozór aspekt ten ogranicza się do budynku. Konstrukcja – to materiał i prawa statyki. Miasto, gmina wiejska, region – składają się z wielu materiałów i ich warstw, począwszy od utworów geologicznych, poprzez różne formy roślinności, zabudowań i infrastruktury technicznej, po gazy i pyły w atmosferze – tworzące fizyczną przestrzeń. Statyka zaś to dział fizyki, a prawa fizyki są częścią praw przyrody. Tak jak istnienie i trwałość budynku wymaga uwzględniania przez projektanta praw statyki, tak trwałość zasobów i funkcjonowania przyrody, należące do istoty rozwoju zrównoważonego, wymagają respektowania cech przestrzeni fizycznej i praw przyrody.

Zapewnienie trwałości wymaga przewidywania niekorzystnych oddziaływań zachodzących w procesie funkcjonowania, jak i będących skutkiem (przeważnie ubocznym) projektowanych zmian. Należy przewidywać skutki zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie, jako kolejne ogniwa łańcucha zmian w przyrodzie, a także – jako logiczne następstwa w sferze społeczno-gospodarczej i kolejne zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym. Projektując zmiany, należy uwzględniać fizyczną strukturę przestrzeni - wzajemny układ jednostek, które posiadają zróżnicowane wartości ekologiczne i użytkowe (w tym przydatności do zagospodarowania), zróżnicowaną odporność przyrodniczą na obecne i przyszłe rodzaje użytkowania i zróżnicowane właściwości przewodzące. Cechy te trzeba widzieć w powiązaniu ze źródłami zakłóceń oraz z czynnikami zmian (np. źródłami i celami ruchu) i logiką procesów rozwoju, w tym mechanizmami wymuszającymi zmiany niekorzystne (o czym dalej).

I wreszcie ostania cecha dobrej architektury – **piękno** i jej aspekt – forma. W skalach szerszych formę stanowi krajobraz. Postrzegany jest on poprzez wnętrza krajobrazowe. Jest ich bardzo wiele i nieraz płynnie przechodzą jedne w drugie. Wiele z nich jest tzw. otwartych, pozwalających na rozległe widoki. Zmiany zagospodarowania widoczne są z dużych odległości. Zwiększa to wrażliwość na zakłócenia, zwiększa też odpowiedzialność planistów i projektantów. Niestety, rzadko przeprowadza się studia krajobrazowe z wizualizacją przewidywanych zmian, mimo że współczesna technika komputerowa dostarcza narzędzi ułatwiających poszukiwanie właściwych rozwiązań poprzez testowanie wielu wariantów. Przyczyn niedostatków w procesie planistycznym można upatrywać w systemie zamówień publicznych minimalizujących koszty, a więc i zakres prac, a przede wszystkim w niedostatecznej świadomości władz i dość niskiego miejsca wartości estetycznych, w tym krajobrazu, w hierarchii wartości, prawdopodobnie w całym społeczeństwie.

## Koordynacja, harmonizacja i regulacja w warunkach wielopodmiotowości

Przywołajmy znów przykład meblowania mieszkania albo projektowania domu, zwracając uwagę, czym różnią się one od przekształcania miasta lub regionu. Mieszkanie mebluje jeden podmiot władający nim, który jest jednocześnie użytkownikiem. Jest to gospodarstwo domowe (pomińmy dla uproszczenia, że częściej kilku- niż jednoosobowe i czasem przy ustalaniu koncepcji osoby te mogą się pokłócić). Dom projektuje architekt dla jednego inwestora. Podmiotów dokonujących zmian w mieście lub regionie jest o wiele więcej, a jeszcze więcej – użytkowników, więc o wiele trudniej jest koordynować zmiany. Z wielopodmiotowości autorów zmian wynika potrzeba prostej „przedmiotowej" koordynacji tych zmian ze względu na jedną przestrzeń, w której dokonują się i na powiązania między elementami przestrzeni.

Właściwej koordynacji nie zapewni rynek, w szczególności – nie zapewni on przestrzeni funkcjonalnej i pięknej ani trwałości jej wartości – ze względu na swoją ułomność jako regulatora zmian. Cecha ta była przyczyną interwencjonizmu w ekonomii i rozwoju

planowania przestrzennego. Niedoskonałości rynku istotne z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego dotyczą kwestii wyceny tzw. zasobów nieodnawialnych oraz przejawiają się w tym, że:

- Nie jest uwzględniany udział przyszłych pokoleń jako aktorów gry rynkowej, przez co przyszły popyt nie zwiększa aktualnych cen zasobów nieodnawialnych, a więc nie ograniczają one nadmiernego zużycia.
- Nie są internalizowane w cenie istotne koszty zewnętrzne o charakterze odroczonym w czasie, co prowadzi do nadmiernej eksploatacji zasobów. Jedną z przyczyn tego jest ułomność praw własności w stosunku do zasobów trudno- i nieodnawialnych, takich jak kultura, przestrzeń, systemy wartości, środowisko naturalne (brak właściciela oznaczająca ich „darmowość").
- Regulacja rynkowa nie zapewnia maksymalizacji społecznej funkcji celu zbudowanej w oparciu o przyjęte w danej społeczności wartości, gdyż niektórych wartości (jak: równość, wolność itp.) rynek nie jest w stanie internalizować i wyceniać (Toczyski i Lendzion, 2003).

Wielość podmiotów dotyczy nie tylko autorów zmian, ale również użytkowników przestrzeni i innych podmiotów zainteresowanych użytkowaniem, organizacją i kształtem przestrzeni. Podmioty te można usystematyzować następująco:

- Właściciele terenów (chcący zarobić na ich sprzedaży albo przekształcać zgodnie ze swoimi potrzebami albo użytkować bez zmian).
- Władający (nie swoimi) terenami i obiektami, najemcy.
- Inwestorzy poszukujący terenów (przed dokonaniem inwestycji przejdą do jednej z powyższych kategorii).
- Użytkownicy konkretnych urządzeń i terenów – stali i sporadyczni (klienci, interesanci, turyści, goście).
- Obserwatorzy krajobrazu (w naturze lub na zdjęciach i w innych technikach przekazu).
- Instytucje (np. organy administracji specjalnej) odpowiedzialne za niektóre elementy i aspekty przestrzeni - ochronę wartości, funkcjonowanie, rozwój (w tym instytucje opiniujące i uzgadniające dokumenty planistyczne).

Organizacje pozarządowe troszczące się o ochronę wartości, funkcjonowanie, rozwój. Władze (różnych szczebli) odpowiedzialne za dany obszar – jego rozwój i ochronę wartości.

Interesy powyższych grup podmiotów związane z daną przestrzenią są różne, często sprzeczne, co prowadzi do konfliktów. Minimalizacja tych konfliktów, harmonizacja interesów – należą do istoty rozwoju zrównoważonego. Można je widzieć jako zadanie władz samorządowych, a także rolę planowania przestrzennego. Już w samym procesie planowania następować może i powinno ujawnianie sprzecznych interesów i poszukiwane kompromisu, czemu służyć ma uspołecznienie (składanie wniosków, wyłożenie projektu, dokumentu, debata, zgłaszanie uwag). Procedura, zawierająca sprzężenia zwrotne, powinna trwać aż do osiągnięcia rozwiązania akceptowanego (Brooks, 2001).

## Planowanie rozwoju i działań sterujących

Każde planowanie dotyczy przyszłości. Wymóg trwałości wartości i funkcjonowania przyrody wzmacnia potrzebę myślenia o przyszłości i to przyszłości odległej. Zadaniem planowania przestrzennego jest projektowanie stanów zapewniających funkcjonalność i piękno nie tylko w przyszłości bliskiej, ale i w dalszej. Wymaga to uwzględniania **przyszłych potrzeb**, które mogą być odmienne od obecnych, a zwłaszcza mieć inną hierarchię. Na pewno zmienią się sposoby zaspokajania tych potrzeb. Troska o zaspokajanie potrzeb przyszłych pokoleń należy do idei rozwoju zrównoważonego. Wynika stąd potrzeba uwzględniania tych przyszłych potrzeb w procesie negocjacji przyszłej struktury przestrzennej. Trudność sprawia tu brak reprezentantów przyszłych pokoleń. Według Noworóla (1998) zastępować je mogą władze, które, postawione w roli odpowiedzialnych za przyszłość, faktycznie do tej odpowiedzialności poczuwają się. Wiemy, że nie zawsze tak się dzieje. Chyba nawet częściej jest odwrotnie: przeważają doraźne interesy polityczne i spojrzenie krótkoterminowe, ograniczone do bieżącej kadencji władz. Tymczasem jest jeszcze jeden argument uzasadniający potrzebę planowania przestrzennego i to długookresowego. Jest to trwałość, nieodwracalność wielu zmian dokonywanych w przestrzeni.

Nie wystarczy zaprojektować i wynegocjować strukturę przestrzeni funkcjonalnej, pięknej i trwałej. Trzeba jeszcze doprowadzić do jej osiągnięcia. Mimo jej akceptacji, może to być trudne, ponieważ władztwo planistyczne posiada tylko gmina i to tylko w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, których ustalenia są prawem powszechnie obowiązującym. Plany te jednak obejmują przeważnie tylko fragmenty gmin, często niewielkie. Nie mają też mocy sprawczej, stwarzają tylko ramy. Tym bardziej w skali całej gminy, województwa czy kraju, dla których dokumenty planistyczne nie są nawet prawem, doprowadzenie do osiągnięcia pożądanych stanów wymaga zaprojektowania drogi dojścia, czyli **planowania rozwoju**, a także **działań sterujących,** w tym narzędzi skłaniających podmioty do działań zbieżnych z zaplanowaną drogą rozwojową. W planowaniu rozwoju trzeba uwzględnić wielopodmiotowość i fakt, że większość zmian społeczno-gospodarczych i zmian w przestrzeni dokonają inne podmioty, niż podmiot planujący. Podmioty te kierują się własnym interesem. Duży powinien być zatem w planowaniu rozwoju udział hipotez i prognoz działań innych podmiotów i ich skutków. Suma ich działań składa się na procesy, których główne siły motoryczne związane są z rynkiem i polityką, w pewnym stopniu też z zaspokajaniem niektórych potrzeb społecznych. Obserwuje się pewne prawidłowości, prawa i mechanizmy, o których wielokrotnie pisał Kołodziejski (1991, 1999). Raz uruchomiony proces trudno jest zatrzymać. Logika procesów wymusza zmiany niekorzystne dla środowiska przyrodniczego, jak np. rozbudowa powiązań transportowych przez Trójmiejski Park Krajobrazowy, wymuszana przez urbanizację tzw. górnego tarasu aglomeracji gdańskiej.

Logika procesów rozwojowych może też spowodować, że struktura zaprojektowana jako najlepsza okaże się niemożliwa do osiągnięcia. Przyczyną może być np. trud-

ność utrzymania atrakcyjnych terenów w oczekiwaniu na odpowiedniego inwestora (na co zwraca uwagę Studium, 1998) albo powstawanie ułomnych struktur na etapach pośrednich, rodzących napięcia i wymuszających interwencje łagodzące je. Dawno już zwracał na to uwagę Regulski (1981), dając przykład jednego z miast francuskich. Skłania to do stosowania scenariuszy sprawdzających możliwe trajektorie przejścia od stanu obecnego do przyszłego i rozpoznających ewentualne pośrednie struktury ułomne. Są to dodatkowe argumenty za planowaniem rozwoju.

Aby plan rozwoju nie pozostał tylko zbiorem hipotez, niezbędne jest jego przełożenie na plan sterowania rozwojem, czyli **plan działania**. Na wysokim poziomie ogólności byłby to **plan strategiczny** (strategia) będący podstawą polityk sektorowych i polityki przestrzennej. Planowanie strategiczne kojarzone jest głównie z planowaniem społeczno-gospodarczym, ale może i powinno mieć ono charakter kompleksowy jako planowanie ze swej istoty najbardziej ogólne i nadrzędne nad innymi planami. Jeśli szerzej w planowaniu strategicznym rozwijany jest wątek społeczno-gospodarczy, to powinien mieć on swój odpowiednik i w planowaniu przestrzennym. W dużym stopniu taki strategiczny charakter miało mieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej w skrócie studium uikzp). Tak jak strategia, zgodnie z teorią planowana, jest podstawą planów operacyjnych, tak studium uikzp, zgodnie z Ustawą (2003) sporządzane w celu określenia polityki przestrzennej gminy, jest podstawą tej polityki i planów miejscowych, które są planami operacyjnymi najbardziej konkretnymi, o charakterze reguł. Sposoby działania podmiotu strategii niekiedy zapisane bywają w studium uikzp gminy jako typy polityk przestrzennych – kierunki przekształceń w poszczególnych obszarach, np. modernizacja, kreacja, dopełnienia, rewitalizacja, ochrona (Projekt, 2004). Takie zapisy powodują, że studium ma charakter nie tylko planu struktury, ale i planu działania, co jest jedną z cech planowania strategicznego. Na elementy i cechy planu rozwoju i planu działania wskazują niektóre sformułowania Ustawy (2003) odnoszące się do studium („kierunki zmian ..., kierunki rozwoju …, obszary, na których rozmieszczone będą …, obszary, dla których gmina zamierza sporządzić …"). Inną cechę planowania strategicznego – ramowość – przewiduje dla studium Rozporządzenie (2004), zgodnie z którym „Ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej … powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego". Również różne zasady nie muszą być dokładnie ustalane w studium, może ono zawierać wytyczne ich określania w planach miejscowych.

Trudno jednak osiągnąć w pełni strategiczny charakter *studiów uikzp*. Brak jest im elastyczności, sytuacyjności (otwartości na zmiany) i innych cech związanych z uwzględnianiem niepewności, które już dawno postulowali wprowadzić do planowania przestrzennego (w opozycji do jego tradycyjnej formy), m. in. Kochanowski (1978), Kozłowski (1980), Malisz (1981, 1984) i Regulski (1976, 1981, 1986). Osiągnięciu tych cech służyłoby operowanie zdaniami warunkowymi nawiązującymi do różnych scenariuszy uwarunkowań zewnętrznych, pozostawianie niektórych rozwiązań jako wariantowych

i odkładanie decyzji wyboru do czasu zaistnienia przesłanek ich dokonania (Sołtys, 2008). Próbę odłożenia wyboru opcji rozwoju przestrzennego podjęto, sporządzając *Studium uikzp* Gdyni (1998), ale pod wpływem krytyki przed uchwaleniem dokumentu musiano dokonać wyboru. Przeszkodą w nadawaniu *studiom uikzp* strategicznego charakteru jest, słuszny skądinąd, wymóg zgodności planów miejscowych ze *studium uikzp*. Ogranicza on stosowanie rozwiązań wariantowych i wymusza większą szczegółowość i konkretność zapisu, niż wymagałby poziom strategiczny. Możliwość uzyskania strategicznego charakteru przez studium *uikzp* można upatrywać w posiadaniu rozwiązań alternatywnych na różne przyszłe sytuacje na podobieństwo „contingency planning" (Planowanie, 1993).

Przeważnie *studiom uikzp* brak jest też wymiaru czasowego, co należy do najistotniejszej spośród brakujących cech właściwych planom strategicznym. Na ten brak zwraca uwagę Furman (I co dalej, 2005), widząc politykę przestrzenną jako koordynację w czasie, czyli określanie kolejności otwierania terenów inwestycyjnych poprzez kolejność i terminy realizacji elementów infrastruktury i sporządzania planów miejscowych. Również według Lorensa (2002) studium ma ukazać wymiar przestrzenny procesów rozwojowych, a więc łączyć aspekt przestrzenny z czasowym. Plan rozwoju do niedawna uważany był za trudny do przedstawienia ze względu na statyczność rysunku. Warto zauważyć, że technika komputerowa nie tylko pozwala na prezentacje animowane, ale może też wspomagać, poprzez programy symulacyjne, proces tworzenia planów rozwoju.

Studium uikzp gminy służy realizacji polityki przestrzennej w sposób następujący:

- Określa obszary, dla których wymagane są plany miejscowe.
- Ustala treści dotyczące przestrzeni, z którymi plany miejscowe muszą być zgodne; niektóre treści określa ramowo, jako dopuszczalny zakres zmian i wytyczne ich określania w planach miejscowych i inne treści dotyczące przestrzeni, z którymi plany miejscowe muszą być zgodne.
- Jest podstawą informacyjną dla publicznych przedsięwzięć inwestycyjnych (np. infrastrukturalnych)

Polityka przestrzenna wielu gmin ogranicza się do sporządzania planów miejscowych. Nie zawsze działania o uwarunkowaniach i skutkach przestrzennych kojarzone są z polityką przestrzenną i oparte na dokumentach planowania przestrzennego, jeżeli przepisy tego nie wymagają. Wynikać to może z niskiej świadomości szeroko pojmowanego ładu przestrzennego, a częściowo z polskiego prawa, które obfituje w szczegółowe procedury działania urzędników; niewiele jest miejsca na szersze spojrzenie i myślenie o czymś nie wymaganym wprost przez prawo.

Postulat strategicznego charakteru planowania przestrzennego jeszcze bardziej dotyczy szczebla wojewódzkiego i krajowego. Za wadliwe można uznać brak planowania przestrzennego na poziomie powiatu. Są problemy do rozwiązania na tym poziomie, bowiem w każdej skali są takie problemy, dla których rozwiązania skala ta jest najbardziej właściwa. W skali powiatu należy do nich np. racjonalizacja rozmieszczenia przyszłych terenów inwestycyjnych i mieszkaniowych uwzględniająca dojazdy do pracy,

rozmieszczenie usług publicznych, a także strukturę środowiska przyrodniczego i warunki kształtowania systemów odprowadzania i oczyszczania ścieków.

Niedostatek przenikania polityki przestrzennej do polityk sektorowych jeszcze bardziej, niż w gminach, widoczny jest na poziomie województwa, ściślej: jest mało widoczne, aby plan zagospodarowania przestrzennego województwa miał wpływ na programy i polityki sektorowe i podejmowane w ich ramach decyzje. Przyczyną może być niedostatek świadomości uwarunkowań i skutków przestrzennych podejmowanych decyzji, a także krótki – 12-letni – okres funkcjonowania województw samorządowych i jeszcze krótszy – planów ich zagospodarowania przestrzennego. Władze i administracja nie zdążyły nauczyć się korzystać w pełni z tych planów. Być może ich język jest nie zawsze dla wszystkich zrozumiały. Główny sposób oddziaływania omawianego planu (który nie jest prawem) polega na uwzględnianiu jego ustaleń w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, następnie sprawdzanych i uzgadnianych w zakresie zgodności z tymi ustaleniami. Warto przeanalizować inne możliwości wpływania ustaleń planu na rzeczywistość, biorąc pod uwagę **narzędzia** interwencji publicznej na poziomie wojewódzkim, które można usystematyzować następująco:

- Przedsięwzięcia inwestycyjne (inwestycje celu publicznego) - realizowane bezpośrednio, w zakresie, który podlega władzom województwa: budowa, rozbudowa i modernizacja infrastruktury społecznej (także ich wyposażenie, np. szpitali wojewódzkich, obiektów kultury) i technicznej (głównie dróg wojewódzkich).
- Wsparcie finansowe przedsięwzięć inwestycyjnych i działań pozainwestycyjnych samorządów lokalnych, innych instytucji publicznych i organizacji pozarządowych, a także podmiotów gospodarczych (w zakresie dopuszczalnym przez zasady UE) na podstawie RPO, programu rozwoju województwa i wojewódzkich programów sektorowych.
- Przedsięwzięcia organizacyjne - utworzenie instytucji poziomu wojewódzkiego, z ewentualnymi placówkami terenowymi (a następnie finansowanie lub współfinansowanie jej działalności).
- Ustanawianie obszarów chronionych (w zakresie kompetencji województwa) oraz odpowiednich dla nich zakazów i nakazów.
- Oddziaływania informacyjne, w tym inspiracja, a także współdziałanie z innymi samorządami, instytucjami publicznymi, organizacjami pozarządowymi i podmiotami gospodarczymi.

## Rekomendacje i wnioski do decydentów na szczeblu krajowym.

Większość powyższych działań ma odniesienia przestrzenne. Ich programowanie powinno zatem nawiązywać do polityki przestrzennej wyrażonej w ustaleniach planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W rozdz. 3 zaproponowano sposób wdrażania ustaleń takiego planu dotyczących hierarchii ośrodków usługowych. Można

zgłosić kolejną propozycję: ustalanie w planach ośrodków aktywizacji gospodarczej jako wyraz polityki wspierania ich rozwoju tam, gdzie to najbardziej jest potrzebne (np. na obszarach peryferyjnych o niskim poziomie rozwoju gospodarczego i niskim potencjale gospodarczym). Konsekwencją tego powinno być wsparcie finansowe tworzenia w tych ośrodkach uzbrojonych terenów inwestycyjnych, atrakcyjnych dla zewnętrznych inwestorów.

W ośrodkach takich lub w innym ich typie można zakładać też np. wspieranie współpracy sieciowej i tworzenia klastrów oraz wspieranie inwestycji zwiększających potencjał i konkurencyjność firm (w zakresie dopuszczonym przez UE). Przedstawiane tu propozycje wymagają odejścia od tradycyjnej, mało zrozumiałej, jednokryterialnej hierarchicznej klasyfikacji ośrodków rozwoju na rzecz co najmniej dwukryterialnej – ze względu na poziom w systemie obsługi i rolę w rozwoju (z ewentualnym dalszym różnicowaniem).

## Podsumowane i wnioski

Rola planowania przestrzennego jest wieloraka. Planowanie to obecnie w Polsce postrzegane jest często jako element procedury formalnej niezbędnej do udostępnienia terenu na cele inwestycyjne. Mniej dostrzegane są jego role w zapewnianiu ładu przestrzennego i rozwoju zrównoważonego, a role takie powinno pełnić zgodnie z teorią i prawem.

Przekształcenia przestrzeni to suma wielu zmian jednostkowych. Zadania wykonywane przez jednostki terytorialne mają swoje własne plany i najczęściej zawarte są w planach, tzw. sektorowych. Podmioty radzą sobie z tymi planami i wydaje się, że nie potrzebują planowania przestrzennego Dotyczy to też działań ochronnych, których dokonują określone podmioty i uzgadniają z innymi, aby zrealizować swoje zadanie. Jednostki samorządowe często nie posiadają świadomej polityki przestrzennej, wykraczającej poza sporządzanie ustawowych dokumentów planistycznych. Nie dziwi zatem, że nie przenika ona do polityk sektorowych.

Rolą planowania przestrzennego jest projektowanie struktury przestrzeni gminy, miasta i regionu oraz określanie sposobu przekształcania przestrzeni dla zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb, tak aby zapewnione były:

- funkcjonalność, w tym minimalizacja kolizji, przemieszczeń i zużywanej energii, efektywność wykorzystywania zasobów,
- piękno, harmonia krajobrazu,
- trwałość zasobów, walorów i funkcjonowania przyrody w czasie i przestrzeni (m.in. dzięki uwzględnianiu struktury przestrzeni, przewidywaniu skutków zmian).

Planowanie przestrzenne służy **koordynacji** zmian w przestrzeni oraz **harmonizacji** zróżnicowanych interesów (obecnych i przyszłych) różnych pomiotów. Służy też koordynacji zmian w czasie jako podstawa **sterowania rozwojem** ku pozytywnym zmianom, w tym:

- zapobiega napięciom, strukturom ułomnym, przewidując je;
- uwzględnia przyszłe potrzeby i sposoby ich zaspokajania (w tym odmienne od obecnych);
- sprawdza możliwości osiągnięcia zaprojektowanych struktur, określa drogi dojścia do nich,;
- odpowiada na ułomności rynku jako regulatora zmian;
- ułatwia wykorzystanie i wiązanie zasobów i czynników rozwojowych;
- jako planowane działanie służy określaniu **narzędzi** sterowania ku pozytywnym zmianom.

Przedstawiono tu pożądane role planowania przestrzennego. Powinno one przenikać się z planowaniem sektorowym i wpływać na nie. W Polsce planowanie przestrzenne nie w pełni spełnia swoją rolę, m. in. z powodu niedostatku planowania, jego wad systemowych (wynikających z prawa), wad w realizacji (brak kompleksowości, ujęć dynamicznych i podmiotowych, zbyt ogólne plany miejscowe), wynikających m.in. z powszechnego niedostatku świadomości, niezrozumienia roli planowania przestrzennego. W planowaniu przestrzennym tworzy się głównie plany struktury. Jest to jedna z wad i przyczyn niewielkiej skuteczności tego planowania. Wszystkie typy planowania (struktur, funkcjonowania, rozwoju i działania) są bowiem potrzebne, jako powiązane. Jedne wynikają z drugich.

## Bibliografia


Baranowski A., 1998, *Projektowanie zrównoważone w architekturze*, Politechnika Gdańska, Gdańsk

Brooks M. P, 2002, *Planning Theory for Practitioners*, Planners Press, American Planning Association, Chicago

Dobrzański G., 2005, *Podstawy rozwoju trwałego i zrównoważonego*, Wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok

Domański R., 1992, *Systemy ekologiczno-ekonomiczne. Modelowanie współzależności i rozwoju*, Studia KPZK PAN, Tom C, Warszawa

Domański, 1995, *Strukturalne zmiany systemów geograficznych spełniających warunki rozwoju podtrzymywanego*, [w:] *Strategie rozwoju wielkich miast*, R. Romański (red.), Biuletyn KPZK PAN, z. 169

*I co dalej, Więcej planowania! Dyskusja redakcyjna*, 2005, „Urbanista" nr 6

Kochanowski M., 1978, *Zasady metodyczne planowania rozwoju regionalnych systemów osadniczych*, Zesz. Nauk. Politechniki Gdańskiej 1978, nr 286, Architektura 16

Kołodziejski J., 1991, *O przyszły kształt polskiej przestrzeni,* Ossolineum, Wrocław

Kołodziejski, 1999, *Przekształcenia polskiej przestrzeni uwarunkowane cywilizacją informacyjną*, Biuletyn KPZR PAN z. 186, Warszawa

Kotarbiński T., 1982, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław

Kozłowski J., 1980, M*etodyka planowania urbanistycznego*, Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa

Kozłowski S., 2000, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, WN PWN, Warszawa

Lorens P., 2002, *Koncepcja budowy systemu zarządzania przestrzenią miasta w warunkach polskich*, [w:] *System zarządzania przestrzenią miasta*, P. Lorens (red.), Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Gdańsk

Malisz B, 1981, Zar*ys teorii kształtowania układów osadniczych*, Arkady, Warszawa

Malisz B., 1984, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej,* Ossolineum, Wrocław
Noworól A., 1998, *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta,* Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków
*Planowanie strategiczne*, 1993, praca zbiorowa pod red. A. Klasik, PWE, Warszawa
Poskrobko B, 2007, *Preface*, [w:] *Towards the theory of sustainable development*, B. Poskrobko (red.), Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok–Warszwa
*Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Tczewa*, 2004. B. Bańkowska (gen. proj.), Wykonawca zmiany: Fundacja Ecobaltic – Instytut Problemów Ekorozwoju
Regulski J., 1981, *Planowanie układów osadniczych*, PWN, Warszawa–Łódź
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz.U. Nr 118, poz. 1233
Sołtys J., 2008, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego,* seria: Monografie nr 87, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk
Sołtys J, 2010, *Polityka regionalna w aktywizacji obszarów peryferyjnych – wybrane problemy*, [w:] *Oblicza współczesnego kryzysu a polskie regiony,* Z. Strzelecki, P. Legutko-Kobus (red.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa
*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gdyni*, 1998, K. Zając (gen. proj.), M. Nakonieczny, G. Włodarczyk z zespołem, GPU „Alter – Polis", Zarząd Miasta Gdyni
Toczyski W., Lendzion J., 2003, *System monitoringu rozwoju zrównoważonego,* Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 2003, Dz.U., Nr 80, poz. 717.
*Wielka encyklopedia powszechna,* 1966

WITOLD TOCZYSKI[1]

# PARTNERSTWO NA RZECZ INNOWACJI SPOŁECZNEJ W ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONYM W PROCESIE BUDOWANIA TERYTORIALNEJ SPÓJNOŚCI

## Rozwój społeczny w perspektywie spójności terytorialnej i rozwoju zrównoważonego

Idea rozwoju zrównoważonego w Unii Europejskiej wytworzyła wielkie nadzieje na wdrożenie ożywczego sposobu życia i produkcji w harmonijnej zgodzie ze światem przyrody. Idea zderzyła się z ociężałością krajowych struktur rządzenia, oportunizmem zachowań ludzi i ponętnym konsumpcjonizmem. Nowy paradygmat dotarł do bariery mentalnej. Komisja Europejska podjęła próbę uzupełnienia idei rozwoju zrównoważonego w nowym nurcie poruszenia struktur rozwoju Unii Europejskiej poprzez pojęcie spójności terytorialnej[2]. Obie idee – spójność terytorialna i rozwój zrównoważony – mają poruszać nowe mechanizmy i instrumenty rozwoju gospodarczego i społecznego jak fale sztormowe wpływają na procesy abrazji.

Praktycznym polem wdrażania idei rozwoju zrównoważonego jest polityka strukturalna. Ma ona prowadzić do łagodzenia różnic pomiędzy krajami i regionami poprzez wzmocnienie podstaw ich konkurencyjności. Podobne oczekiwania dotyczą koncepcji budowania spójności terytorialnej. Tworzy się nowy model rozwoju Unii Europejskiej, w której sprawne i harmonijne funkcjonowanie struktur gospodarczych i społecznych jest zgodne z utrzymaniem w dobrym stanie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. To jest jednak teoretyczny punkt wyjścia, gdyż problemy trapiące systemy finansowe Unii bezpośrednio zagrażają szczytnym koncepcjom rozwoju.

Pojęcie spójność terytorialna jest pojęciem bardzo złożonym i należy postrzegać je w dwóch wymiarach. Pierwszy wymiar podkreśla znaczenie stanu rozwoju terytorium, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej

[1] Uniwersytet Gdański.

[2] Komunikat komisji do rady, parlamentu europejskiego, komitetu regionów i komitetu ekonomiczno-społecznego, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, COM(2008) 616, Bruksela 2008.

i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo-efektywną alokację zasobów.

W drugim, spójność terytorialna jest procesem polegającym na takim kształtowaniu przestrzeni Unii Europejskiej, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem[3].

W pojęciu „unikalnego potencjału" regionów zawarte jest dążenie do odpowiedniego wykorzystania czynników rozwoju endogenicznego. Jest on zawarty w sieciowych powiązaniach funkcjonalnych tworzących terytorium i w relacjach społecznych. Chodzi więc o uruchomienie takich innowacyjnych procesów i dobrych praktyk, które będą sprzyjać swobodnemu korzystaniu z zasobów i przemieszczania ludzi zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego[4].

Poszukiwanie innowacyjnych praktyk budowania spójności stanowi wyzwanie dla programowania i planowania przestrzennego, w szczególności w skali regionalnej i lokalnej. Zakłócenie równowagi struktur przestrzennych w szczególny sposób widać na przykładzie rozlewającej sie urbanizacji (*urban sprawl*) pozbawionej sprawnej komunikacji masowej. W szczególności w Polsce jest ona przyczyną dezorganizacji życia społecznego i gospodarczego. Przestrzenne deformacje, wynikające z lekceważenia funkcjonalnych współzależności w rozwoju terytorialnym, przez niekontrolowaną antropopresję przenoszą się na wiele pokoleń.

Spójność terytorialna w perspektywie rozwoju zrównoważonego jest kondensatem fundamentalnych wartości w kształtowaniu przestrzeni w Unii Europejskiej; w decydujący sposób wpływa na koncepcje kształtowania przestrzeni. W tym procesie wartości te znalazły się pod wielkim naciskiem tworzącego się społeczeństwa informacyjnego. Spadać będzie znaczenie tradycyjnych czynników lokalizacji czynników materialnych i gospodarczych, a wzrastać będzie rola powiązań sieciowych, w których istotną rolę odgrywać będzie wykształcenie, atrakcyjność kulturowa miasta, potencjał innowacyjnych działań czy też sprawność funkcjonowania systemów zarządzania. Potwierdza to następujący cytat z Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej:

*Wzrost gospodarczy w zglobalizowanej gospodarce światowej jest w coraz większym stopniu wynikiem wielopoziomowych struktur współpracy angażujących różnego rodzaju podmioty publiczne i prywatne. Można to zwłaszcza zaobserwować w politykach dotyczących innowacyjności, które muszą angażować przedstawicieli różnych grup społecznych, włącznie z podmiotami nieprowadzącymi działalności gospodarczej*[5].

---

[3] Por. Stanowisko Polskiego Rządu do „*Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength*", COM(2008) 616, Warszawa 2009, s. 4.

[4] Tamże, s. 4.

[5] Komunikat komisji do rady, parlamentu europejskiego, komitetu regionów i komitetu ekonomiczno-społecznego, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, COM(2008) 616, Bruksela 2008.

Ważną rolę mają do spełnienia struktury nowoczesnego społeczeństwa opierające się na szeroko rozumianym społeczeństwie obywatelskim. To właśnie kultura i kapitał społeczny stają się pierwszorzędnymi motorami nowoczesnego rozwoju[6].

## Zobowiązania z Aalborga

Przyjęte w 2004 roku zobowiązania (Aalborg Commitments[7]) eksponowały problematykę efektywnego rządzenia, które w istocie zależy od innowacyjnych sposobów zarządzania i kształtowanie relacji pomiędzy samorządami a społecznością lokalną, zdefiniowania planów działań i ich realizację na rzecz Lokalnej Agendy 21.

W Zobowiązaniu I – „Rządzenie" wdrażanie lokalnego procesu zrównoważonego rozwoju ma polegać na takich działaniach jak;

- rozwój wspólnej długoterminowej wizji zrównoważonego miasta,
- współuczestnictwo w realizacji procesu zrównoważonego rozwoju wśród społeczności lokalnej i administracji samorządowej,
- udział wszystkich sektorów społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji,
- podejmowanie decyzji w sposób otwarty, odpowiedzialny i transparentny,
- współpraca w partnerstwie z przyległymi gminami i władzą na innych szczeblach

oraz wzmocnienie Lokalnej Agendy 21 w głównym nurcie działań samorządowych.

Duch społecznych zobowiązań włączenia szerokich kręgów do rządzenia, z nową siłą podkreślony został w tzw. Karcie Lipskiej w 2007 roku[8]. Uznano konieczność zaangażowania podmiotów gospodarczych, zainteresowanych stron i ogólnie społeczeństwa. Kluczowym warunkiem wdrażania strategii zrównoważonego rozwoju UE jest polityka zintegrowanego rozwoju miejskiego, która musi uwzględniać warunki i potrzeby lokalne oraz zasadę pomocniczości.

## Innowacyjność w spójności terytorialnej i społecznej

Zadaliśmy pytanie badawcze: jakich innowacji należy spodziewać się w procesie budowy regionalnej spójności terytorialnej i społecznej?

Proces realizacji tych solidarystycznych marzeń ujęty został w przemyślanej postaci w Strategii Lizbońskiej (2000), a także wielu dokumentach – rezolucjach, komunikatach i dyrektywach – wydawanych przez instytucje Unii Europejskiej.

---

[6] M.E. Porter, *Postawy, wartości i przekonania a makroekonomia dobrobytu*, [w:] *Kultura ma znaczenie. jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, pod red. L.E. Harrisona i S.E. Huntingtona, Poznań 2003, s. 71.

[7] Zobowiązania Aalborskie 2004, http://www.aalborgplus10.dk/media/pdf2004/aalborg_commitments_german_final.pdf.

[8] *KARTA LIPSKA na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*, CdR 163/2007 EN, Lipsk 2007, s. 3.

Celem spójności terytorialnej jest wspieranie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju wszystkich obszarów poprzez odwołanie się do ich terytorialnych cech i zasobów[9].

Wskazuje się trzy podstawowe elementy, dzięki którym można będzie osiągnąć ten cel:

- **koncentracja** (osiągnięcie masy krytycznej w ramach radzenia sobie z negatywnymi efektami zewnętrznymi),
- **łączenie** (wzmacnianie wagi efektywnych połączeń pomiędzy obszarami zapóźnionymi a centrami rozwojowymi poprzez infrastrukturę i dostęp do usług), oraz
- **współpraca** (współdziałanie ponad granicami administracyjnymi w celu osiągnięcia efektów synergii).

Po dziesięciu latach, od przyjęcia Strategii Lizbońskiej, proces budowania społeczeństwa wiedzy podlega ewolucji, którą warto prześledzić – choćby w skrócie – w kontekście dojrzewania **spójności terytorialnej** poprzez realizacje idei partnerstwa, partycypacji, dialogu społecznego**.**

## Impulsy polityczne dla innowacji w budowaniu spójności terytorialnej

W diagnozie „Europa 2020" odsłonięte zostały strukturalnie słabe punkty Europy[10]. M.in. wskazane zostało niewystarczające wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych a także niechęci części naszych społeczeństw do wprowadzania innowacji. U podstaw strategii Europa 2020 znalazły się trzy priorytety:

- r o z w ó j  i n t e l i g e n t n y – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- r o z w ó j  z r ó w n o w a ż o n y – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- r o z w ó j  s p r z y j a j ą c y  w ł ą c z e n i u  s p o ł e c z n e m u – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Strategia łączy dominujący cel, jakim jest „inteligentny rozwój" rozumiany jako zwiększenie roli wiedzy i innowacji jako sił napędowych przyszłego rozwoju z budowaniem z r ó w n o w a ż o n e j  i konkurencyjnej gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów, wykorzystując do tego pierwszoplanową pozycję Europy w wyścigu do nowych procesów i technologii, w tym technologii przyjaznych środowisku, przyspieszając wprowadzanie inteligentnych sieci opartych na technologiach ICT. W realizacji strategii, jako jeden z głównych motorów wskazywane jest podniesienie jakości edukacji, poprawa wyników działalności badawczej, wspierania transferu innowacji i wiedzy w Unii, pełnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych.

---

[9] *Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej* (SEK(2009) 828 wersja ostateczna}, s. 13.

[10] „Europa 2020: *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*", COM(2010)2020.

Impuls ukazujący związek innowacji z odpowiednio zorganizowanymi kanałami informacyjno-komunikacyjnymi wielu poziomów zarządzania terytorialnego podniesiony został w krótkiej, acz treściwej Deklaracji Berlińskiej[11]. Deklaracja przyjęta z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich stwierdza: „Jest wiele celów niemożliwych do osiągnięcia samemu – można je zrealizować tylko wspólnymi siłami. Unia Europejska, państwa członkowskie, ich regiony i struktury lokalne dzielą się zadaniami".

W deklaracji wyrażono przekonanie, że bez wsparcia oddolnego proces innowacyjny się nie powiedzie. Wcześniejsze dokumenty EU oceniające rozwój zrównoważony wyraźnie podkreślają deficyt wsparcia *bottom up*. Cele rozwoju zrównoważonego, po uchwaleniu uzupełnienia Strategii Lizbońskiej Strategią Goeteborską w 2001 roku, w większym stopniu uwzględniają kontekst społeczny. Jest to reakcja na zbyt technologiczne podejście. Osiągnięcie celów rozwoju zrównoważonego opiera się na realizacji 10 zasad przewodnich[12]. Wśród nich, bo w aż w siedmiu, szczególny nacisk został położony na zasady, które zależą od włączenia społeczeństwa i jego demokratycznych struktur do realizacji nowego modelu gospodarczego opartego na społeczeństwie wiedzy. Są to następujące zasady:

- Propagowanie i ochrona praw podstawowych – Umieścić człowieka w centralnym punkcie polityk Unii Europejskiej, propagując prawa podstawowe, zwalczając wszelkie formy dyskryminacji i działając na rzecz zmniejszenia ubóstwa i eliminacji zjawiska wykluczenia społecznego na całym świecie.
- Solidarność wewnątrz - i międzypokoleniowa – Odpowiadać na potrzeby obecnych pokoleń, nie ograniczając możliwości przyszłych pokoleń do zaspokajania ich potrzeb tak w Unii Europejskiej, jak i poza nią.
- Otwarte i demokratyczne społeczeństwo – Zagwarantować obywatelom możliwość korzystania z prawa dostępu do informacji i zapewnić im dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Rozwijać odpowiednie kanały zapewniające konsultację i uczestnictwo wszystkim zainteresowanym stronom i stowarzyszeniom.
- Udział obywateli – Zwiększyć udział obywateli w procesie podejmowania decyzji. Lepiej informować i w większym stopniu uwrażliwiać opinię publiczną na problem zrównoważonego rozwoju. Informować obywateli o wpływie, jaki mają na środowisko i o różnych sposobach dokonywania wyborów bardziej zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju.
- Udział przedsiębiorstw i partnerów społecznych – Wzmocnić dialog społeczny, odpowiedzialność społeczną przedsiębiorstw oraz partnerstwa publiczno-prywatne w celu wspierania współpracy i wspólnej odpowiedzialności, mając na uwadze osiągnięcie zrównoważonej produkcji i konsumpcji.
- Spójność polityk i sprawowanie rządów – Promować spójność mię-

[11] *Deklaracja berlińska* - akt Unii Europejskiej podpisany 25 marca 2007 roku z okazji 50. rocznicy podpisania traktatów rzymskich.

[12] *Deklaracja w sprawie zasad przewodnich w zakresie zrównoważonego rozwoju*, Konkluzje Rady Europejskiej, 16–17 czerwca 2005 r. {10255/1/05 REV 1}.

dzy wszystkimi politykami Unii Europejskiej i działaniami prowadzonymi na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i światowym w celu zwiększenia ich wkładu w zrównoważony rozwój.

- Integracja polityk – Promować integrację czynników natury gospodarczej, społecznej i środowiskowej, tak aby były one spójne i wzajemnie się wzmacniały, poprzez pełne wykorzystanie instrumentów mających na celu lepsze stanowienie prawa, takich jak zrównoważona ocena wpływu oraz konsultacje z zainteresowanymi stronami.

Deklaracja spotkała się z krytycznymi ocenami, w których podkreślono, że Komisja Europejska nie potrafiła docenić wagi kwestii podziału kompetencji. Jest to drażliwy temat, ponieważ niektóre spośród planowanych działań należą do właściwości Wspólnoty, podczas gdy inne należą raczej do kompetencji krajowych (energia) lub próbuje się je skoordynować na poziomie europejskim. Brak jasności podziału kompetencji pomiędzy szczeblami wpływa na trudności w zapewnieniu stabilności w dłuższym okresie oraz spójności z innymi działaniami. Te ułomności procesu aktywizacji szczebla regionalnego i lokalnego są jednym z powodów braku faktycznych postępów w dziedzinie rozwoju zrównoważonego - występuje zbyt duża liczba strategii, planów działań itp., jak również zmiany, którym zgodnie z politycznymi priorytetami były one poddawane z biegiem lat[13].

## Wpływ innowacyjnego wielopoziomowego zarządzania na spójność terytorialną

Nowym i najważniejszym elementem spójności terytorialnej jest ujęcie funkcjonalne powiązań i relacji pomiędzy elementami tworzącymi terytorium, powiązania sieciowe oraz koordynacja polityk posiadających wpływ terytorialny. Adekwatnym rozwiązaniem byłoby zastosowanie systemu wieloszczeblowego zarządzania (M*ulti-level Governance*), opierającego się o zadaniowy i wielostronny dobór partnerów zainteresowanych danym obszarem wsparcia i funkcjonujący w szerszym kontekście niż tradycyjne partnerstwo na linii Komisja Europejska – rządy państw członkowskich – władze regionalne[14]. Kształtujący się nowy model partnerstwa, do którego wchodzą nowe podmioty, powinien być obszarem szerokiej refleksji w kontekście osiągania celów polityk wspólnotowych, w tym polityki spójności. W polskim stanowisku, wobec spójności terytorialnej, wskazuje się na proces przechodzenia od interwencji w administracyjnie wyodrębnionych układach terytorialnych do interwencji w obszarach funkcjonalnych. Rośnie wtedy znaczenie kapitału społecznego i sieciowych powiązań[15].

---

[13] OPINIA Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Przegląd strategii zrównoważonego rozwoju – platforma działania*, COM(2005) 658 końcowy, s. 10.

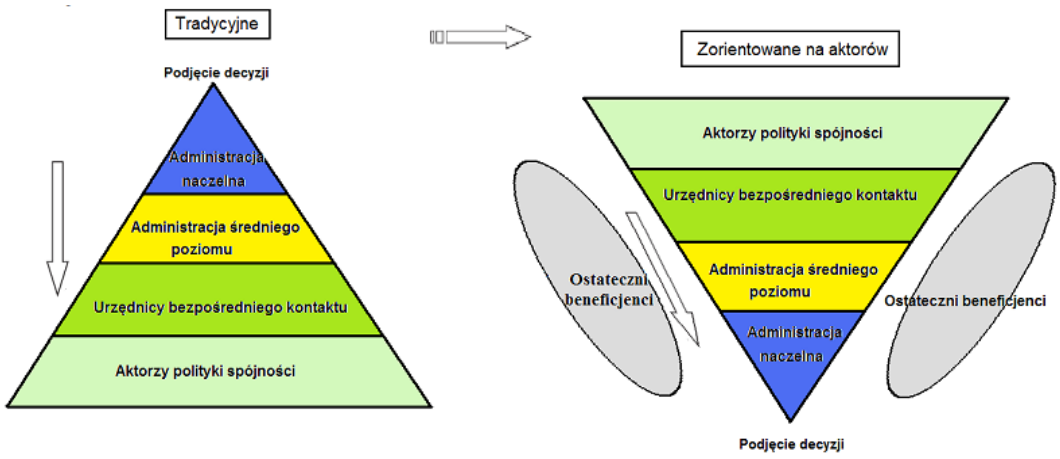
[14] Stanowisko Rządu Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 4 lutego 2009 r. wobec dokumentu *Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej- przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, COM(2008)616.

[15] Tamże, s. 13.

Wielopoziomowe sprawowanie rządów służy w rzeczywistości głównym celom politycznym Unii Europejskiej, takim jak: społeczeństwo obywatelskie w Europie, wzrost gospodarczy i postęp społeczny, zrównoważony rozwój i rola Unii Europejskiej, jako podmiotu o znaczeniu globalnym. Wzmacnia wymiar demokratyczny Unii Europejskiej i zwiększa skuteczność toczących się w niej procesów. Nie jest ono jednak stosowane w przypadku wszystkich obszarów polityki unijnej, a jeśli tak, to rzadko w sposób symetryczny czy jednolity[16].

Nowoczesne zarządzanie regionem staje się konglomeratem tradycyjnych form rządzenia publiczno-administracyjnego oraz współpracy sieciowej z szerokim udziałem organizacji lokalnych, przedsiębiorców, ośrodków nauki i innych aktorów życia publicznego (ang. *participative democracy*). Cele planowania przestrzennego z natury swojej mają charakter antropocentryczny. Efekty polityki przestrzennej wywierają swój wpływ na setki lat i wymagają szczególnej rozwagi i uwzględnienia rozlicznych interesów użytkowników przestrzeni. Dlatego opracowywanie dobrych polityk i programów musi uwzględniać rozległą mozaikę działań. Szczególne miejsce w tym procesie odgrywa dialog między odpowiednimi podmiotami publicznymi i prywatnymi. W wielu przypadkach konieczne jest oddolne budowanie strategii na poziomie lokalnym i regionalnym. Takie oddolne podejście uwzględnia specyfikę regionu, skutecznie wzmacnia spójność podejmowanych lokalnie decyzji, podnosi, jakość rządzenia i przyczynia się do wzmocnienia kapitału społecznego w społecznościach lokalnych, a także motywuje do stosowania innowacyjnych rozwiązań.

Modelową ewolucje podejścia w teorii zarządzania zmianami, w warunkach rozprzestrzeniania się współpracy sieciowej, można przedstawić w ewolucji dwóch ujęć. Przedstawia to rysunek 1.




**Rys. 1. Ewolucja podejścia do zarządzania zmianami w polityce spójności**

Źródło: S. Kojło, K. Leszczyńska, S. Lipski, E. Wiszczun, *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności*, ekspertyza dla MRR, Warszawa 2009, s. 6.

[16] *Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, CONST-IV-020, Bruksela 2009.

Pierwsze podejście ma charakter tradycyjny, które dominuje w planowaniu przestrzennym i w politykach publicznych obejmujących również decyzje w zakresie wdrażania idei rozwoju zrównoważonego. W drugim ujęciu obserwujemy odwrócenie logiki w procesie decyzyjnym, która musi ewaluować w kierunku współpracy sieciowej, zorientowanej na aktorów i ostatecznych beneficjentów. Podjecie decyzji następuje w wyniku realizacji innej logiki, w której decyzja administracyjna wieńczy proces sieciowego uzgadniania celów i interesów.

Atrakcyjność podejścia sieciowego w szczególności nabiera na znaczeniu w sytuacji gwałtownie rosnących deficytów budżetowych państw i regionów i nieposkromionego zadłużenia publicznego. Wskazuje się, że przemiany społeczne wymagają innowacyjnego podejścia, które nie jest możliwe bez uwzględnienia wielopoziomowego zarządzania (*Multilevel Governance*) i rosnącej roli dialogu i partnerstwa społecznego. Uwzględnić należy cztery czynniki wymuszające podejście sieciowe[17]. Są to:

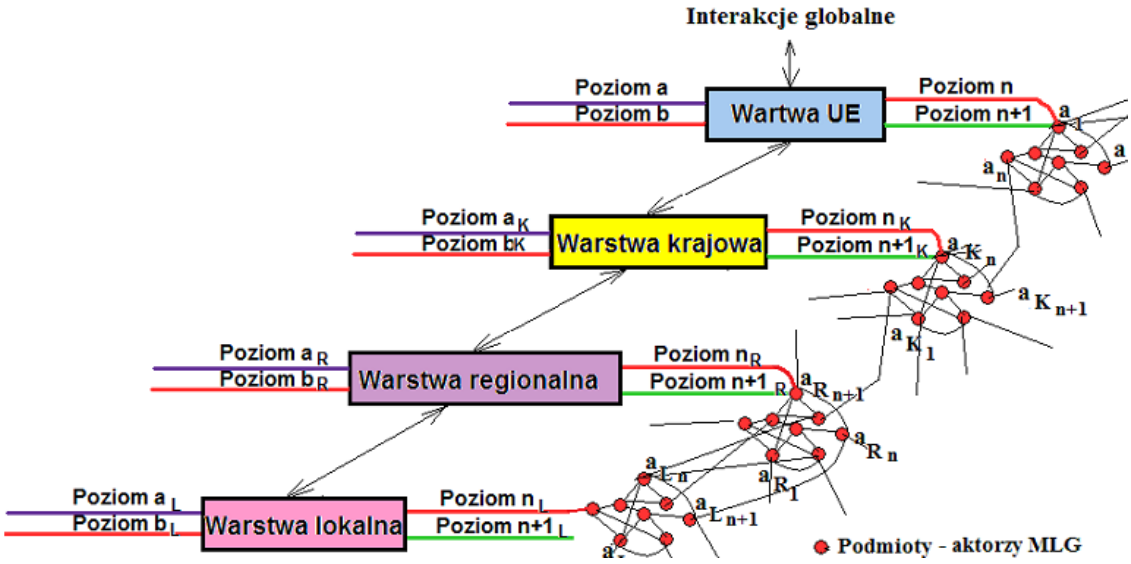
1. Rosnący udział podmiotów niepaństwowych.
2. Konieczność odchodzenia od decyzji podejmowanych w sferze „dyskretnych poziomów terytorialnych" (ang. *discrete territorial levels*), a zamiast tego, konieczność opracowania koncepcji w kategoriach „pokrywania rozwiniętych sieci" (ang. *complex overlapping networks*).
3. Transformacja roli państwa w kierunku nowych strategii koordynacji, sterowania i sieci, pozwalających na budowanie ładu administracyjno-regulacyjnego społeczeństwa obywatelskiego.
4. Tradycyjne pojęcia odpowiedzialności demokratycznej słabną i są kwestionowane.

Model wielopoziomowego zarządzania nie polega na tym, aby władza publiczna oddalała odpowiedzialność w ramach permanentnego partnerskiego dialogu społecznego – wszystkich ze wszystkimi. Zarządzanie wielopoziomowe orientuje się na wspólne rozwiązania określonego problemu jakiegoś wyznaczonego terytorium. Polega ono na tym, by władze różnego typu i szczebla powinny wspólnie programować, wspólnie wyznaczać instytucję zarządzającą i wspólnie wdrażać programy. Schemat tego podejścia można przedstawić na rysunku 2.

Przedstawiony model ukazuje wpływ każdej z warstw na partnerstwa ze swojego poziomu, które jednak znajdują się w delikatnych relacjach między poszczególnymi warstwami/szczeblami władzy publicznej. Każdy na swoim poziomie powinien budować na zasadach partnerskich współpracę ze swoimi partnerami społecznymi i gospodarczymi. Zawsze są to jednak partnerzy władzy publicznej, a nie uczestnicy zarządzania, ponieważ to władza publiczna jest odpowiedzialna za zaspokojenie potrzeb obywateli i ona odpowiada za realizację zadań publicznych, za zarządzanie publiczne. Budując niezależne instytucje samorządu terytorialnego nie zdołaliśmy stworzyć mechanizmu budowania relacji i procedur współpracy miedzy tymi szczeblami i dlatego podejście sektorowe okazuje się najprostsze i najbardziej czytelne. Ponadto zbyt krotki upływ cza-

[17] S. Kojło, K. Leszczyńska, S. Lipski, E. Wiszczun, *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności*, ekspertyza dla MRR, Warszawa 2009, s. 9.

su od uwolnienia Europy wschodniej z systemu skrajnie scentralizowanych decyzji powoduje powstanie barier mentalnych. Polegają one na tym, ze odzyskaną podmiotowość reprezentowanej instytucji interpretują przez podkreślanie władztwa a nie skłonności do kooperacji. Współpraca wymaga zaufania, a to nie przychodzi po okresie socjalistycznej deprawacji łatwo. Te procesy musza odbijać się na umiejętnościach do podjęcia współdziałania w sieciowej strukturze i zawiązywaniu odpowiednich związków relacyjnych.




**Rys. 2. Uproszczony model warstw i sieci wielopoziomowego partnerstwa.**

Źródło: S. Kojło, K. Leszczyńska, S. Lipski, E. Wiszczun, *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności*, ekspertyza dla MRR, Warszawa 2009, s. 12.

## Partnerstwo na rzecz innowacji

Unia innowacji musi objąć wszystkie regiony. Kryzys finansowy w nieproporcjonalny sposób dotyka słabiej rozwinięte regiony, grożąc zaprzepaszczeniem niedawnych osiągnięć w zakresie konwergencji[18]. Szczególne znaczenie przypisuje się tworzeniu partnerstw w programie Unia innowacji/4. Przede wszystkim należy lepiej zrozumieć ideę innowacji w sektorze publicznym, wyszukiwać i promować udane inicjatywy oraz mierzyć postęp. Europejskie partnerstwa innowacji mają cel – przyspieszenie badań, ich rozwój i rynkowe wykorzystanie, które powinno służyć rozwiązywaniu głównych problemów społecznych, a także łączenie zasobów i wiedzy specjalistycznej oraz zwiększania konkurencyjności. Pierwsze takie partnerstwo w Programie będzie poświęcone „*zdrowej starości*". Wśród pytań postawionych w IV raporcie o spójności istotne znaczenie dla spójności społecznej w wymiarze terytorialnym ma np. pytanie „2.2. *Jakie znaczenie mają wyzwania zidentyfikowane w sprawozdaniu dla*

[18] *Projekt przewodni strategii Europa 2020 – Unia innowacji* (COM(2010)0546.

*wartości kluczowych dla spójności społecznej, takich jak włączenie, integracja i szanse dla wszystkich? Czy konieczne są dalsze wysiłki w celu przewidywania i równoważenia ich wpływu*?"

W innowacjach społecznych chodzi o wykorzystanie pomysłowości samorządów terytorialnych, organizacji humanitarnych, stowarzyszeń i przedsiębiorców społecznych dla znalezienia nowych sposobów zaspokojenia potrzeb społecznych, których nie zaspokajają w wystarczający sposób rynek lub sektor publiczny. Chodzi także o wykorzystanie tych pomysłów w procesie zmian postaw i zachowań społecznych. Innowacje społeczne nie tylko odpowiadają na potrzeby społeczne i pomagają rozwiązywać społeczne problemy, ale wzmacniają też pozycję obywateli i tworzą nowe relacje społeczne i modele współpracy. Są, zatem innowacyjne same w sobie i sprzyjają innowacyjności społeczeństwa.

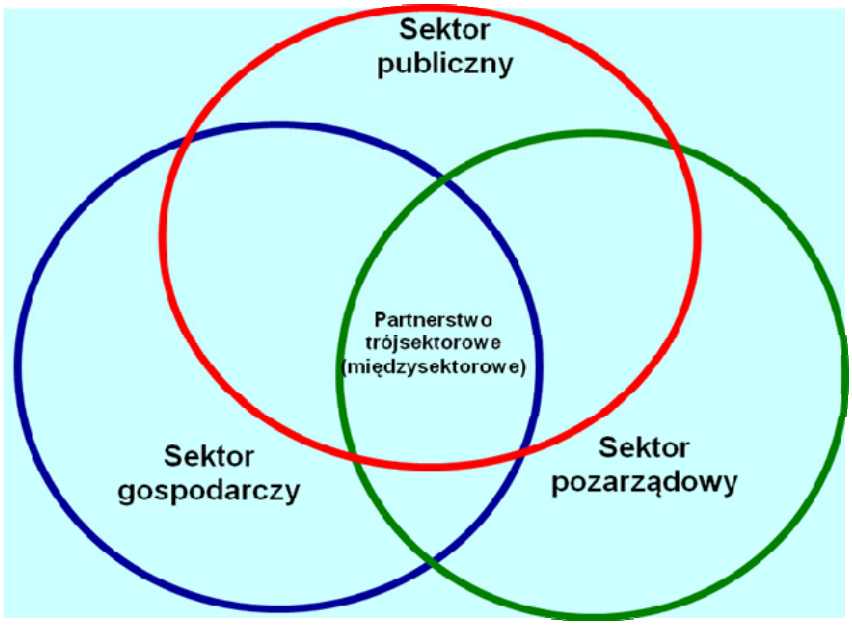
Przykładami innowacji społecznych w Europie są np. ekomapy miast dostarczające lokalnym społecznościom informacji na temat postępów w redukcji emisji zanieczyszczeń lub banki etyczne świadczące usługi finansowe, których celem jest osiągnięcie możliwie największych społecznych i środowiskowych zwrotów z inwestycji.

Prawdziwie otwarte innowacje wymagają brokerstwa, pośrednictwa oraz tworzenia sieci, w których wszystkie podmioty mogą uczestniczyć na równych zasadach. Potrzebne jest tworzenie skutecznych zachęt oraz sieci przyspieszających i ułatwiających wzajemne uczenie się. W całej Europie istnieją już tego typu infrastruktury dla innowacji w biznesie, nie ma ich natomiast w obszarze innowacji społecznych u terytorialnych. Wiele zależy od tego, czy uda się wykreować wystarczającą liczbę liderów w sektorze publicznym, zdolnych do zarządzania innowacjami? Potrzebne są też lepsze metody oceny, aby stwierdzić, co działa, a co nie i dlaczego, oraz jakie praktyki można i należy upowszechniać na większą skalę.

## Partnerstwo trójsektorowe

W rozwiązywaniu problemów i konfliktów pojawiających w rozwoju określonego terytorium i społeczności istotne znaczenie przypisuje się tworzeniu partnerstw trójsektorowych. Partnerstwa te są odpowiedzią na instytucjonalną i organizacyjną słabość w osiąganiu rezultatów zrównoważonego rozwoju, a także środkiem na łączenie biznesowych i społecznych celów i kompetencji z poprawą programowania i realizacji celów sektora publicznego.

Przestrzeń społeczna ściśle splata się z przestrzenią fizyczną z terytorium miasta, czy wsi. Partnerstwo trójsektorowe ułatwia włączenie ludności do realizacji określonych celów, a z drugiej strony daje społeczności szanse na ujawnienie ich potrzeb, interesów i zaspokojenie.

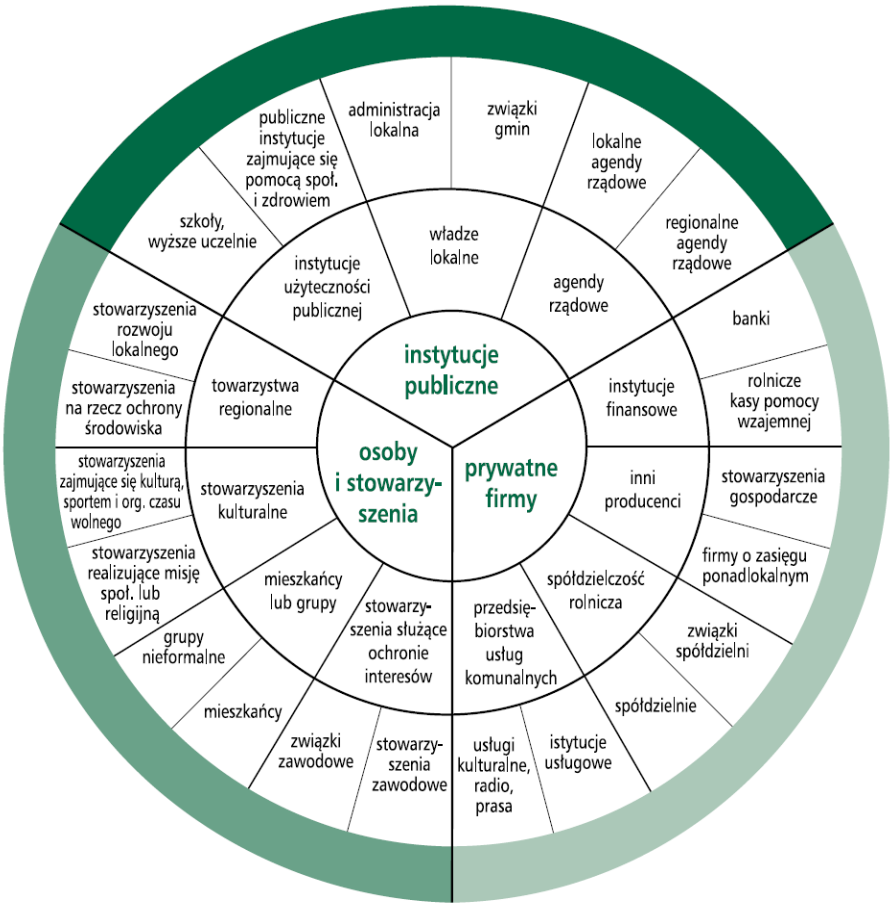



**Rys. 3. Model partnerstwa trójsektorowego**

Źródło: Opracowanie własne.

W partnerstwie występują następujące cechy:
- wspólnie określone cele,
- dobrowolność udziału w partnerstwie,
- prymat celów partnerskich przed zyskiem,
- dobrowolne członkostwo,
- przejrzystość działań,
- demokratyczna kontrola,
- solidarność społeczna,
- wzajemna odpowiedzialność.

Na przedstawionym poniżej schemacie wymieniono 22 instytucje i organizacje, które są częścią lokalnej sceny partnerstwa trójsektorowego. Wartością dodaną partnerstw trójsektorowych jest aktywizacja społeczności lokalnej, co jest szczególnie pożądaną innowacją zarządzania publicznego. Partnerstwo trójsektorowe trzeba uznać za prostszą formę rekomendowanego zarządzania wielopoziomowego (*Multilevel Governance*) w Unii Europejskiej.




**Rys. 4. Aktorzy partnerstwa trójsektorowego**

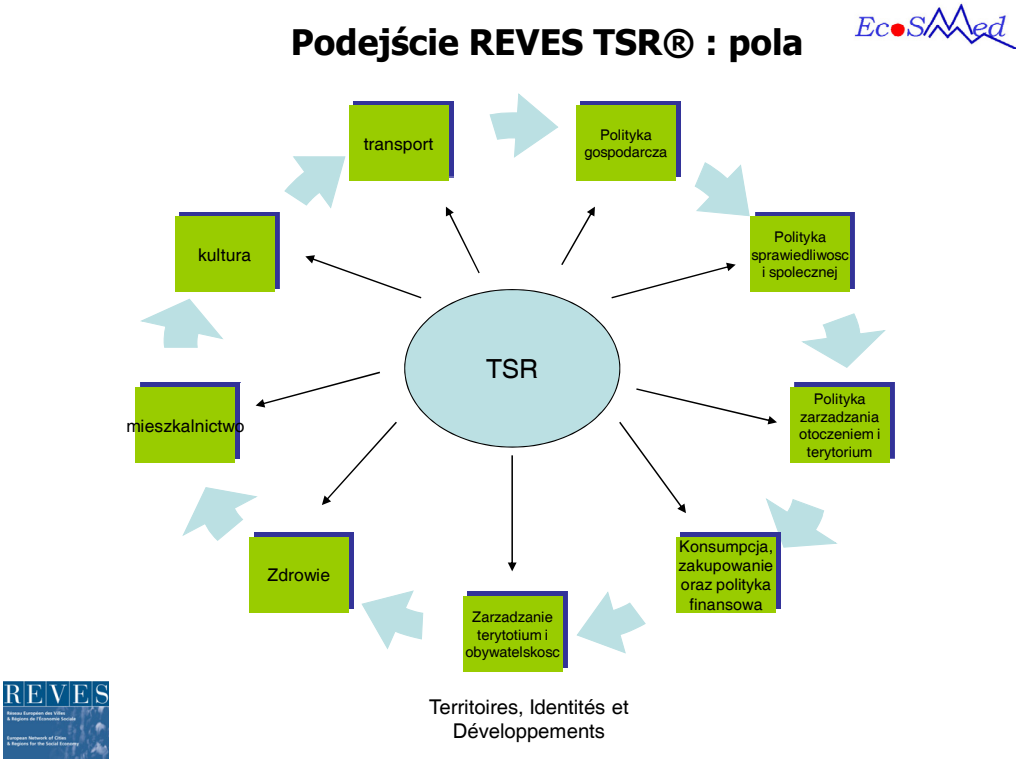
Źródło: P. Wołkowiński, *Dobre rządzenie – wspólnym zarządzaniem*?

## Społecznie odpowiedzialne terytorium

Władze lokalne dążą do terytorium społecznie odpowiedzialnego (TSR), jeżeli wdrażają wszystkie polityki w sposób spójny i przekrojowy, poprzez stworzenie modelu zrównoważonego rozwoju, który wpływa na równowagę ekonomiczną, społeczną, kulturalną i środowiskową. Koncepcja **terytorium społecznie odpowiedzialnego** została stworzona przez Europejską Sieć Miast i Regionów dla Ekonomii Społecznej (REVES).

Sieć ta została założona w 1997 roku w Genui (Włochy) przez grupę animatorów rozwoju lokalnego: miasto Ostersund (Szwecja), Reggio Calabria (Włochy), region Brukseli (Belgia) i Roubaix (Francja), a także organizację zrzeszającą spółdzielnie pracowników, spółdzielnie społeczne i przedsiębiorstwa „partycypatywne". REVES jest jedyną siecią, która łączy samorządy oraz podmioty ekonomii społecznej w celu stworzenia

trwałych partnerstw i wspólnych strategii politycznych na rzecz harmonijnego rozwoju lokalnego i promocji inkluzji społecznej[19].




**Rys. 5. Obszary oddziaływania terytorium społecznie odpowiedzialnego**

Źródło: P. Wołkowiński, *Dobre rządzenie – wspólnym zarządzaniem*?

Istota podejścia REVES polega na tym, że polityka zarządzania otoczeniem i terytorium jest częścią łańcucha przepływów informacji i relacji, które sa inspirowane poczuciem wspólnotowego interpretowania określonego terytorium. Zarządzanie terytorium, w tym polityka spójności, jest traktowane w sposób holistyczny. REVES prowadzi działania na rzecz rozwoju demokracji i wzmocnienia modelu partnerskiego na terytoriach, co wzmacnia wartość procesów rozwoju lokalnego i postępu społecznego. Poprzez czynne obywatelstwo, solidarność, partycypację, odpowiedzialność i zarządzanie (z ang. governance), wzrasta poziom zaufania i pewności we wspólnotach lokalnych, co sprzyja większemu zaangażowaniu społecznemu i większej spójności społecznej. Stymuluje także rozwój gospodarczy. Istotne staje się stworzenie zasad i kryteriów budowania społecznie odpowiedzialnego terytorium, które mogą być stosowane we wspólnych działaniach państwa i gospodarki społecznej.

[19] P. Wolkowinski, *Dobre rządzenie – wspólnym zarządzaniem?* http://wiadomosci.ngo.pl/files/ekonomia spoleczna.pl/public/Raport_Otwarcia/Wolkowinski_Dobre_rzadzenie.pdf

W koncepcji TSR wyszczególniono 13 głównych zasad, którymi kierują się społeczności akceptujące idee. Chciałbym podkreślić włączenie do tych zasad elementów, które sa także częścią składowa spójności terytorialnej. Dostrzec można bezpośredni związek kryteriów równości przestrzennej, spójności społecznej, rozwoju zrównoważonego, subsydiarności, partnerstwa i partycypacji. To są uniwersalne zasady, które szczególnie ogniskują się w przestrzeni zagospodarowane według mądrze pomyślanej strategii rozwoju.

**Rys. 6. Zasady i kryteria koncepcji terytorium społecznie odpowiedzialnego**

Źródło: P. Wołkowiński, *Dobre rządzenie – wspólnym zarządzaniem*?

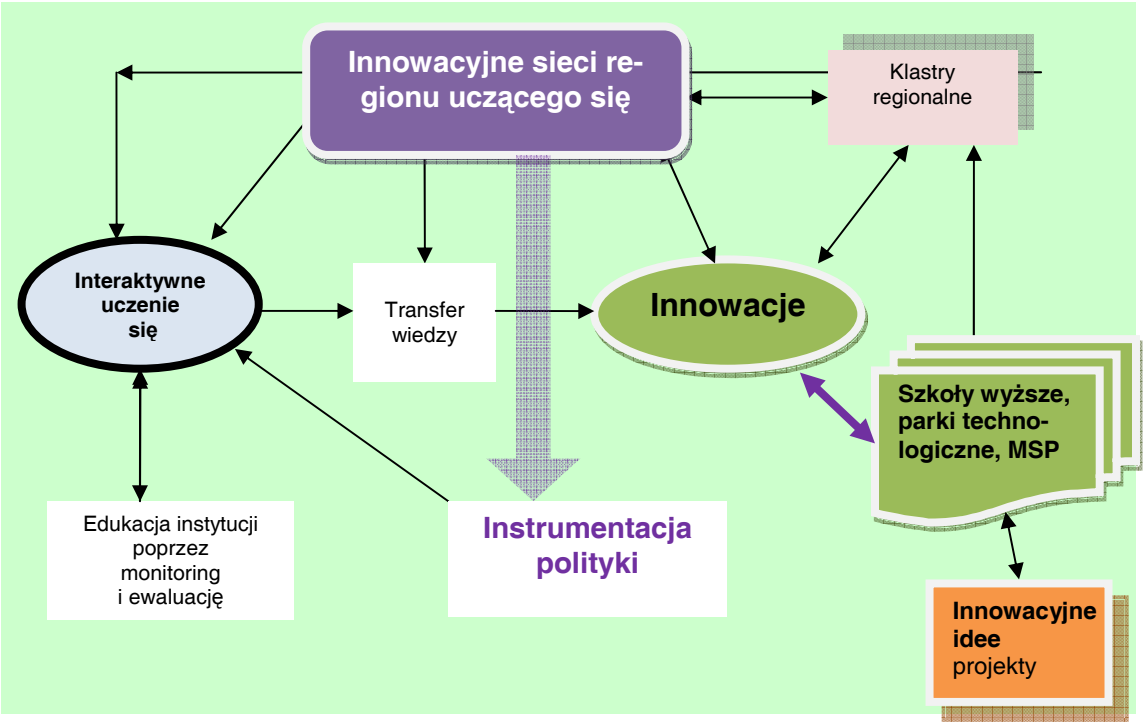
Stosowanie pewnych kryteriów i zasad umożliwia władzom miejskim i aktorom gospodarki społecznej elastyczne rozwijanie strategii, dopasowanych do specyfiki ich wspólnot, ich grup i osób wykluczonych – w zgodzie z Otwartą Metodą Koordynacji. W ramach procesu zapewniona jest także wymiana doświadczeń pomiędzy aktorami lokalnymi i krajowymi w ramach UE.

Z roku na rok, z udziałem stale zwiększającej się ilości członków sieć rozwija się wokół głównych zasad swej Karty, są nimi: partnerstwo, partycypacja, spójność społeczna i wysoka jakość zatrudnienia. Celem nadrzędnym REVES jest tworzenie nowego pluralistycznego dobrobytu i społecznie odpowiedzialnych terytoriów, opierając się na wspólnotach lokalnych, i uznając, iż jest to ważne dla zwiększenia aktywności obywateli i zaspokojenia potrzeb mieszkańców

## Innowacje w regionie uczącym się - kontekst instytucjonalny i społeczny

Budowanie sieci społecznego kolektywnego uczenia się jest procesem słabo zakorzenionym w współczesnej polityce regionalnej. Samo uczenie się jak i innowacja jest z natury czynnością interaktywną. Tak więc proces uczenia się działań na rzecz odpowiedzialnego społecznie terytorium jest niezwykle ważną innowacja społeczną, która może zapobiec np. tolerancji dla niezwykle szkodliwego zjawiska rozlewającej się urbanizacji; destrukcja krajobrazu miejskiego; niskich kompetencji urbanistycznych nadzoru budowlanego; komercjalizacji przestrzeni publicznej przez grupy ekonomicznie silne, przy pazernej władzy lokalnej i braku obrony przestrzeni dla grup słabych ekonomicznie.

Uczenie instytucjonalne wymaga interakcji pomiędzy wiedzą o innowacjach, a działaniami służącymi ich upowszechnianiu. Dlatego też uczenie się, tak jak i innowacje muszą być czynnością kontynuowaną i ciągłą, która w pewien sposób kumuluje procesy, które wchodzą w jej skład. Proces uczenia się może być zdefiniowany, jako wzrost zdolności przyswajania jak i zaadaptowania danej wiedzy. Celem instytucji publicznych jest by brały one udział w ciągłej wymianie wiedzy i obserwowaniu interakcji, jakie występują pomiędzy nią (tą wiedzą) a środowiskami kulturowo znaczącymi i biznesowymi w danym regionie. Celem jest to by występował proces „ciągłej innowacji", w której zasady rozwoju zrównoważonego stanowiłyby kościec zmian.




**Rys. 8. Łańcuch innowacyjnego obiegu w środowisku kulturowym regionu uczącego się**

Źródło: Opracowanie własne.

Pojęcie „siły regionu uczącego się" (ang. *Learning forced region*) wskazuje na to, że proces kreowania innowacji nie kończy się na rozwiązaniach technologicznych. Raczej jest początkiem interaktywnego współdziałania instytucji wzmacniających środowisko innowacji i jego rozprzestrzenianie w otoczeniu kulturowym i edukacyjnym.

Szczególną scena tych procesów jest planowanie przestrzenne w rozwoju zrównoważonym. Innowacje w zakresie budowania spójności terytorialnej są wiedzą, która poprzez sieciową współpracę instytucji i społeczeństwa obywatelskiego – poprzez gen sieciowej współpracy – zmienia instrumentarium polityki przestrzennej z twardych prawnych i finansowych instrumentów w mechanizm zaawansowanej i kulturowo utrwalonego interaktywnego uczenia się. Instytucje tworzą presje na współprace na skutek zdobytej wiedzy o zasadach rozwoju zrównoważonego.

**KATARZYNA MICHALAK-MAGDA**[1]
**PRZEMYSŁAW MICHALAK**

# KONCEPCJE INTELIGENTNEGO ROZWOJU W URBANISTYCE

Koncepcja inteligentnych miast, połączona z futurystycznymi wizjami wprowadzania namiastek sztucznej inteligencji i automatyzmu reakcji na zmiany zachodzące w przestrzeni miejskiej, wydawała się do niedawna wizją odległej przyszłości. Jednak „spięcie" mieszkańców miast w globalną sieć (zwłaszcza w metropoliach – głównie dzięki łatwości komunikowania się i mobilności oraz Internetowi) i wysoki postęp technologiczny ostatnich lat spowodowały, że inteligentne miejskie organizmy zaczynają funkcjonować w otaczającym nas świecie. Powstają już pierwsze miasta z własnymi systemami operacyjnymi, jak portugalskie Paredes[2], zaś dzięki portalom społecznościowym miasta są świadkami rewolucji, a śledzenie urządzeń mobilnych pozwala określać natężenie ruchu ulicznego lub stężenie ozonu w atmosferze[3]. Dzięki takim działaniom możliwa staje się realizacja modeli „miast inteligentnych" i zastosowanie rozwiązań funkcjonujących w tzw. *smart gridach*, o czym poniżej.

Dla stworzenia podstaw funkcjonowania takiego systemu konieczne jest wprowadzenie efektywnych rozwiązań w planowaniu przestrzennym i zarządzaniu przestrzenią miejską. Nawiązując do idei Carlo Rattiego i Anthony Townsenda mówiącą, że „*kreatywność i innowacyjność w miastach najłatwiej wyzwolić, łącząc ich mieszkańców w sieć i dając im wolną rękę*"[4] właściwym wydaje się zastosowanie w miastach koncepcji zarządzania opartej na *multilevel governance*.

---

[1] Uniwersytet Gdański.

[2] http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,10755611,Portugalskie_Paredes___to_miasto_ma_mozg.html.

[3] Przykłady zaczerpnięte z „Splot społeczny" C. Ratti i A. Townsend w „Scientific American" – polska edycja, nr 10 (242), październik 2011: Rola Facebooka i Twittera w „arabskiej wiośnie" od stycznia 2011 w Egipcie; Aplikacja służąca do analizy natężenia ruchu drogowego z wykorzystaniem Google Maps, Projekt „Green Watch" przeprowadzony w Paryżu.

[4] Ibidem.

## Metropolitan governance – koncepcja dla dużych miast i obszarów metropolitalnych

Jest to koncepcja nawiązująca do powstałej w początku lat dziewięćdziesiątych idei *multilevel governance*[5]. Biała Księga Komitetu Regionów nt. Multilevel Governance z 2009 r. określa to pojęcie jako skoordynowane działania UE, państw członkowskich i władz regionalnych, opartych na partnerstwie, wspólnym tworzeniu i implementacji polityk UE. Prowadzi to do podziału odpowiedzialności między różne szczeble zarządzania oraz wzmocnienia demokratycznej legitymacji i przedstawicielskiego charakteru wszystkich zaangażowanych aktorów. W obszarach metropolitalnych koncepcja ta jest realizowana przez tworzenie sieci połączeń między aktorami wszystkich szczebli decyzyjnych, włączenia podmiotów spoza sektora publicznego i mieszkańców, a także między centrum obszaru a jego peryferiami w celu przeciwdziałania rozwarstwieniu w rozwoju społecznym i gospodarczym, a także przestrzennym, oraz dla przeciwdziałania „rozlewaniu się" miast i podejmowania wyzwań konkurencyjności, stawianych przed regionami.

W raporcie końcowym Projektu JOINING FORCES, adresowanego do metropolii, realizowanym w latach 2008-2010 w ramach Programu URBACT „Metropolitan governance & competitiveness of European cities. Conclusions & Recommendations"[6] z maja 2010 r. określono następujące cechy metropolitan governance:

- budowanie wzajemnego zaufania jest podstawowym warunkiem, gdyż wymagana jest większa solidarność i zrozumienie potrzeb wszystkich podmiotów funkcjonujących w przestrzeni miejskiej,
- zarządzanie powinno być trwałym czasowo procesem,
- konieczne jest włączenie mieszkańców w zarządzanie przestrzenią miejską w celu budowania większej odpowiedzialności i poczucia wagi działań podejmowanych z inicjatywy mieszkańców,
- zyskanie zaufania sektora gospodarczego – stworzenie przekonania o bezpieczeństwie i stabilności funkcjonowania gospodarki w przestrzeni miejskiej,
- włączenie do procesu decyzyjnego aktorów wszystkich możliwych szczebli, także sektora prywatnego i sektora organizacji pozarządowych,
- system współpracy powinien być elastyczny i dostosowany do danego zadania – nie wszędzie pomogą sztywne ramy współpracy, niektórych inicjatyw nie da się z kolei przeprowadzić bez usystematyzowanej lub narzuconej prawnie ścieżki decyzyjnej.

Choć zasady funkcjonowania systemu wydają się być oczywiste, ich realizacja nie jest łatwa. Przykładem działań w duchu „metropolitan governance" na poziomie metropolii i dużych miast w przestrzeni europejskiej są projekty realizowane w ramach wspomnia-

[5] *The Committee of the Regions,* White Paper On Multilevel Governance, 80th plenary session, 17 and 18 June 2009.

[6] http://urbact.eu/en/projects/metropolitan-governance/joining-forces/homepage/.

nego wyżej Programu URBACT (wspomniany wyżej JOINING FORCES oraz LUMASEC) czy sieci METREX (Efficient Metropolitan Governance[7]).

## Mniejsze aglomeracje „motorami napędowymi" zdecentralizowanych regionów

Zrównoważony rozwój przestrzeni wymaga nie tylko dbania o rozwój obszarów metropolitalnych, ale wymusza zidentyfikowanie rozwiązań dla mniejszych ośrodków miejskich, które muszą poszukiwać własnego sposobu na rozwój i odnalezienie się w konkurencji już nie tylko krajowej, ale i międzynarodowej, a w przypadku obszarów metropolitalnych – w konkurencji z samą metropolią. Nie posiadają atutów płynących z pełnienia funkcji metropolitalnych, przez co konieczne jest poszukiwanie innych rozwiązań mogących zapewnić im konkurencyjność przy możliwie najbardziej zrównoważonym rozwoju. Do takich właśnie miast znajdujących się w otoczeniu metropolii kierowany był projekt NeT TOPIC, realizowany w latach 2008-2011 w ramach URBACT[8]. W projekcie wskazano na trzy podstawowe elementy budowania strategii wyjścia z cienia metropolii przez otaczające je miasta:

– wypracowanie nowej identyfikacji miasta – powinno ono być rozpoznawalne jako samodzielny podmiot, nie zaś tylko jako część obszaru metropolitalnego,
– konieczność stworzenia nowych funkcji miejskich (społecznych, ekonomicznych, kulturalnych i miejskich), które zapewniałyby większą niezależność od metropolii przy zachowaniu relacji współpracy z nią,
– stworzenie ram zaangażowania mieszkańców, organizacji II i III sektora w zarządzanie miastem i zasad współpracy z władzami miejskimi.

W ramach wspomnianego wyżej URBACT zrealizowano także Projekt CityRegion.Net[9] (2008-2011), koncentrujący się na mniejszych ośrodkach miejskich, otoczonych obszarami podlegającymi różnej przynależności administracyjnej.

Mniejsze aglomeracje uznano za „motory napędowe" zdecentralizowanych (choć pasowałoby tu bardziej określenie – policentrycznych) regionów. W obliczu kryzysu gospodarczego wiele z nich zmaga się ze zmniejszonym budżetem wynikającym m.in. z obniżonego poziomu inwestycji i związanym z tym obniżeniem wpływów podatkowych. Pojawiała się konieczność poszukiwania nowych rozwiązań wzmacniających ich potencjał. Jako szansę wskazano wprowadzanie reform na wszystkich możliwych poziomach i współpracę między centrum obszaru metropolitalnego, a jego peryferiami i mniejszymi ośrodkami miejskimi znajdującymi się w regionie.

---

[7] Więcej na http://www.eurometrex.org.

[8] http://urbact.eu/en/projects/metropolitan-governance/net-topic/homepage/.

[9] Na podstawie *City-hinterland co-operations. A challenge to accomplish in urban agglomerations made worse by the crisis*, by Bernd Gassler of CityRegion.Net (styczeń 2010), publikacja dostępna na urbact.eu.

Modele współpracy testowano m.in. we Francji i Austrii. Francja wprowadziła prawne ramy dla współpracy zainteresowanych kooperacją gmin. Mogą one tworzyć organizacje na wzór związków celowych, jednak warunkiem jest funkcjonowanie w wybranych obszarach związanych z planowaniem przestrzennym i rozwojem ekonomicznym. W Styrii wprowadzono w 2008 roku nowe formy współpracy w tzw. dużych i małych regionach (współpraca musi się opierać na trzech poziomach: province-regions-small regions). Kooperację umożliwiają specjalne granty, o które można się ubiegać pod warunkiem zawiązania partnerstwa z konkretną liczbą podmiotów realizujących dane zadanie. Celem nadrzędnym jest tworzenie przestrzeni atrakcyjnej dla życia, która efektywnie będzie mogła uczestniczyć w konkurencji z innymi regionami. Zasadą działania jest m.in. tworzenie klastrów, zaś narzędziami realizacji celów są m.in. określanie kluczowych elementów dla rozwoju regionalnego przez realizację wspólnych projektów z tego zakresu. Jednym z efektów takich działań może być np. „mniej destruktywna" konkurencja między gminami lub głębsza specjalizacja sektorowa.

W innej z publikacji w ramach URBACTu, poświęconej reakcji miast i regionów na kryzys gospodarczy[10] wskazano na konieczność podejścia do tzw. territorial governance jako zintegrowanego działania w ramach spójności terytorialnej. Jest to proces organizacji i koordynacji aktorów zarządzania przestrzenią, mający na celu rozwój kapitału terytorialnego w niedestruktywny sposób tak, aby wzmocnić spójność terytorialną na różnych szczeblach, włączając stworzenie wspólnej wizji terytorialnej opierającej się na uznaniu i waloryzacji kapitału terytorialnego dla stworzenia sustensywnej spójności terytorialnej na różnych szczeblach. Innymi słowy, *territorial governance* jest warunkiem koniecznym do zagwarantowania bardziej zrównoważonego rozwoju i osiągania spójności terytorialnej w całej Europie.

Miasta dostrzegły, że to nie na poziomie państwa zostaną rozwiązane ich problemy i stworzone warunki rozwoju. Może im to jednak zapewnić uczestnictwo w zorganizowanej sieci współpracy, by razem działać na rzecz rozwoju przestrzeni (jak we wspomnianych wyżej projektach, także w ramach sieci METREX) czy ochrony środowiska (np. działająca w skali światowej C40 – The C40 Cities Climate Leadership Group, skupiające miasta o łącznej liczbie 297 milionów mieszkańców, czyli ok. 4% populacji świata, emitujących 10% z wydzielanych na świecie gazów cieplarnianych i wytwarzających 18% światowego PKB[11]).

Simon Reddy (manager C40 Climate Leadership Group) w wywiadzie dla Think-Progress Green, wyjaśniał zasady współpracy w C40: „Wszystkie miasta się różnią, ale wiele rozwiązań i problemów występujących w nich jest do siebie podobnych. Nie ma dużego miasta na świecie, które nie miałoby problemów z ruchem ulicznym, które nie mogłoby wydajniej wykorzystywać energii, które nie próbowałoby poprawić systemu

[10] *The need for integrated policies in the context of economic crisis and the new challenges of territorial governance in European cities and regions*, D. Vancutsem LUMASEC (September 2009).

[11] http://live.c40cities.org/

odprowadzenia ścieków. Liderzy tych miast zebrali się, by dzielić się pomysłami w tych i innych dziedzinach"[12].

Powyższa myśl odzwierciedla ideę współpracy w sieci miast i metropolii europejskich, które także na zasadzie wymiany dobrych praktyk i tworzenia nowych warunków współpracy poszukują rozwiązania dla postawionych przed nimi problemów związanych z przestrzennym, gospodarczym i społecznym rozwojem miejskim.

## Miasto jako *smart grid*

Tereny zurbanizowane zajmują obecnie nieco ponad 3% powierzchni ziemi[13], konsumują 75% światowej energii i są odpowiedzialne za 80% światowej emisji gazów cieplarnianych[14]. Jak widać, potencjał do poprawy jest ogromny. Do roku 2050 na świecie przybędzie dodatkowe 2 mld ludzi, z czego ponad połowa, zgodnie z obecnymi trendami, zasiedli miasta. Miasto poprzez swoje funkcje musi zapewnić zaspokojenie potrzeb swoich mieszkańców i podmiotów gospodarczych działających na jego terenie. Konsumpcja energii nie będzie maleć i nie jest tak naprawdę rozwiązaniem jej ograniczanie, a raczej zapewnienie, aby była ona jak najbardziej efektywna. Obecnie funkcjonujące modele energetyczne oparte na napędzaniu gospodarki dużymi elektrowniami systemowymi na paliwa kopalne nie jest rozwiązaniem sustensywnym w długim horyzoncie czasowym (hamuje rozwój miksu energetycznego opartego na źródłach odnawialnych, samo jest rozwiązaniem energochłonnym poprzez swoje straty w czasie dystrybucji energii sięgające od 12 do 29%[15], nie wspominając o emisji gazów cieplarnianych, tlenków azotu, siarki i pyłów)

W związku z nieuniknionymi podwyżkami cen energii, które wymuszone są potrzebą inwestycji w przestarzałą polską energetykę (wg Ernst&Young nawet 180 mld zł[16] do 2020 r.), niektóre gminy już teraz wprowadzają plany oszczędnościowe i tak na przykład gmina Łęczna zamierza oszczędzić około 30% rocznych kosztów oświetlenia. Już teraz w niektórych miejscach w gminie wyłączona jest co druga lampa, a na terenach wiejskich planowane jest całkowite wyłączenie oświetlenia w godzinach 23.00–3.00[17]. Gmina dopiero planuje przetestowanie energooszczędnego oświetlenia LED. Przykład Łęcznej jest typowym leczeniem objawów, a nie zapobieganiem chorobie. Gdyby taka gmina była gminą *inteligentną* mogłaby sterować oświetleniem LED zgodnie z natężeniem ruchu i warunków pogodowych w danym miejscu, bazując na sygnałach przesyła-

[12] http://thinkprogress.org/green/2011/05/31/231675/c40-summit-megacity-mayors-leading-the-fight-for-sustainable-survival/.

[13] Wg badań University of Columbia, http://www.earth.columbia.edu/news/2005/story03-07-05.html.

[14] *City planning will determine pace of global warming, un-habitat chief tells Second Committee as she links urban poverty with climate change,* http://www.un.org/News/Press/docs/2007/gaef3190.doc.htm

[15] Dane dla Polski za: *Czas na nowe sieci energetyczne,* http://www.rp.pl/artykul/649811.html lub za Krajową Izbą Gospodarczą - http://change.kig.pl/przewodnik_po_efektywnosci_rynek_energii.php.

[16] http://www.pb.pl/2536638,70350,wzrost-cen-energii-elektrycznej-jest-nieunikniony.

[17] http://www.leczna.pl/pl/aktualnosci/art1842.html.

nych przez czujniki. Nie jest to pomysł science-fiction, gdyż takie rozwiązanie wprowadza angielskie Birmingham czy hiszpańskie Santander, które aspirują do miana *inteligentnych* miast. Właśnie między innymi oparcie na interaktywnej sieci telekomunikacyjnej czerpie z koncepcji smart gridu. Koncepcja początkowo rozwijana w branży sieci elektroenergetycznych od połowy pierwszej dekady XXI wieku coraz częściej jest łączona z procesami urbanizacji.

Także inne cechy smart gridu wpasowałyby się idealnie w rozwój współczesnych miast:

- idea smart gridu wspiera policentryczność, gdyż jej immanentną cechą jest łączenie źródeł rozproszonych,
- wspiera idee samowystarczalności energetycznej w skali mikro, ale wraz z postępującym rozwojem technologii może również w skali makro,
- redukuje emisje gazów cieplarnianych (poprzez pełne wykorzystanie potencjału OZE, poprzez zwiększenie efektywności użycia energii – energia jest użytkowana *u źródła*, pominięcie strat na transporcie sieciami z dużych elektrowni systemowych zasilanych paliwami kopalnymi),
- można by powiedzieć, że demokratyzuje rozlokowanie generacji energii,
- system jest wysoce responsywny, minimalizuje straty – energia płynie tam gdzie jest w danej chwili potrzebna,
- konsument staje się świadomym konsumentem dzięki zastosowaniu inteligentnego opomiarowania zużycia energii, ale również staje się świadomym producentem energii,
- smart grid w mieście umożliwia zastosowanie dużych rozwiązań jak np. powszechne ładowanie samochodów elektrycznych do poruszania się po mieście,
- smart grid w mieście przede wszystkim umożliwi też w pełnej skali wykorzystanie OZE takich jak przydomowe elektrownie wiatrowe, panele fotowoltaiczne na dachach, lampy solarne i hybrydowe czy bioenergia z oczyszczali czy zakładów utylizacji odpadów. Najczęstszym problemem współpracy OZE z sieciami tradycyjnymi jest niestabilność generacji energii przez OZE a z drugiej strony stan sieci i moce przyłączeniowe a czasami nawet problemy współpracy z operatorami.

Ze struktury sieciowej systemu elektro-energetycznego, rozwiązania i idee można niewątpliwie przenieść do innej struktury sieciowej jaką jest miasto.

Koncepcja inteligentnych miast stanie się za jakiś czas codziennością, wydaje się więc nieuniknione wprowadzenie takich rozwiązań bądź koncepcji umożliwiających ich zastosowanie w przyszłości do zasad regulujących planowanie przestrzenne i regionalne.

**MARTYNA BILDZIUKIEWICZ**

# STRATEGIA PRZESTRZENNA REGIONU METROPOLITALNEGO HELSINEK WOBEC PROMOCJI BIZNESU I INNOWACJI

Jednym z głównych kierunków planowania przestrzennego w Finlandii jest rozwój centrów innowacji, w tym parków technologicznych. Administracja lokalna powinna zapewnić możliwości rozwoju dla centrów innowacyjnych poprzez odpowiednią lokalizację, dobre połączenia transportowe i z siecią komunikacji miejskiej, a także synergii z innymi działaniami w zakresie promocji biznesu i innowacji. Zadanie to wymaga kompleksowej strategii zagospodarowania przestrzennego, przygotowanej we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi; w obszarze metropolitalnym istotna jest rola wszystkich gmin wchodzących w jego skład, a także władz regionalnych.

Finlandia należy do pionierów w zakresie tworzenia i rozwoju parków technologicznych. Centra innowacji są szczególnie istotnym elementem rozwoju w regionie metropolitalnym Helsinek, co potwierdza Strategiczny Plan Zagospodarowania Przestrzennego z 2008 r. Plan promuje obszary poza ścisłym centrum miasta jako centra biznesowe z takimi specjalizacjami, jak sztuka, nauka, usługi cyfrowe, finanse. Przewagą wyboru takiej lokalizacji ma być bardzo dobra dostępność transportowo-komunikacyjna (m.in. dzięki nowym liniom metra), elastyczne wymagania operacyjne oraz niższe koszty utrzymania. Wyprowadzenie centrów z serca miasta ma również przyczynić się do równowagi przestrzennej i ekonomicznej.

Przykładem takiego zabiegu są parki innowacyjne w Helsinkach, Vantaa oraz Espoo w ramach Technopolis Group, stworzonej przez firmę Nokia. W 2009 r. firma ta, wraz z organizacją publiczną Tekes (Finnish Funding Agency for Technology and Innovation) oraz miastami obszaru metropolitalnego Helsinek, rozpoczęła prace nad nowym projektem – Nokia Technopolis Innovation Mill, który oferować ma rozwiązania z zakresu środowiska i energetyki, usług lokalizacyjnych i NFC, usług internetowych, bezpieczeństwa oraz opieki zdrowotnej. Planowane i stopniowo realizowane są nie tylko centra biznesowe i naukowe, lecz również obszary mieszkalne oraz usługi wyspecjalizowane, np. rozwiązania wysokotechnologiczne w nauce (np. Otaniemi w Espoo), inżynieria środowiska (Eko-Viikki) czy kultura, sztuka i design (Arabiaranta).

Te ostatnie dwa kompleksy jak również całość strategii przestrzennej HMA ukierunkowanej na wsparcie centrów / parków technologicznych oraz pośrednio związane z ich rozwojem inwestycje w infrastrukturze portowej i kolejowej warte są opisu odrębnego. Zamieszczono go w kolejnych częściach niniejszego opracowania analitycznego.

**Technopolis i inwestycje portowe jako elementy przestrzennej strategii rozwoju helsińskiego obszaru metropolitalnego (Helsinki Metropolitan Area, HMA)**

Na obszarze metropolitalnym HMA mieszczą się trzy ośrodki należące do Grupy Technopolis, skupiającej 7 parków technologicznych w całej Finlandii. W Espoo (18 km od centrum Helsinek) znajdują się były park naukowy - Otaniemi oraz park technologiczny - Innopoli. Natomiast w Vantaa, w kompleksie logistycznym Aviapolis, w sąsiedztwie lotniska, znajduje się park dysponujący powierzchnią 64 000 m$^2$. Ulokowane tam firmy zatrudniają około 3 tys. osób.

Otaniemi, to obecnie największy inkubator krajów nordyckich, którym zarządza spółka Technopolis Ventures. Rocznie tworzy się i rozwija tu około trzydziestu nowych przedsiębiorstw z sektora wysokich technologii, z których większość kontynuuje swoją działalność w budynku inkubatora Innopoli.

Głównym zadaniem technoparku Innopoli jest wspieranie firm powstających w ramach instytucji badawczych i szkół wyższych regionu metropolitalnego Helsinek oraz pomoc w umiędzynarodowieniu przedsiębiorstw. Podstawą działalności Innopoli jest program Spinno, który umożliwia organizowanie szkoleń i usług wspierających: od konsultingu po usługi związane z inwestycjami wysokiego ryzyka. Park dysponuje 4 tys. m$^2$ powierzchni, na których ulokowane są biura 90 firm high-tech. Ponieważ jednostki Innopoli współpracują też z Uniwersytetem Technologicznym, instytucjami badawczymi (np. VTT - Techniczne Centrum Badawcze i wspomniany już TEKES) oraz inwestorami kapitałowymi, można mówić o Innopoli jako klastrze technologii. Łączna powierzchnia jego budynków to ok. 43 tys. m$^2$, a w 250 firmach pracuje około 1,8 tys. osób.

Działalność klastra Innopoli oraz ośrodka w Vantaa nie jest ściśle sprofilowana. Oprócz wiodącej – jak w całej Finlandii – branży teleinformatycznej, ulokowała się tu automatyka przemysłowa, elektronika, technologie energetyczne i medyczne, materiałoznawstwo, technologie pomiarowe oraz drzewne i związane z ochroną środowiska, a także nowymi mediami.

**Arabianranta – przykład wykorzystania terenu poprzemysłowego dla nowoczesnego mieszkalnictwa i biznesów kreatywnych.**

Arabianranta, dzielnica stolicy Finlandii, położona na północny wschód od centrum, do początku poprzedniej dekady znana była przede wszystkim dzięki funkcjonującej tu przez sto lat fabryce wyrobów ceramicznych oraz z powodu największej liczby bezdomnych w Helsinkach. Dziś fabryka już nie pracuje, a Arabianranta przekształcona została w szybko rozwijającą się dzielnicę mieszkalno-usługową, zamieszkaną przez 10

tys. osób. Cechami charakterystycznymi miejsca mają być innowacja, odwaga i „duch miejski". W tym celu stworzono centrum przemysłowe i centrum designu, reprezentowane m.in. przez Uniwersytet Sztuki i Designu (University of Art and Design), jak również atrakcyjny obszar mieszkalny. Arabianranta ma być węzłem dla przemysłów kreatywnych i jako taki, jest siedzibą trzystu przedsiębiorstw (w większości małych i średnich), zatrudniających 4 tys. pracowników. Największymi zatrudniającymi w sektorze prywatnym (poza instytucjami edukacyjnymi) są Iittala Group oraz Digia Oyj.

Strefę naukowo-edukacyjną w Arabianranta tworzą: sześć instytucji edukacyjnych, 6 tys. studentów oraz 1,5 tys. specjalistów. Spośród uczelni wyższych wymienić należy Uniwersytet Sztuki i Designu, Uniwersytet Nauk Stosowanych Arcada oraz Uniwersytet Nauk Stosowanych Metropolii Helsinek. Funkcjonują tu również wyższe szkoły zawodowe – szwedzka Prakticum oraz fińska Heltech. W Helsińskim Konserwatorium Popu i Jazzu studiuje prawie 1 tys. osób.

Arabianranta jest rozwijana w kierunku „miasta sztuki i designu" od początku XXI w. Do wdrożenia tego projektu powołano spółkę The Art and Design City Helsinki Ltd, której zadaniem jest także rozwój struktury informacji sieciowej oraz usług Wirtualnej Wioski Helsinek (Helsinki Virtual Village). Sztuka i design, w postaci unikalnych dzieł sztuki, jest obecna w przestrzeni miejskej (w budynkach, na placach i innych miejscach użyteczności publicznej). Ponadto, sztuka jest przybliżana mieszkańcom przez instytucje edukacyjne oraz wydarzenia, takie jak Festiwal Mistrzów Sztuki, który stał się największym eventem w okolicy.

Jako obszar mieszkalny, Arabianranta jest miejscem heterogenicznym, w którym eksperymentowano z różnymi typami budownictwa mieszkalnego. Z tego powodu w przestrzeni miejskiej znajdują się zarówno lofty, jak i miejskie wille oraz domy dla grup ze specjalnymi potrzebami (np. Loppukiri - gminne centrum dla aktywnych starszych osób, Käpytikka – miejsce dla młodzieży z zaburzeniami psychicznymi, MS House – dom dla osób cierpiących na stwardnienie rozsiane). W 2007 r. utworzono tu ośrodek badawczy nad mieszkalnictwem, który , przy udziale mieszkańców dzielnicy, zajmuje się m.in. testowaniem usług i produktów dla mieszkań i domów.

Jedną z najnowszych idei w ramach „Miasta Sztuki i Designu" jest projekt „Żywe Laboratorium Helsinek" (Helsinki Living Lab), który rozszerzył się na cały obszar metropolitalny. Zróżnicowane (w sensie społeczno-kulturowym) środowisko pracy, talenty kreatywne i nieprzewidywalność oraz wyobraźnia użytkowników końcowych, którzy mają mieć wpływ na kształt produktów i usług, to przewagi komparatywne tego przedsięwzięcia. Ponadto, Laboratorium stanowi zarówno węzeł komunikacyjny, jak i markę samą w sobie, umożliwiającą sektorowi prywatnemu oraz publicznemu kontakt i współpracę z lokalnymi Żywymi Laboratoriami w całym regionie metropolitalnym Helsinek.

Celem Arabianranta na przyszłość ma być przyciąganie kolejnych firm z branży przemysłów kreatywnych i ich współpraca z władzami lokalnymi na rzecz rozwijania

instytucji edukacyjnych. Przedsiębiorstwa mogą znaleźć nowych klientów oraz partnerów biznesowych poprzez portal arabianranta.fi.

**Eko-vikki – nowa dzielnica zrównoważonego rozwoju w helsinkach**

Eko-Viikki – ekologiczne przedmieście Helsinek, mieszczące się 8 km na północ od centrum miasta – obecnie rozwija się jako nowy obszar miejski. W jego sercu leży Park Naukowy Viikki – centrum badań, nauki i przedsiębiorczości, specjalizujące się w biologii i biotechnologii, skupione wokół instytucji badawczych Uniwersytetu Helsińskiego. Na obszarze Eko-Viikki znajduje się również kampus uniwersytecki, zatrudniający 7–8 tys. osób, na którym studiuje prawie 6 tys. studentów. Eco-Viikki to także obszar mieszkalny, zamieszkały przez około 10 tys. osób, na którym rozwijane są najbardziej postępowe technologie ekologiczne. Do 2015 r. liczba mieszkańców ma wzrosnąć do 15 tys. Eko-Viikki jest częścią inicjatywy „Sustainable Cities of Europe".

Eko-Viikki było pierwszym obszarem ekologicznym zbudowanym w Finlandii. Stworzono tu eksperymentalne budynki, mające wypełniać standardy budownictwa zrównoważonego, m.in. testowano oświetlenie uliczne zasilane energią wiatrową oraz system wykorzystania wody z deszczówki. W sąsiedztwie znajduje się rezerwat przyrody, w którym znajduje się ekologiczny park rekreacyjny dla dzieci i młodzieży. W przeciągu pierwszych pięćdziesięciu lat funkcjonowania Eko-Viikki chce emitować o 20% mniej emisja dwutlenku węgla niż przeciętne osiedle mieszkalne w FInlandii.

W Viikki znajdują się: sklep spożywczy, restauracje, ośrodek zdrowia i pięć gminnych centrów, oferujących zajęcia sportowe, hobbystyczne czy społeczne. Ponadto, na terenie Viikki funkcjonują dwa żłobki oraz Szkoła Kształcenia Nauczycieli, oferująca edukację na każdym szczeblu dla prawie 1 tys. uczniów oraz kształcąca dwustu pięćdziesięciu nauczycieli.

Bioróżnorodność zapewniana jest poprzez ogrody, działki oraz miejskie obszary podmokłe. Mieszkańcy Viikki mają możliwość uprawiania własnych roślin, warzyw i owoców na tych terenach użyteczności publicznej.

Połączenia komunikacji miejskiej z centrum Helsinek i innymi częściami miasta są dobre i zróżnicowane, ruch samochodów ogranicza się też poprzez limit maksymalnie jednego miejsca do parkowania na 80m$^2$. Wszystkie domy mają miejsce na przechowywanie rowerów; ponadto, przebiega tędy krajowa trasa rowerowa, łącząca osiedle z centrum miasta.

W Eko-Viikki wdrożono specjalne, bardziej restrykcyjne niż krajowe, wymogi konstrukcji budynków, odnoszące się m.in. do zużycia energii, wody i gospodarki odpadami. Domy i mieszkania mają efektywnie wykorzystywać przestrzeń, są zaprojektowane elastycznie – tak, by mogły być łatwo zaadaptowane do zmian struktury w przyszłości. Mieszkania wypełniają standardy zdrowych warunków życia, co wiąże się m.in. z:

– systemami wentylacji powietrza (zapewniającymi świeże powietrze w mieszkaniach),

– wentylowanymi, zawieszanymi podłogami, wspólnymi pralniami i saunami (co zapewnia redukcję wilgoci)
– dużymi oknami, skierowanymi na południe (co pomaga w mniejszym zużyciu energii świetlnej i wykorzystaniu naturalnego światła).

Przeciętne zużycie energii w Eko-Viikki wynosi 120 kWh/m$^2$ za ogrzewanie przestrzeni i wody. Konsumpcja energii jest zredukowana dzięki grubym materiałom izolacyjnym, systemom odzyskiwania ciepła, kolektorom słonecznym i wspólnym urządzeniom (np. pralniom, saunom). Każde urządzenie klimatyzacyjne wyposażone jest w system odzyskiwania ciepła, a niektóre budynki posiadają też glazurowane balkony, działające jako bufory ciepła. Mieszkania wyposażone są ponadto w efektywne energetycznie ogrzewanie podłogowe. Zużycie wody na osobę sięga 126 l dziennie (około 22% mniej niż na innych osiedlach mieszkalnych w Finlandii). Projekt ogrzewania za pomocą paneli słonecznych w Eko-Viikki doprowadził do wykorzystania 50% energii na ciepłą wodę i 18% na ogrzewanie dla 380 mieszkań. Jeden z budynków w dzielnicy, Auringonkukka, skonstruowany przez firmę Skanska, wytworzył 400 kWh/m$^2$ w pierwszym roku funkcjonowania, co stanowi nowy rekord systemu energii słonecznej w Finlandii.

Eko-Viikki planuje także efektywniejszą gospodarkę odpadami – na jednego mieszkańca ma przypaść maksymalnie 160 kg śmieci rocznie. Każde mieszkanie lub dom w Eko-Viikki wyposażone jest w miejsce do sortowania śmieci; na osiedlach funkcjonują miejskie punkty recyklingu oraz zbiórki śmieci biodegradowalnych. Mieszkańcy edukowani są w temacie efektywnego recyklingu.

Koszt budowy przeciętnego budynku w Eko-Viikki był około 5% droższy niż w innych częściach typowy budynek mieszkalny w Finlandii, ze względu na użycie zrównoważonych materiałów i ich większą efektywność. Jednakże budynki te konsumują do 1/3 mniej energii i wody niż typowe budynki mieszkalne, a mieszkańcy płacą niższe rachunki i mogą monitorować zużycie przez siebie wody i energii za pomocą serwisu internetowego, co pomaga im też kontrolować i oszczędzać zasoby.

W czasie budowy obiektów mieszkalnych unikano usuwania ziemi, a żyzna warstwa wierzchnia, którą należało usunąć, była zazwyczaj używana przy innych projektach. Posługiwano się głównie naturalnymi i odnawialnymi zasobami (np. drewnem) pochodzącymi z Finlandii. jedynie specjalistyczny sprzęt, np. kolektory słoneczne, importowany był z zagranicy. Odpady zostały zminimalizowane do ilości mniejszej niż 5.5 kg/m$^3$ dzięki przygotowywaniu materiałów (np. boazerii) poza miejscem budowy.

**Vuosaari – relokacja portu dla zrównoważonego rozwoju**

Stary port w Helsinkach oraz jego drogi dowozowe stanowiły jedno z ważniejszych źródeł hałasu i zanieczyszczeń w regionie. Aby przeciwdziałać negatywnym oddziaływaniom na środowisko i mieszkańców, w 2003 roku rozpoczęto budowę nowego portu w Vuosaari (14 kilometrów na wschód od centrum Helsinek), wraz z przestrzenią przeznaczoną dla usług biznesowych związanych bezpośrednio z działalnością portu.

Przy wyborze obszaru planowanego pod budowę uwzględniono ogromną przestrzeń, oferowaną przez nową lokalizację, którą można było przeznaczyć nie tylko dla samego portu, ale również dla miejsc postojowych ciężarówek oraz pod tereny mieszkalne (ceny nieruchomości były tutaj niższe niż w pozostałej części regionu). Zaletą wybranej lokalizacji była też możliwość przesunięcia ruchu ciężarówek oraz przewozów kolejowych z dala od centrum Helsinek. Ogromne znaczenie miała tu istniejąca już tzw. Ring Road III, czyli obwodnica przebiegająca przez trzy miasta stanowiące trzon Obszaru Metropolitalnego: Helsinki, Espoo i Vantaa. Drogę tą, powstałą w 1972 r., należało zmodyfikować i dostosować do potrzeb zwiększonego ruchu tranzytowego, który przewidywano po ukończeniu budowy nowego portu. Potrzeba modyfikacji dotyczyła przede wszystkim odcinka pomiędzy portem Vuosaari a międzynarodowym portem lotniczym w Vantaa.

Port Vuossari otwarto u schyłku 2008 roku. Wschodnia część Helsinek, charakteryzująca się wcześniej najwyższą stopą bezrobocia w rejonie, otrzymała ogromny bodziec rozwojowy. Przeniosły się tam zwłaszcza firmy logistyczne, co spowodowało wzrost zatrudnienia. Obszar starego portu został uwolniony pod zabudowę mieszkalną i biznesową rozszerzającego się centrum Helsinek. Jednak najważniejszym beneficjentem biznesowym nowego portu stały się tereny miasta Vantaa, leżącego na północ od Vuosaari. Budowa portu spowodowała relokację przedsiębiorstw zajmujących się logistyką oraz usługami powiązanymi z działalnością portu, przy czym relokacja ta nie dotyczyła wyłącznie terenów portu Vuosaari i jego bezpośredniego sąsiedztwa, lecz lokalizacji wzdłuż drogi obwodowej Ring Road III, na odcinku port Vuosaari – Vantaa, oraz w samym mieście Vantaa, z istniejącym portem lotniczym i centrum logistycznym Aviapolis.

Budowa portu Vuosaari i rozwój centrum Aviapolis wzmocniły i będą wzmacniać w przyszłości pozycję miast Helsinki i Vantaa, a pośrednio stanowią szansę dla wszystkich obiektów technologicznych grupy Technopolis, także tych zlokalizowanych w Espoo, trzecim mieście HMA. Część funkcji logistycznych powiązanych z portem pozostała w Helsinkach, jednakże niektóre z nich mają zostać rozlokowane w Vantaa i całym obszarze metropolitalnym - a nawet poza nim.

### Viitannummi – planowanie osiedla mieszkaniowego zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju we współpracy z biznesem i mieszkańcami

Od lat 70. XX wieku mowa jest o konieczności społecznego udziału w planowaniu przestrzennym. Choć idea ta spotyka się do dziś z krytyką, szczególnie ze strony architektów, proces włączania obywateli w decyzje planistyczne nie budzi już dziś znaczących kontrowersji. Praktyka ta jest częsta m.in. w państwach nordyckich, charakteryzujących się dużym udziałem społeczeństwa w procesach planowania – nie tylko przestrzennego. Przykładem takiego podejścia jest region Salo, gdzie przy planowaniu przestrzeni udział wzięli przyszli mieszkańcy rejonu oraz prywatni przedsiębiorcy. W 2002 r. gmina rozpoczęła program zrównoważonego społeczeństwa, nazwany "Green Valley" (zielona dolina), którego celem było stworzenie modelu operacyjnego zarządzania środowiskiem,

uwzględniającego dziedzictwo kulturowe, bogactwo krajobrazu i wizerunek nowoczesnego regionu z rozwiniętym sektorem usług teleinformatycznych. Na obszar wdrożenia idei "zielonej doliny" wybrano nowe osiedle mieszkalne Viitannummi, posiadające rozwiązania z zakresu zrównoważonego środowiskowo i społecznie rozwoju, np. system podwójnej filtracji wody. W 2004 r. na prawie połowie obszaru osiedla (jego łączna wielkość to około 100 ha), na którym znajdują się tereny mieszkalne i zielone, podjęto pierwszą próbę włączenia przyszłych mieszkańców w decyzje przestrzenne. Poprzez losowanie wybrano osiem rodzin, przyszłych mieszkańców Viitannummi, które przystąpiły do dialogu dotyczącego planowania i budowy od samego początku. Rodziny uczestniczyły w spotkaniach prowadzonych przez koordynatora projektu, usprawniających komunikację między nimi a władzami miasta. Każdy z wybranych mieszkańców otrzymał możliwość wyrażenia swojego zdania na temat budowy, kolorów, kształtu dachów, materiałów do budowy chodników, ławek na ulicach, itp. W ten sposób stworzono nowe, społeczne podejście do planowania przestrzennego. Władze miasta uzyskały legitymację społeczną dla swoich działań, natomiast przyszli mieszkańcy mieli realny wpływ na decyzje dotyczące najbliższego środowiska, co także wzmocniło ich identyfikację z osiedlem i miastem. W ramach projektu "Green Valley" wzmocniono również udział sektora prywatnego (przedsiębiorstw specjalizujących się w inżynierii środowiskowej) w planowaniu przestrzennym. Finalnym produktem projektu jest internetowa baza danych, stworzona dla mieszkańców, przedsiębiorców i osób chcących zamieszkać w jednej z jedenastu gmin regionu Salo (www.vihrealaakso.fi).

**WIKTOR SZYDAROWSKI**

# EUROPEJSKIE I KRAJOWE SIECI TRANSPORTOWE I ENERGETYCZNE – REKOMENDACJE DLA POLITYKI PRZESTRZENNEJ ROZWOJU REGIONÓW I OBSZARÓW LOKALNYCH

## Kształtowanie korytarzy transportowych

Analiza aktualnych dokumentów europejskiej polityki transportowej (unijna Biała Księga Transportu, robocza wersja zaleceń Komisji w sprawie tworzenia sieci TEN-T) skłania do refleksji, iż zasadnicza pula środków pozostających w gestii Komisji Europejskiej na budowę i modernizację infrastruktury transportowej będzie przeznaczona na inwestycje w sieci bazowej (*core network*). Środki te będą zasilane wkładem pochodzącycm z budżetów krajowych.

Proponowany kształt sieci bazowej UE w dokumentach Komisji z 19 października 2011 roku przedstawia poniższy rysunek 1.

Zarówno układ połączeń i węzłów wchodzących w skład sieci bazowej, jak i generalna filozofia tworzenia transeuropejskiej sieci transportowej będą podlegać wielomiesięcznym negocjacjom, szacowanym na okres od 12 do 18 miesięcy. Wezmą w nich udział rządy krajów członkowskich (Rada Europejska) oraz Parlament Europejski. Istnieje zatem szansa modyfikacji przebiegu sieci oraz wprowadzenia doń nowych elementów, w zgodności z priorytetami rozwoju infrastruktury transportowej, rozwoju regionalnego oraz zagospodarowania przestrzennego poszczególnych państw. Pole manewru wydaje się jednak być ograniczone, z uwagi na klarowną i szeroko akceptowaną metodologię budowy sieci bazowej opartą na kryteriach ilościowych (np. rola ośrodka miejskiego w sieci osadniczej Europy zgodnie z klasyfikacją ESPON, wielkość przeładunków itp.).

**Rys. 1. Proponowany kształt sieci bazowej UE**

Źródło: Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/connecting/doc/revision/presentation.pdf.

W tym kontekście okres konsultacji dokumentu TEN-T można wykorzystać do wzmocnienia funkcjonalności sieci bazowej dla rozwoju przestrzennego Polski Północnej. Dotyczy to przede wszystkim:

– wprowadzenia do sieci bazowej połączenia drogowo-kolejowego Swinoujście/Szczecin – Gdynia/Gdańsk łączącej oba obszary metropolitalne i tym samym równoleżnikowego powiązania osi wybiegających z polskich portów w sieci bazowej na południe;
– aktualizacji przebiegu korytarza transportowego CETC poprzez dodanie wariantu drogowo-kolejowego przez Poznań i Wrocław do istniejącego połączenia przez województwo lubuskie.

Ów drugi postulat wynika z obserwacji działań prorozwojowych (*policy-making*) prowadzonych na rzecz sąsiadującego (i konkurującego o ładunki) korytarza Scandria (Scandinavian-Adriatic Corridor for Growth and Innovation) przez władze landów wschodnioniemieckich. Ich rezultatem stało się zakwalifikowanie znacznego odcinka tego korytarza do tzw. dziesięciu korytarzy bazowych (*core network corridors*) na obszarze Unii Europejskiej i to pomimo bliskości innego, bardziej rozwiniętego i wcześniej już uwzględnianego w dokumentach strategicznych UE korytarza biegnącego ze Skandynawii przez cieśniny Öresund i Fehmarn Belt do Hamburga (z inwestycjami o charakterze priorytetowym, tzw. *priority projects*).

Za sukcesem władz regionalnych w wypromowaniu korytarza Scandria stało kilka przyczyn. Po pierwsze, skuteczny lobbing na szczeblu europejskim poprzez prezentację

argumentów przemawiających za uwzględnieniem korytarza w sieci bazowej na rozlicznych konferencjach, seminariach i debatach (*hearings*), organizowanych zarówno w kraju, jak i w wielu europejskich stolicach (w tym także na dorocznych konferencjach TEN-T organizowanych przez Komisję Europejską. Po drugie, funkcjonalne dowiązanie korytarza z jednej strony do morskiej autostrady Gedser-Rostock, z drugiej zaś do sieci transportowej wokół portów adriatyckich (tzw. NAPA ports, czyli: Rawenna, Wenecja, Triest, Koper i Rijeka). Po trzecie, współdziałanie z innymi projektami transnarodowymi w ramach Programu dla Regionu Morza Bałtyckiego oraz Programu dla Europy Środkowej, aby uzasadnić istnienie Scandrii jako komponentu systemu transportowego na poziomie makroregionalnym. Wreszcie po czwarte, zdefiniowanie Scandrii jako korytarza nie tyle transportowego, służącego tranzytowi ładunków, ale korytarza wzrostu, wiążącego aglomeracje miejskie Öresund (Kopenhaga-Malmö), Rostocku, Berlina, Pragi, Wiednia i Bratysławy oraz ośrodków portowych nad Morzem Adriatyckim.

Z powyższego zestawu odniesień należy wyciągnąć wnioski dla polityki kształtowania koryatrzy transportowych w Polsce, bez względu na ich obecny status w polityce transportowej Unii Europejskiej. A zatem istotne jest:

– przeanalizowanie usytuowania i funkcjonowania korytarza w szerszym wymiarze przestrzennym i merytorycznym, jako elementu systemu transportowego makroregionu bądź całej Unii Europejskiej oraz struktury poprawiającej dostępność (*accessibility*) i jakość połączeń (*connectivity*) pomiędzy obszarami produkcji (np. zagłębia surowcowe), przeładunków (porty) oraz konsumpcji (np. obszary metropolitalne), co pozwoli na zwiększenie grupy beneficjentów zainteresowanych infrastrukturą i usługami ulokowanymi w korytarzu;
– zainicjowanie dialogu z partnerami sektora biznesowego (firmy produkcyjne zainteresowane przewozem ładunków w korytarzu, firmy spedycyjne, transportowe, obsługi logistycznej, przewoźnicy, właściciele infrastruktury itd.), w celu urealnienia planów rozwojowych korytarza w oparciu o strategie podmiotów prywatnych, wykorzystujących infrastrukturę i usługi znajdujące się w korytarzu;
– prowadzenie aktywnej działalności lobbingowej na rzecz korytarza jako czynnika wzrostu gospodarczego na forum krajowym i zagranicznym, z wykorzystaniem sił i środków władz lokalnych i regionalnych, instytucji naukowo-badawczych oraz partnerów biznesowych.

W tym momencie warto sięgnąć po doświadczenia szwedzkie w kształtowaniu polityki rozwoju korytarzy transportowych. Punktem wyjścia jest bowiem identyfkacja interesariuszy oraz określenie obszarów wsparcia działalności transportowo-logistycznej ze strony sektora publicznego. Według szwedzkiej minister transportu, Cathariny Elmsätter-Svärd, 'dobrze funkcjonujący system transportowy stanowi podstawowy warunek prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze'. Innymi słowy, przed podjęciem studiów i analiz warto dokonać inwentaryzacji firm sektora biznesu zainteresowanych rozwojem korytarza oraz wspólnie ustalić:

- Jak wygląda układ przestrzenny głównych łańcuchów logistycznych na obszarze administrowanym przez dane władze lokalne/regionalne na tle planów rozwojowych korytarza.

- Jakie produkty/towary są za ich pomocą przesyłane.
- Jakie firmy obecnie korzystają z infrastruktury korytarza i jakie bariery sygnalizują, jeśli chodzi o utrzymanie odpowiedniej regularności, punktualności i satysfakcjonujących kosztów dostaw.
- Jakie warunki muszą być spełnione, aby analizowany korytarz uzyskał wyższy wolumen ładunków w określonej perspektywie czasowej i jaka jest w tej dziedzinie rola sektora publicznego.

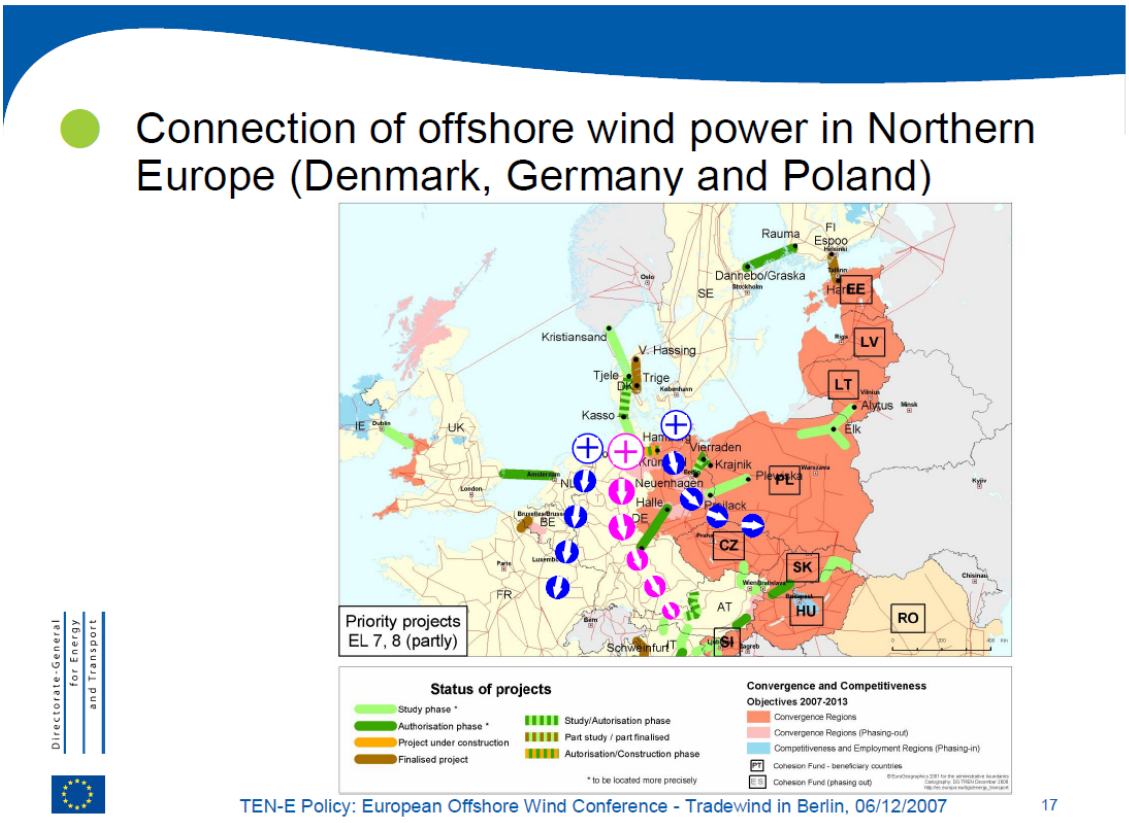
Powyższe przesłanki, w opinii autora, nie są uwzględnianie w metodologii prac studialnych nad korytarzami transportowymi/korytarzami rozwoju w Polsce. Warto ją o nie wzbogacić.

## Systemy sieci energetycznych

Temat budowy systemów i podsystemów wytwarzania i przesyłu energii na obszarze Europy Bałtyckiej w kontekście samowystarczalności energetycznej został podjęty w strategicznym dokumencie VASAB przyjętym przez ministrów właściwych do spraw planowania i rozwoju przestrzennego w roku 2009 (VASAB Long Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region till 2030). Zwrócono w nim uwagę na konieczność uzupełnienia działań na poziomie strategicznym, służących powstaniu zintegrowanej sieci połączeń obejmujących obszar całej Unii Europejskiej (*Internal Eneegy Market, TEN-E, Priority Interconnection Plan, Electricty Projects of European Interest)*, działaniami w mniejszej skali, osłonowymi w stosunku do funkcjonowania poszczególnych makrowęzłów, na wypadek awarii bądź niedoboru energii.

Kierunek ten wydaje się wciąż aktualny i skłania do podjęcia dalszych działań w sferze wykorzystania i połączenia zasobów energii odnawialnej w ramach współpracy ponadgranicznej z udziałem polskich władz lokalnych i regionalnych. Powinny one zmierzać do powiązania obszarów produkcji energii w oparciu o zasoby odnawialne w jeden makrosystem bądź kilka mniejszych mezoskalowych systemów, aby zapewnić dostawy energii do obszarów jej dużej konsumpcji (zwłaszcza obszarów metropolitalnych. Taką propozycję bałtyckiego supergridu (*BSR Energy Supergrid*) sformułował już VASAB w wyżej wymienionym dokumencie programowym.

Podobne zachęty są formułowane przez Komisję Europejską, np. w dziedzinie zwiększenia potencjału energii wiatrowej. Już w roku 2007 pojawiła się propozycja łączenia obszarów wytwarzania tego typu energii w akwenach morskich (*offshore wind power areas*) za pomocą tzw. korytarzy transmisyjnych (*wind power transmission corridors*) (zob. rycina poniżej). Wymagałoby to podjęcia skoordynowanego w skali mezoregionalnej i dostosowanego do potrzeb konsumentów planowania sieci energetycznej, które umożliwiłoby zamknięcie procedury określenia priorytetów, podziału zadań i obowiązków, zdefiniowania środków oraz przeprowadzenia inwestycji w pięcioletnim horyzoncie czasowym.




**Rys. 1.**

Źródło: Komisja Europejska.

Według eksperckiego oglądu[1] odrębnym i wciąż bardzo słabo rozpoznanym obszarem rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce są projekty off-shore, a polskie wody przybrzeżne wciąż pozostają niezagospodarowane.

Konkretne działania inwestycyjne w sferze korytarzy transmisyjnych energii wiatrowej podjęto np. w Stanach Zjednoczonych. Z inicjatywy gubernatorów stanów Iowa, Minnesota, Wisconsin oraz Północnej i Południowej Dakoty w roku 2010 opracowano projekt powiązania 20 zidentyfikowanych stref o wysokim potencjale rozwoju energetyki wiatrowej (co najmniej 750 MW) z ośrodkami jej konsumpcji. Służyć temu ma budowa sześciu korytarzy z liniami transmisyjnymi o zdolności przesyłowej 15 tysięcy MW energii. Będą one stanowić zalążek sieci regionalnej (*regional power grid*) obsługiwanej przez elektrownie wiatrowe.

Raport metodologiczny opracowany dla Komisji Europejskiej w 2008 roku przez firmy konsultingowe Ramboll Oil and Gas i Mercados[2] wskazuje na pierwszorzędne znaczenie właściwego rozpoznania uczestników procesu planowania i wdrażania budowy sieci energetycznych. Jest w nim również rola dla władz lokalnych i regionalnych,

[1] Por. np. http://energetyka.wnp.pl/perspektywy-rozwoju-energetyki-wiatrowej,6364_2_0_1.html.

[2] http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/studies/doc/2008_priority_corridors_for_energy_transmission-electricity.pdf.

które – choć na ogół nie posiadają prawnych kompetencji w tym zakresie – reprezentują społeczność korzystającą z infrastruktury i zarządzają przestrzenia, w której inwestycje energetyczne są lokalizowane. Udział ten można określić następująco:

- identyfikacja potencjalnych projektów;
- pomoc w kompletowaniu danych wymaganych w procesie oceny efektów projektu (w tym oceny oddziaływania na środowisko);
- uczestnictwo w dyskusji nad rezultatami oceny.

JAROSŁAW ŁOSIŃSKI

# ANALIZA MOŻLIWOŚCI ROZWOJU I ZASTOSOWANIA MODELOWYCH PRAKTYK DOTYCZĄCYCH DOSTĘPNOŚCI I MOBILNOŚCI W REGIONIE

## Wstęp

Do ważniejszych celów rozwoju w skali miasta czy regionu należy wzrost poziomu zaspakajania zróżnicowanych potrzeb społecznych poprzez poprawę dostępności do – oddalonych niekiedy – miejsc gdzie te potrzeby mogą być zrealizowane, oraz mobilności mieszkańców, czyli ich zdolności do pokonywania dystansu. Poza działaniami w sferze odpowiedniej struktury użytkowania terenów a więc rozmieszczenia w przestrzeni miejsc, gdzie te potrzeby mogą być zrealizowane i miejsc zamieszkania, powyższe cele wymagają sprawnego transportu, przy czym spełniać on powinien kryteria rozwoju zrównoważonego.

Istnieje wiele definicji transportu spełniającego wymogi zrównoważonego rozwoju, ale wydaje się, że najważniejsze jest aby był to transport[1]:

- ekonomicznie efektywny,
- sprawny i bezpieczny dla użytkowników,
- elastyczny tj. oferujący dostęp do wielu środków,
- bezpieczny pod względem środowiskowym, tj. o niskiej emisji zanieczyszczeń i hałasu,
- przyczyniający się do większej trwałości zasobów, a więc korzystający przede wszystkim z odnawialnych źródeł energii.

Ogólnie – w myśl idei sustainable development korzyści wynikające ze zwiększonej mobilności społeczeństwa powinny być analizowane z uwzględnieniem minimalizacji środowiskowych, społecznych i ekonomicznych kosztów transportu.

Społeczne koszty transportu obejmują zdarzenia / wypadki drogowe, zanieczyszczenie powietrza, brak aktywności fizycznej, czas spędzany z dala od rodziny ze względu na dojazdy do pracy i podatność na wzrost cen paliwa. Zatłoczenie w ruchu drogowym zwiększa koszty ekonomiczne wskutek marnowania czasu przez ludzi i wskutek spowolnienia dostaw towarów i dostępu do usług.

[1] http://www.vtpi.org/tdm/tdm67.htm.

W odniesieniu tylko do kwestii energetycznych i do transportu samochodowego ramy prawne działań stworzyła Dyrektywa 2009/33/EC[2]. Zachęca ona państwa członkowskie do wymiany wiedzy i najlepszych praktyk w zakresie zakupu czystych i energooszczędnych pojazdów. Dyrektywa ta przewiduje metodę obliczeń, która określa koszty zużycia energii, emisji $CO_2$ i zanieczyszczeń w cyklu życia pojazdu. Koszty operacyjne zużycia energii pojazdu oblicza się w następujący sposób:

– zużycie paliwa na kilometr jest obliczane w jednostkach zużycia energii,
– w obliczenia wykorzystuje się jedną wartość pieniężną za jednostkę energii,
– koszty operacyjne zużycia energii przez pojazd obliczane są jako iloczyn zużycia energii i kosztu jednostki energii.

We wrześniu 2009 r. Komisja Europejska przyjęła *Plan działania na rzecz mobilności w miastach* [3], który obejmuje poniższych sześć tematów (w ich ramach 20 tzw. działań):

– wspieranie zintegrowanej polityki,
– uwzględnienie dobra obywateli,
– bardziej ekologiczny transport miejski,
– wzmocnienie finansowania,
– dzielenie się doświadczeniem i wiedzą,
– optymalizacja mobilności w miastach.

Chociaż dotyczy on zasadniczo miast – obszarów centralnych aglomeracji, można rozszerzyć jego zalecenia na regiony miast / obszary metropolitalne, co podkreśla temat 1 (*Wspieranie zintegrowanej polityki*): „Zintegrowane podejście jest najlepszym sposobem zmierzenia się z problemami, takimi jak złożony charakter miejskich systemów transportu, kwestie zarządzania i połączeń pomiędzy miastami a otaczającymi je obszarami bądź regionami, wzajemna zależność różnych rodzajów transportu, ograniczenia wynikające z przestrzeni miejskiej oraz rola systemów miejskich w ogólnoeuropejskim systemie transportu".

Na szczególną uwagę zasługuje temat 3 (*Bardziej ekologiczny transport miejski*), a zwłaszcza działanie 10 – *Projekty badawcze i demonstracyjne dotyczące pojazdów niskoemisyjnych lub bezemisyjnych*. W ramach europejskiego planu naprawy gospodarczej Komisja Europejska uruchomiła europejską inicjatywę samochodów ekologicznych [4]. W ramach tego działania uruchomiony został także projekt „elektromobilność" dotyczący pojazdów elektrycznych i związanej z nimi infrastrukturze na obszarach miejskich, uwzględniający inicjatywy krajowe i propagujący standaryzację infrastruktury służącej do ładowania akumulatorów.Bardzo interesujący opis projektów z zakresu elektromobilności zawiera materiał Federalnego Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Jądrowego[5].

---

[2] http://europa.eu/legislation_summaries/transport/transport_energy_environment/en0011_en.htm.

[3] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0490:EN:NOT.

[4] http://ec.europa.eu/research/transport/road/green_cars/index_en.htm.

[5] *Erneuerbar mobil. Marktfähige Lösungen für eine klimafreundliche Elektromobilität*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, März 2011.

Podsumowując, konsekwencją takiego podejścia do rozwoju miejskiego / regionalnego systemu transportowego (pasażerskiego) jest wspieranie:

1) przede wszystkim transportu publicznego, a w jego ramach:
   - lekkiej kolei / szybkiego tramwaju (LRT – *light rail transit*),
   - komunikacji autobusowej, z wykorzystaniem autobusów z napędem elektrycznym, ew. hybrydowych;
2) samochodów niskoemisyjnych lub bezemisyjnych, a zwłaszcza:
   - samochodów całkowicie elektrycznych typu PEV (*plug-in electric vehicle*),
   - w mniejszym stopniu, samochodów elektrycznych typu PHEV (*plug-in hybrid electric vehicle*).

## Dostępność transportowa w obszarze city-region – przykłady dobrych praktyk

W myśl zasad zrównoważonego rozwoju priorytetowym celem działań powinna być lepsza dostępność poprzez takie kształtowanie struktury użytkowania terenów aby ograniczyć potrzeby podróży przy pomocy pojazdów z napędem motorowym, a tam gdzie są one niezbędne promować środki transportu zbiorowego. Strategie przestrzenne temu służące ukierunkowane są na większą zwartość obszarów zurbanizowanych, koncentrowanie ludności, miejsc pracy i innych form użytkowania terenu przyciągających wielu użytkowników w pobliżu miejsc dobrze obsłużonych transportem zbiorowym. Dotyczy to także tzw. regionów miejskich (zaplecza dużych miast).

Poniżej przedstawiony zostanie wpierw przykład dobrej praktyki tego typu z regionu miejskiego Kopenhagi a następnie sposoby poprawy dostępności transportowej w strefie zewnętrznej City-regionów, za pomocą transportu szynowego, w tym tzw. lekkich kolei (*light rail transit)* i innowacyjnych rozwiązań transportu kołowego (drogowego) w zakresie napędu elektrycznego pojazdów samochodowych.

### Planowanie struktury przestrzennej obszarów miejskich i ich zaplecza

W związku z Konferencją Klimatyczną duńskie Ministerstwo Środowiska zaprezentowało bieżące doświadczenia dotyczące wpływu planowania przestrzennego na wypełnianie celów polityki klimatycznej, a konkretnie wynikające z aktualizacji słynnego *Finger Plan for Greater Copenhagen*[6]. Pamiętać przy tym trzeba, że obszar metropolitalny Kopenhagi (34 gminy włącznie z miastem Kopenhagą), obejmuje 7% powierzchni Dani, ale aż jedną trzecią liczby jej mieszkańców. W promieniu 50 km od centrum zamieszkuje 1,9 mln osób.

W aktualizacji *Planu* (1989) zachowano zasadę, że rozwój obszaru zurbanizowanego powinien następować wzdłuż sieci kolejowej, a zielone kliny pomiędzy powinny po-

[6] *City planning as a tool to reduce the $CO_2$ in Greater Copenhagen*, Miljøministeriet, København, December 2009.

zostać niezabudowane. W ramach aktualizacji Planu wdrożono tez koncepcję kształtowania rozwoju nowych struktur urbanistycznych w bezpośrednim sąsiedztwie stacji kolejowych (*"Close to the Station Structure*"). Celem jej było promowanie korzystania z transportu publicznego i ograniczenie ruchu samochodowego na obszarze Kopenhagi i w jego strefie podmiejskiej. W planie metropolii kopenhaskiej przedstawiono schematycznie koła o promieniu 1 km wokół 25 większych stacji kolejowych. Planiści zrównoważyli w ten sposób cele dynamicznego rozwoju miasta i ochrony środowiska z priorytetem dla transportu publicznego.

W roku 2007 duńskie Ministerstwo Środowiska dokonało rewizji planu *Finger*, ze względu na ruch wokół największych biur, dużych instytucji i innych ważnych miejsc, położonych w niewielkiej odległości (tj. pieszej) od dużych dworców kolejowych, zwłaszcza stacji węzłowych. *Finger Plan 2007* określa, że budynki biurowe i inne obiekty o powierzchni ponad 1500 metrów kwadratowych mogą być zlokalizowane jedynie w tzw. „*core area*" wokół stacji kolejowej, który gminy mogą ustalić w promieniu do 600 m od stacji. Lokalizacja takich budynków w odległości 600 – 1000 metrów dopuszczalna jest raczej w wyjątkowych sytuacjach. Celem tej ostatniej aktualizacji *Planu* było więc jeszcze silniejsze zmotywowanie firm i ich pracowników do korzystania z transportu publicznego, przyczyniając się w ten sposób do ograniczenia emisji pochodzących z prywatnych samochodów

**Lekka kolej / tramwaj regionalny**

Region miejski Kopenhagi stanowi też przykład dobrej praktyki w zakresie opracowywania planów rozwoju zintegrowanego systemu transportowego w oparciu o sieć kolejową, w tym szybkiej lekkiej kolei regionu miejskiego (LRT). Nowy plan rozwoju szybkiej lekkiej kolei regionu miejskiego (LRT) w Kopenhadze, opracowany był w połowie lat 2000 (m.in. prezentowany na Konferencji Transportu w Aalborg University, w 2006 roku)[7], jednak do jego realizacji przystąpiono dopiero w bieżącym, 2011 roku, kiedy to Ministerstwo Transportu, region Kopenhagi i 11 zainteresowanych gmin podpisało umowę ramową dotyczącą tej inwestycji. Do 2020 roku mają być zrealizowane LRT o długości 28 km[8].

Planując rozwój systemu lekkiej kolei, zbadano wpierw zapotrzebowanie na wysokiej klasy usługi transportu publicznego, w warunkach wzrostu liczby podróży w promienistej strukturze przestrzennej obszaru metropolitalnego Kopenhagi. Dokonano rozkładu więźby podróży m.in. w ramach korytarza transportowego zdefiniowanego jako Ring 2½. W trakcie prac wykonano następnie prognozy ruchu dla różnych wariantów przebiegu linii lekkiej kolei, przeanalizowano lokalizację przystanków, możliwe

[7] Jonas L.E. Andersen, Alex Landex, Otto Anker Nielsen, *Light rail project in Copenhagen – the Ring 2½ corridor*, Centre for Traffic and Transport, Technical University of Denmark, Lyngby 2006.

[8] *København councils agree Ring 3 tram project,* Railway Gazette International, 11 July 2011.

rozkłady jazdy, wpływ tej linii na system transportu publicznego Kopenhagi (powiązania z innymi subsystemami transportu) oraz wykonano analizy socjo-ekonomiczne.

Celem uzasadnienia inwestycji brano pod uwagę takie czynniki jak wpływ mobilności na społeczeństwo i gospodarkę oraz skutki strategiczne. Wyniki analiz są pozytywne dla większości czynników, z wyjątkiem analizy kosztów-korzyści, co jednak było spodziewane w przypadku zastosowania standardowych procedur. Ale i tak analizy te dla korytarza Ring 2½ dają lepszy wynik niż w przypadku wielu innych projektów LRT[9].

Innym znakomitym – i chyba najbardziej znanym - przykładem LRT jest rozwinięty w Niemczech tzw. model Karlsruhe. Początkowo opracowano tę koncepcję i ją wdrożono w Karlsruhe, w Badenii-Wirtembergii, przez lokalny zarząd transportu Karlsruher Verkehrsverbund. Koncepcja ta zakłada ruch pociągów lekkiej kolei (tramwajów) i ciężkich pociągów na tych samych torach kolejowych, integrując zatem dla swoich tramwajów sieć kolejową i tramwajową. Cały system nosi nazwę Stadtbahn Karlsruhe. Pasażerowie mogą podróżować z odległych miast, takich na przykład jak Baden-Baden, bezpośrednio do centrum Karlsruhe, bez konieczności przesiadki pomiędzy dworcem głównym i centrum miasta. Dla większości podróży w ramach regionu Karlsruhe liczba przesiadek została znacznie zredukowana.

Sukces tej koncepcji spowodował rozwój tego typu systemów transportowych w innych regionach Niemiec, m.in. w Kassel (Hesja), Saarbrücken (Saara), a także np. w Holandii, tj. Gouda – Leiden oraz Haga – Rotterdam.

Wśród podstawowych cech tego modelu można zatem wymienić następujące[10]:

- brak konieczności przesiadek, dojeżdżając z regionu do miasta,
- wysoka częstotliwość kursów,
- prędkość kolejowa, ale elastyczność tramwaju,
- lepsze wykorzystanie istniejącej infrastruktury kolejowej,
- połączenie sieci tramwajowej i kolejowej (dwusystemowy tabor, na dwa rodzaje napięć zasilających, ale także napięcie tramwajowe / diesel),
- zintegrowane rozkłady jazdy lekkiej kolei i wspierającej komunikacji autobusowej,
- zintegrowana taryfa przewozowa.

Inny przykład, omawiany dalej w tym opracowaniu w związku z metodyką badań nad wykonalnością rozwoju systemu, stanowi region miejski Kopenhagi i jego słynny układ przestrzenny oparty na analogii do dłoni ludzkiej (Finger Plan).

**Autobusy hybrydowe / z napędem elektrycznym**

Autobus czy trolejbus plasuje się pomiędzy transportem szynowym a transportem kołowym indywidualnym - ma liczne zalety, jednak usprawnienia wymaga sposób zasila-

[9] Jonas L.E. Andersen, Alex Landex, Otto Anker Nielsen, *op. cit.*

[10] Oliver Glaser, *The Karlsruhe Model. An successful example of public transport management*, Albtal-Verkehrs-Gesellschaft, Verkehrsbetriebe Karlsruhe, Karlsruhe–Paris 2007.

nia. Nowatorskie rozwiązania dotyczą tzw. napędu hybrydowego oraz wykorzystania silników elektrycznych w pojazdach innych niż znane dotąd trolejbusy.

Autobusy hybrydowe, zasilane wodorem eksploatuje już m. in. przedsiębiorstwo komunikacji miejskiej BVG w Berlinie (Berliner Verkehrsbetriebe)[11]. To największa tej branży firma w Niemczech testuje już od 2006 roku autobusy firmy NEOPLAN z napędem wodorowym, a zdobyte informacje służą oczywiście do doskonalenia tego bardzo – jak to już udowodniono – niezawodnego i ekonomicznie sprawnego napędu w komunikacji miejskiej. Autobus ten praktycznie nie emituje $CO_2$, zużywając 20 kg wodoru na 100 km. Jednak ze względu na cenę wodór jako paliwo przyszłości jest dla transportu publicznego w Berlinie ważną opcją dla realizacji celów strategii zrównoważonego i podnoszenia jakości życia w berlińskiej metropolii.

W Niemczech eksploatuje się też autobusy z napędem elektrycznym. Przykładem jest linia 103, prowadzona przez Offenbacher Verkehrs-Betriebe (OVB) w Offenbach nad Menem, w Hesji (w aglomeracji Frankfurtu) [12] – pierwsza w Niemczech i chyba w Europie. OVB przeprowadziło testy takich pojazdów w IV kwartale 2011 r. Pojazd marki Contrac ecobus, firmy z Wiesbaden (znanej z produkcji autobusów lotniskowych), został opracowany w ciągu ostatnich dwóch lat i po szeroko zakrojonych badaniach technicznych został zatwierdzony dla niemieckiego ruchu drogowego i transportu publicznego w przewozach regularnych.

Ten elektryczny autobus jest wyposażony w silnik na magnesy stałe, zasilany z siedmiu baterii litowo-jonowych, które mają łączną pojemność 150 kWh. W zależności od profilu trasy i sposobu jazdy ilość tej energii jest wystarczająca do pokonania około 120 do 160 kilometrów. Długość linii 103 w Offenbach wynosi 90 km, a zatem autobus ten niezawodnie i bez problemów z baterią ją pokona.

Warto podkreślić, że jednym z ważniejszych producentów autobusów hybrydowych oraz elektrycznych w Europie jest poznańska firma Solaris Bus & Coach S.A. (jako pierwsza w Europie zaoferowała autobusy hybrydowe w produkcji seryjnej), z takimi modelami jak Solaris Urbino Hybrid [13] oraz Solaris Urbino electric [14]. Połączenie dwóch silników elektrycznych z dieslowskim silnikiem firmy Cummins spełniającym najbardziej surowe normy czystości spalin, pozwoliło stworzyć doskonałe rozwiązanie wyprzedzające światowe trendy. Osiągnięta znaczna redukcja emisji spalin sprawia, że hybrydowy Solaris to autobus najbardziej przyjazny środowisku i mieszkańcom miast. Wymierne korzyści z użytkowania Solaris Urbino 18 Hybrid odnosi także jego właściciel. Redukcja zużycia paliwa o około 22-24% skutkuje niższymi kosztami eksploatacji. Napęd Solarisa Urbino electric stanowi cztero-polowy asynchroniczny silnik trakcyjny dostarczony przez firmę Vossloh Kiepe o mocy 120 kW. Energia do napędzania silnika trakcyjnego zgromadzona jest w dwóch bateriach o wadze 700 kg każda. Baterie litowe

[11] http://www.bvg.de/index.php/de/3932/name/Umweltfreundlichkeit/article/11017.html.

[12] http://www.busplaner.de/aktuelles/omnibus-news-touristik-nachrichten/7949/Deutschlands-erster-Elektrolinienbus-rollt-in-Offenbach/OVB-startet-mit-Probeb.

[13] http://www.solarisbus.pl/hybrid.html.

[14] http://www.solarisbus.pl/electric.html.

mają napięcie znamionowe 600 V i gromadzą energię o wartości 120 kWh, co pozwala na przejechanie do 100 km. Baterie są chłodzone cieczą. Pojazd może rozwijać maksymalną prędkość 50 km/h.

### Samochody elektryczne

Samochody elektryczne, chociaż wciąż jeszcze mało rozpowszechnione, będą zyskiwać na popularności. Coraz więcej miast, które chcą promować swój „zielony wizerunek" wprowadza różne ułatwienia i mechanizmy ekonomiczne dla wykorzystania tego rodzaju pojazdów w sieci ulicznej. Poszerza się też znacznie oferta rynkowa samochodów elektrycznych. Tabela poniżej przedstawia dane techniczno-eksploatacyjne i ceny pod koniec 2011 roku.

W całej Europie planuje się promocję samochodów elektrycznych, czego elementem jest budowa tzw. punktów ładowania akumulatorów. Na przykład w Hamburgu i jego regionie planuje się zbudować 100 takich publicznych punktów, prócz ew. prywatnych [15]. Także, w wielu miastach elementem tej promocji jest dopuszczenie samochodów elektrycznych do korzystania z tzw. buspasów.

## Przydatność dobrych praktyk w zakresie zrównoważonej mobilności oraz dostępności w regionach „recepcyjnych"

### Wprowadzenie – metodyka analiz i studiów dla oceny wykonalności i potencjału wdrażania zrównoważonego transportu w regionach „recepcyjnych".

Przystępując do oceny potrzeb w zakresie rozwoju systemu transportowego i możliwości zastosowania określonych środków, ich parametrów itp. konieczne jest zgodnie z aktualnie uznanym standardem wiedzy i sztuki oparcie się na modelu matematycznym struktury przestrzennej układu źródeł i celów ruchu. Model taki bazując na danych z systemu statystyki publicznej i pozyskanych w ramach badań społecznych (ankietowanie użytkowników gospodarstw domowych), oraz wykorzystując określone mechanizmy interakcji (np. analogię grawitacji, oddziaływań mas), pozwala na prognozowanie potoków ruchu, przy zadanych (prognozowanych) potencjałach ruchotwórczych, jak m.in. liczba mieszkańców czy liczba zatrudnionych w tzw. rejonach komunikacyjnych oraz oszacowanych z ww. badań poziomach tzw. funkcji oporu przestrzeni[16]. Umożliwia to planistom transportu oparcie swoich koncepcji, np. nowego układu drogowego, na racjonalnych podstawach.

---

[15] Modellr*egion Elektromobilität Hamburg, hySOLUTIONS GmbH und Partners*, Hamburg 2011 (http://www.elektromobilitaethamburg.de/elektrisch-fahren/modellregion/)

[16] Zwykle nieliniowych, których parametry szacowane są dzięki procedurze iteracyjnej, za pomocą algorytmów z rodziny Gaussa-Newtona.

Przykładowo, w czterostopniowym, konwencjonalnym procesie modelowania systemu transportowego (analizie popytu) można wyróżnić następujące etapy [17]:

- generacja podróży,
- rozkład podróży,
- podział zadań przewozowych (*modal split*),
- rozkład więźby podróży na podsystemy transportu.

W praktyce do obliczeń na modelu stosuje się pakiety komputerowe, np. VISUM firmy PTV z Karlsruhe[18]. Przeznaczony do analiz multimodalnych / intermodalnych, integruje on wszystkie istotne rodzaje transportu (samochody osobowe, ciężarowe, autobusy, pociągi, rowerzyści i piesi) w jeden spójny model transportowy.

Pakiet VISUM umożliwia:

- wykonanie zadań na różnych poziomach – od analizy lokalnego układu transportu do modelowania krajowych / kontynentalnych systemów transportowych,
- analizę dostępności do elementów infrastruktury lub ocenę budowy np. nowej linii kolejowej (tzw. skalowalność pionowa).
- uwzględnienie wszystkich środków transportu, jak też wyodrębnienie zintegrowanej sieci transportu, w tym transportu publicznego, *Park* & *Ride*, rowerów i pieszych lub tylko transportu prywatnego (dla różnych pojazdów).

Pakiet VISUM obejmuje szeroki zakres zastosowań – od aplikacji desktopowych, aż do obsługi wielu użytkowników, pozwalając im na dostęp do tych samych danych, w tym samym czasie. System może być łatwo rozszerzony dzięki otwartej i elastycznej architekturze, w tym, wykorzystując technologię COM, można dodać kolejne moduły w językach VBA czy Python.

Istnieją także programy komputerowe *Open Source* o znacznie skromniejszych możliwościach, jednak dopuszczalnych w analizach wstępnych (np. Mezzo, DTALite czy NeXTA).

Wracając do ogólnych rozważań, trzeba zwrócić uwagę, że omawiane tu klasyczne, czterostopniowe podejście do analizy systemu transportowego koncentruje się przede wszystkim na natężeniu ruchu. Wymaga to pewnych korekt, wynikających ze specyfiki zrównoważonego transportu na przykład związanych z optymalizacją tras pojazdów i postulatu ich najbardziej energetycznie efektywnej eksploatacji. Dla problematyki transportu wykorzystującego pojazdy napędzane silnikami elektrycznymi, w analizach modelowych i planowaniu uwzględnić trzeba np. konieczność ładowania akumulatorów (w warunkach bardzo rzadkiej jeszcze infrastruktury temu służącej, chociaż jak wyżej wspomniano są liczne plany jej budowy w Europie) oraz możliwości rekuperacji energii elektrycznej[19].

---

[17] Juan de Dios Ortúzar, Luis G. Willumsen, *Modelling Transport*, John Wiley & Sons, Chichester 2011.

[18] http://www.ptvag.com/software/transportation-planning-traffic-engineering/software-system-solutions/visum/

[19] Jochen Eisner, Stefan Funke, Sabine Storandt, *Optimal Route Planning for Electric Vehicles in Large Networks*, Proceedings of the Twenty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence, Universität Stuttgart, Institut für Formale Methoden der Informatik, Stuttgart 2011.

Inspirowane przez doświadczenia w zakresie planowania energetyki podejście znane jako *Least-Cost Planning (LCP)* podpowiada, że zarządzanie popytem na usługi transportowe może być skuteczną, dobrą podstawą dla praktyki planowania transportu zrównoważonego, minimalizującego zużycie zasobów. W metodyce LCP, znanej też pod nazwą *Integrated Planning*[20]:

– stosuje się zarządzanie popytem na równi ze zwiększaniem przepustowości,
– uwzględnia wszystkie ważniejsze koszty i korzyści, w tym nierynkowe,
– angażuje opinię publiczną w ocenie rozwiązań alternatywnych.

Jako bardzo ważne dopełnienie analizy ekonomicznej (kosztów-korzyści) oraz finansowej (przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej/ regionalnej) stanowić może analiza współzależności rozwoju zrównoważonego systemu transportowego i systemu energetycznego, uwzględniając możliwość zasilania zarówno lekkiej kolei, jak i prywatnych pojazdów elektrycznych z odnawialnych źródeł energii, w tym drugim przypadku na przykład realizując hasło *Mein Haus, meine Tankstelle*[21] Jako narzędzie badawcze tej współzależności wykorzystać można metodykę tzw. analizy termoekonomicznej. Podejście to łączy analizę ekonomiczną i termodynamiczną, wykorzystując pojęcie kosztu zapożyczone z ekonomii, w odniesieniu do egzergii[22]. Przykładem takiego podejścia jest analiza termoekonomiczna eksploatacji hybrydowego pociągu we Włoszech[23].

Wyniki analiz ruchu i innych badań na modelach stanowią podstawę analiz ekonomicznych i finansowych projektów rozwoju zintegrowanego systemu transportowego w oparciu o analizy kosztów / korzyści (AKK) i zasady LCP dla regionu miejskiego i podmiejskiego. Przykładem bardziej zaawansowanej analizy kosztów-korzyści jest model rozwinięty na Politechnice Kopenhaskiej, gdzie przeprowadza się obliczenia z wykorzystaniem symulacji Monte Carlo[24]. Posłużył on m. in. do opracowania opisanego w p. 2.1 planu rozwoju LRT w Kopenhadze.

**Propozycje w stosunku do dwu regionów recepcyjnych dobrych praktyk**

W ostatniej fazie prac projektu Eco-Region jako dwa główne regiony „recepcyjne" dla implementacji dobrych praktyk z regionów metropolitalnych Kopenhagi i miast nie-

---

[20] *Least-Cost Transportation Planning, TDM Encyclopedia*, Victoria Transport Policy Institute, Victoria 2010 (http://www.vtpi.org/tdm/tdm21.htm)

[21] http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/B/neues-effizienzhaus-plus-berlin.html?nn=36210; http://www.photovoltaik-guide.de/effizienzhaus-plus-in-berlin-durch-angela-merkel-und-peter-ramsauer-eroeffnet-24511

[22] Maksymalnej pracy, jaką układ termodynamicznie otwarty może wykonać w danym otoczeniu, przechodząc do stanu równowagi.

[23] Giovanni Pede, *Thermoeconomic Analysis of Dual-Mode Hybrid Trains. Concept development and possible applications*, International Conference on CLEAN ELECTRICAL POWER, Renewable Energy Resources Impact, Capri, 21 May 2007.

[24] Kim Bang Salling, Steen Leleur, *Assessment of Transport Infrastructure Projects by the Use of Monte Carlo Simulation: The CBA-DK Model*, Proceedings of the 2006 Winter Simulation Conference, Technical University of Denmark, Lyngby 2006.

mieckich opisanych wcześniej w tej pracy bierze się pod uwagę norweski region Akershus oraz obszar metropolitalny Trójmiasta.

Region Akershus, jako partner w Projekcie podjął ciekawe studia dotyczące związku planowania rozwoju regionalnego z działaniami na rzecz adaptacji do zmian klimatycznych, m.in. przez zmiany w systemie obsługi transportowej i wybór odpowiednich środków transportu. Region zainteresowany jest m. in. rozwojem transportu zasilanego energią elektryczną.

Akershus, z ponad pół milionem mieszkańców (powierzchnia 4918 km$^2$, gęstość zaludnienia 107 osób/km$^2$) jest drugim co do wielkości populacji norweskim regionem, po Oslo. Ma dobrze rozwiniętą sieć drogową

W obszarze metropolitalnym Oslo / Akershus, transport stanowi główne wyzwanie dla środowiska. Emisje z samochodów prywatnych stanowią większość emisji $CO_2$ i innych gazów w regionie, których dotyczy polityka klimatyczna. W samym Oslo jest o 120 tysięcy więcej miejsc pracy niż pracowników w populacji. Pociąga to za sobą duże natężenie ruchu, znaczne dojazdy do pracy z regionu Akershus i innych sąsiednich[25].

Od 1990 roku w regionie została wprowadzona opłata drogowa w celu uzyskania większych funduszy na inwestycje infrastrukturalne. W regionie wdrażany jest tzw. *Oslo-package* trzeciej generacji, gdzie użytkownicy samochodów muszą płacić 3 EUR w celu podróży do stolicy. Pakiet ten umożliwi pozyskanie dodatkowych 56 mld NOK (7,19 mld EUR, czyli rocznie 350 mln EUR, według kursu średniego w 2011 r.) w okresie do 2028 roku. Dzięki zmianie w prawie krajowym, władze lokalne mogą wykorzystać część tych funduszy na wspieranie transportu publicznego, co sprzyja rozwojowi transportu zrównoważonego. Polityka ta odniosła już pewien sukces, czego wyrazem jest 5,8% wzrost liczby podróży w transporcie publicznym do 2010 roku. Ale wiele problemów nie jest rozwiązanych i wciąż jest zapotrzebowanie na bardziej zrównoważony i przyjazny dla środowiska transport. Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego podkreśla w tym kontekście potrzebę wiarygodnych kryteriów i wskaźników[26].

Miasto Oslo, władze regionu Akershus i jego 22 gminy podjęły wspólny program (inicjatywe) na rzecz planowania gospodarki przestrzenią regionu – *Regional Planning Initiative on Land Use*. Opracowany w jego ramach dokument „Strategia i planowanie użytkowania terenów i transportu w Oslo i Akershus" ma na celu zwiększenie konkurencyjności regionalnej i wspieranie zrównoważonego rozwoju. Dokument powinien być podstawą dla planów zagospodarowania przestrzennego i priorytetów dotyczących kierunków rozwoju transportu[27].

Ogólnie zakłada się w nim, aby system transportowy regionu był efektywny, przyjazny dla środowiska, powszechnie dostępny i minimalizujący potrzebę korzystania

[25] Daniel Molin, Tor Bysveen, *Finding today the solutions for the sustainable land use of tomorrow*, Innovation and Education for Sustainable Development, Ecoregion PERSPECTIVES, Baltic 21 Series No. 3/2011, Berlin, May 2011.

[26] Ibidem.

[27] Ibidem.

z prywatnych samochodów, co wpisuje się w przedstawioną powyżej definicję zrównoważonego transportu.

Cel wymierny, który stawia przed sobą region Akershus to obsługa całego przyrostu liczby podróży (30% do 2030 r.) przez transport publiczny[28]. Cel ten jest istotny zwłaszcza wobec nasilających się dojazdów do Oslo w motywacji podróży „dom – praca – dom".

W ramach prac w projekcie EcoRegion przeanalizowano zmiany przestrzenne w regionie Akershus w okresie lat 2000 – 2010 biorąc pod uwagę liczbę domów (mieszkań) i miejsc pracy. Analizę przeprowadzono na poziomie 1379 jednostek statystycznych[29], wyróżniając przy tym następujące strefy:

– obszar zurbanizowany centralny z transportem publicznym,
– obszar zewnętrzny (decentralny) obsłużony transportem publicznym,
– jw., ale zasadniczo pozbawiony transportu publicznego.

W strefie pierwszej nastąpił wzrost liczby mieszkańców o 16%, w drugiej o 15%, a w trzeciej o 13%. Wyniki badania wykazały dość zrównoważony proces lokalizacji gospodarstw domowych, z nieznaczną tendencją do koncentracji w strefie centralnej. Chociaż osoby starsze kupiły nowe domy w strefie zurbanizowanej, młodsi, z dziećmi, kupili stare domy jednorodzinne w decentralnie położonych częściach regionu. W strefie najbardziej zewnętrznej (pozbawionej transportu publicznego) obserwuje się też największy ruch budowlany jeśli chodzi o nowe domy mieszkalne. Rośnie więc w tej strefie – przeciwnie do tego czego należałoby się spodziewać - popyt na usługi transportowe[30].

Jeśli chodzi o strukturę miejsc pracy i jej relację do zasobów pracy, to utrzymuje się problem niezrównoważenia – w strefie centralnej jest ok. 46 % miejsc pracy, podczas gdy – mimo tendencji do wzrostu – w strefie najbardziej zewnętrznej tylko 26%. Ponadto, zauważyć trzeba inny brak zrównoważenia. W zachodniej części Akershus wzrost liczby miejsc pracy był o 36% większy niż wzrost zasobów (ludności w wieku między 14 i 75 lat). W innych częściach regionu wzrost liczby miejsc pracy jest znacznie niższy niż wzrost populacji w tym wieku; mają one głównie charakter mieszkalny. Oczywisty jest więc rezultat – w latach 2000 – 2010 wzrosła zarówno liczba podróży i średnia odległość dojazdu do pracy.

Podsumowując, wśród głównych problemów rozwoju regionu Akershus są rozproszone osadnictwo wzdłuż linii kolejowych, wzrost emisji z samochodów prywatnych w związku z dojazdami do pracy i usług (centrów handlowych), finansowanie transportu publicznego oraz transport towarowy / usługi logistyczne[31].

Biorąc z jednej strony pod uwagę względy środowiskowe, a z drugiej strukturę przestrzenną regionu (zdecentralizowane obszary bez transportu publicznego) warto promować tam wykorzystanie transportu kołowego o napędzie elektrycznym (zbioro-

[28] Tor Bysveen, Arthur Wøhni, Green *Akershus, Akershus fylkeskommune*, Oslo, 7 June 2010.
[29] Daniel Molin, Tor Bysveen, *op. cit*.
[30] Ibidem.
[31] Tor Bysveen, Arthur Wøhni, *op. cit.*

wego i ewent. też indywidualnego), uwzględniając zwłaszcza fakt relatywnie niskiej ceny energii elektrycznej w Norwegii [32], której produkcja ponadto w dużym stopniu pochodzi ze źródeł odnawialnych (hydroelektrownie). Norweski mały samochód Buddy jest przykładem tzw. samochodu miejskiego.

W *Oslo-package* drugiej generacji (2000 – 2011) i obecnie wdrażanym *Oslo-package* trzeciej generacji (2008 – 2028) stawia się, jak wyżej już podkreślono, na rozwój transportu publicznego, w tym lekkiej kolei. Należy rozważyć możliwość. W tym kontekście trzeba podkreślić znaczenie współpracy instytucjonalnej pomiędzy należącym do miasta Oslo i regionu Akershus przedsiębiorstwem komunikacji miejskiej / regionalnej Ruter As (obsługującym linie metra, tramwajowe, autobusowe i promowe w Oslo i autobusowe w Akershus) a państwowymi kolejami NSB. W tej chwili NSB jest operatorem m.in. sieci kolei regionu Oslo/Akershus (*NSB Lokaltog Østlandet*) o długości 553 km, składającej się z 8 linii, z czego dwóch operujących tylko w granicach administracyjnych Oslo oraz 128 stacji i przystanków[33]. Jest to jednak kolej „ciężka", nie rozwiązująca, jak się wydaje, problemów w dojazdach do pracy z niektórych, do tej pory pozbawionych transportu publicznego części regionu Akershus, a także wymagająca przesiadki na dworcach w Oslo, a zwłaszcza najważniejszym z nich Oslo Sentralstasjon.

Stwarza to dobrą możliwość rozwoju systemów lekkiej kolei, np. przez wdrożenia modelu znanego z regionu miejskiego Karlsruhe, jednakże niezbędne, jak to zostało wcześniej podkreślone, byłoby oparcie dalszych prac rozwojowych o analizę i studia projektowe z wykorzystaniem komputerowego modelu systemu transportowego regionu Oslo/Akershus.

Dla regionu Gdańska i Trójmiasta takie prace zostały już przeprowadzone, m. in. ze względu na planowaną Pomorską Kolej Metropolitalną (PKM) oraz inne elementy równoważenia systemu transportowego tego obszaru metropolitalnego (rozwój SKM, sieci tramwajowej i trolejbusowej, ruchu rowerowego oraz sterowanie ruchem drogowym na głównej osi komunikacyjnej – system TRISTAR). Jednak, wyniki analiz ekonomiczno-finansowych, przy najmniej jeśli chodzi o PKM, budzą pewne wątpliwości i pytania, co jest dość typowe w przypadku zastosowania standardowych procedur Analizy Kosztów i Korzyści (jak to już zauważono prezentując wcześniej w tej pracy przypadek rozwoju korytarza LRT w regionie Kopenhagi).

Niemniej dyskusyjne wydaje się przyjęcie wariantu PKM jako kolei ciężkiej, jak również niedostateczne uwzględnienie w modelowaniu całego systemu powiązań systemowych w regionie, tj. sprawnych dojazdów do przystanków PKM z dalszego ich zaplecza, z wykorzystaniem zarówno komunikacji autobusowej, jak i dojazdom przy pomocy pojazdów indywidualnych[34], dzięki rozwiązaniom typu *Park* & *Ride*.

---

[32] 0,116 EUR/kWh w sektorze gospodarstw domowych.

[33] http://www.jernbaneverket.no/no/Jernbanen/Jernbanen-i-tall/

[34] W tej opcji uwzględnić można np. zastosowanie na większą skalę wspieranego wykorzystania samochodów i minibusów o napędzie elektrycznym

Rozpoczęcie budowy pierwszej, 20-kilometrowej linii PKM, zaplanowano na jesień 2012 r. Powstanie m.in. 8 nowych przystanków, a budowa ma się zakończyć w 2015 roku [35]. W tym etapie PKM umożliwi zarówno dojazd z centrów aglomeracji gdańskiej do portu lotniczego, jak również z regionu do nich, przejmując część potoku (dotychczas samochodów prywatnych) w dojazdach do pracy. Po trasie PKM będzie w I etapie kursować co 15 minut (w godzinie szczytu) 10 autobusów szynowych, rozwijających prędkość do 120 km/godz.

Dla całego systemu Pomorskiej Kolei Metropolitalnej zakłada się, że z pociągów korzystać będzie od 6,5 do 10,5 mln pasażerów rocznie. Natomiast koszt inwestycji jest rzędu 770 mln PLN (netto), z czego 500 mln PLN pochodzić będzie z unijnego dofinansowania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Tak wysoki koszt realizacji, jak wydaje się, wymaga lepszego uzasadnienia w przewidywanych efektach tj. obciążeniu tras i poziomu funkcjonalnego obsługi. Jedną z najważniejszych decyzji do uwzględnienia w modelowaniu systemu powinien być zatem wybór odpowiednich relacji obsługiwanych w układzie szerszego regionu Gdańska oraz odpowiedniej trakcji i taboru, np. dwusystemowego, umożliwiającego wejście w układ tramwajowy Gdańska, czyli wdrożenie w ten sposób opisanego wcześniej „modelu Karlsruhe".

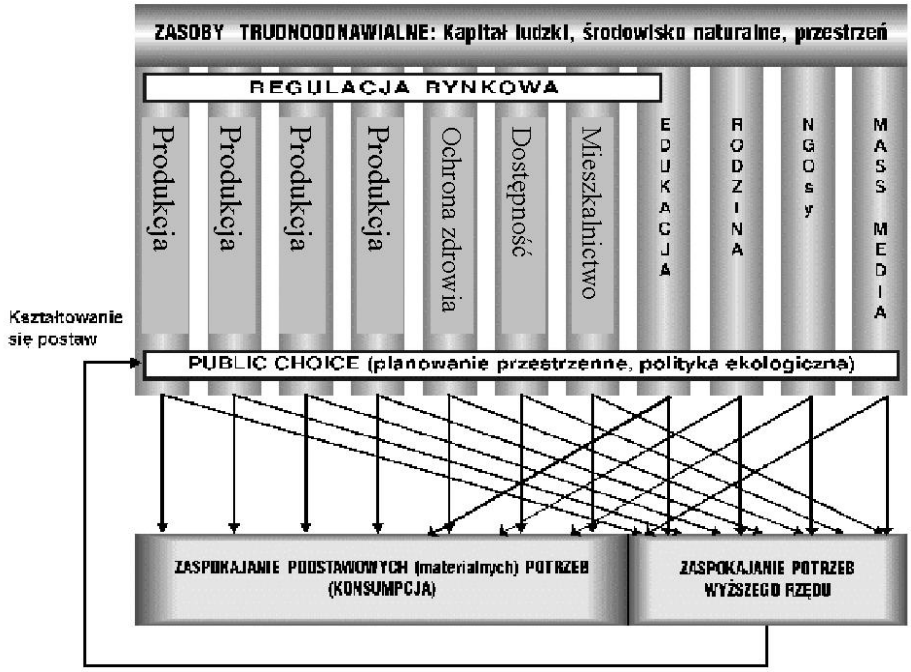
[35] *Gdańsk planuje budowę największej regionalnej linii kolejowej na Pomorzu*, Dziennik Gazeta Prawna, 5 styczeń 2012.

**EWA GŁAZEK**[1]

# REGIONALNA POLITYKA RYNKU PRACY JAKO SKŁADOWA REGIONALNEGO ROZWOJU SUSTENSYWNEGO W POLSCE

## Wstęp

Jak wskazuje na to literatura przedmiotu kapitał ludzki stanowi jeden z głównych zasobów trudno odnawialnych podobnie jak środowisko naturalne czy przestrzeń (Zaucha 1998). To sprawia, iż stanowi on istotny wyznacznik warunkujący możliwości zaistnienia rozwoju sustensywnego, w którym przyszłe pokolenia będą nadal mogły cieszyć się możliwościami poprawy ich dobrostanu tj. lepiej zaspokajać swoje potrzeby (zob. rys. 1).




**Rys. 1. Kapitał ludzki w procesie rozwoju sustensywnego**

Źródło: Zaucha 1998, s. 71 po zmianach.

[1] Instytut Rozwoju.

Istotnym wyznacznikiem kapitału ludzkiego jest długotrwały proces jego tworzenia (inwestowanie w kapitał ludzki wymaga lat) przy dużej łatwości jego utraty przynajmniej na poziomie regionalnym. W Europie trzech swobód (przepływ kapitału, siły roboczej dóbr i usług) czynniki demograficzne przestają być zaliczane do zasobów wolnozmiennych utrzymujących region, podobnie jak zagospodarowanie przestrzenne, na trajektorii długiego trwania. Migracja może pozbawić region bazy rozwojowej, doprowadzić do katastroficznych procesów implozji lub odwrotnie, stać się przyczyną kumulatywnych procesów wzrostu na zasadzie sprzężeń uprzednich i następczych (Zaucha 2007, s. 63). Należy przy tym podkreślić aksjologiczne znaczenie kapitału ludzkiego. Jego obecność przekłada się na zdolność regionu do innowacji a zarazem stanowi warunek niezbędny rozwoju progresywnego kapitału społecznego.

Obecnie polskie regiony wydają się bezradne wobec wyzwań demograficznych i edukacyjnych widzianych w perspektywie rozwoju sustensywnego. Jak wyuczoną mantrę powtarzają odwieczny rytuał kształcenia i edukacji nie zostawiając pola do refleksji jak wyprodukowany kapitał ludzki utrzymać i wprząc w procesy rozwoju. Polskie regiony w procesie konwergencji wciąż starają się szukać szans w niskich kosztach siły roboczej, zamiast tworzenia prorozwojowego milieu opartego o kapitał terytorialny, ludzki i społeczny zakotwiczającego siłę roboczą w regionie. A że to ma sens wskazują badania OECD (2011), które falsyfikują tezę o nieuchronności powstania samonapędzającego się syndromu niedorozwoju w regionach peryferyjnych.

Rozważania powyższe wskazują na potrzebę tworzenia na poziomie regionalnym polityki rynku pracy obejmującej nie tylko kształcenie ale także sterowanie procesami migracji w tym utrzymanie wykształconego kapitału ludzkiego w regionie. Polityka taka wydaje się warunkiem *sine qua non* rozwoju sustensywnego. Bez niej, i zdając się na rady ekonomistów Banku Światowego (2009) za kilkadziesiąt lat świat będzie wyglądał jak przestrzeń USA z kilkoma skupiskami działalności gospodarczej (o bardzo wysokich niekorzyściach skali) i pustką ekonomiczną, społeczną i demograficzną poza nimi.

Aby odpowiedzieć na pytanie o istotę regionalnej polityki rynku pracy, konieczna jest analiza motywów, jakimi kierują się ludzie, podejmując decyzje o zatrudnieniu, a więc i o migracjach zarobkowych. Niezbędna jest analiza porównawcza wielu teorii i modeli migracji. Dzięki temu możliwe staje się sformułowanie aktywnej polityki rynku pracy, stymulującej rozwój regionalny.

Klasyczna teoria rynku pracy nie jest w stanie dać wyczerpujących odpowiedzi dotyczących mechanizmów migracyjnych. Zakłada ona, że różnice w krańcowej produktywności pracy, badające przyczynę migracji, powinny ulec wyrównaniu w toku procesów migracyjnych, a migracje samoczynnie ulegają zatrzymaniu, gdyż doprowadza to do wyrównania płac. Jak wykazują badania ekonomiczne, tak się jednak nie dzieje. Ponadto wspomniana teoria, zakładając homogeniczność rynku pracy, wyjaśnia przyczyny migracji zewnętrznych, koncentrując się na realnych różnicach płac spowodowanych przez mechanizmy popytowo – podażowe na rynku pracy, nie uwzględniając np. segmentacji rynku, teorii kapitału ludzkiego, niedopasowania rynku pracy, będących pod-

stawową przyczyną migracji zarobkowych i bezrobocia. Odnosi się do tego neoklasyczna teoria rynku, zgodnie z którą następuje „drenaż mózgów" w kraju wysyłającym i asymetryczność korzyści.

Teoria dualnego rynku pracy oraz teorie socjologiczne dają odpowiedź na pytanie dlaczego niewykwalifikowana siła robocza z Polski jest gotowa migrować czasowo za granicę w celu podjęcia w kraju przyjmującym pracy o najniższym prestiżu.

Wydaje się, że także te teorie wymagają jednak uzupełnienia przede wszystkim o wątki behawioralne, to jest wpływ oczekiwań i percepcji oraz o efekt zakotwiczenia (anchoring effect), utraconych korzyści (loss aversion) i księgowania mentalnego (mental accounting). Niestety teorie behawioralne, jak na razie, nie przedstawiły żadnych wyników badań dotyczących migracji.

## Wnioski dla polityki regionalnej

**Klasyczna teoria rynków** pracy wskazuje na znaczenie dywersyfikacji gospodarki regionalnej i postępu technicznego dla rozwoju regionu. Gospodarka zdywersyfikowana oznacza, iż popyt na jej produkty jest mniej wrażliwy na zmiany strukturalne. Natomiast nowoczesne gałęzie są w stanie oferować wyższe płace, a przez to przyciągać siłę roboczą, w tym klasę kreatywną (Florida 2002). Opłaca się więc inwestować w postęp, a szczególnie w tworzenie mobilnych dóbr Schumpetera. Równie istotna jest jednak strona podażowa. Konieczna jest polityka mobilizacji zasobów pracy, zwiększania współczynników aktywności zawodowej ludności. Temu może służyć właściwa opieka szkolna i przedszkolna, elastyczne systemy zatrudnienia, praca na odległość. Regiony, które zaoferują jako pierwsze te udogodnienia, mogą wprowadzić swoim gospodarkom kumulatywne mechanizmy wzrostu i rozwoju. To pokazuje, iż polityka społeczna, polityka rynku pracy, regionalna polityka innowacyjna stanowią nieodłączne komponenty rozwoju regionalnego. Brak którejś z nich unieważnia całość działań regionalnych wpierających rozwój. Nieszczęściem polskich regionów jest więc myślenie sektorowe zamiast zintegrowanego

**Teoria segmentacji rynku pracy** wskazuje na potrzebę odmiennej polityki wobec rynków pierwotnych i wtórnych. Te pierwsze stanowią oś napędowa regionalnej gospodarki. Ich implozja może być przyczyną ekonomicznej peryferyzacji i stagnacji gospodarczej regionu, kumulacyjnych, negatywnych procesów o charakterze katastroficznym jak np. doświadczyły tego regiony przemysłowe USA (np. Detroit). Tworzenie i umacnianie pierwotnych rynków pracy nie może być domeną tradycyjnie rozumianych urzędów pracy i agencji zatrudnienia. Wymaga raczej strategii wpisującej się w rozwój regionu, realizowanej wspólnie przez władze regionalne, lokalne wyższe uczelnie i przedsiębiorców (model potrójnej helisy). Powinno ono raczej przybierać formę partnerstwa dla rozwoju regionalnego, wspólnej umowy, gdzie poszczególne podmioty zobowiążą się do podjęcia konkretnych działań odnośnie tworzenia nowych miejsc pracy. Potrzeb-

ne jest myślenie strategiczne, tworzenie rozwojowego milieu. Z punktu widzenia pracobiorców rynku pierwotnego ważne jest zapewnienie, iż utrata pracy nie będzie się wiązała z przesunięciem z rynku pierwotnego na wtórny. Zmniejszy to negatywną presję związków zawodowych. Dobre doświadczenia w tym zakresie oferuje np. duński system zmiany kwalifikacji pracowników, którzy utracili pracę. Polityka wobec wtórnych rynków pracy powinna być odmienna. W segmencie rynku ludzi młodych trzeba stworzyć mechanizmy transferu z rynku wtórnego na pierwotny. Inaczej pojawi się syndrom straconej generacji. Jak wskazują teorie migracji, młodzi ludzie wyjadą do krajów o wyższym poziomie płacy i ugrzęzną tam na wtórnych rynkach pracy, niwelując do minimum swoje szanse powrotu na polski rynek pracy. Regiony, które pierwsze zrozumieją potrzebę zapewnienia młodym ludziom w Polsce perspektywy zatrudnienia, odniosą korzyści z renty pionierstwa i przyciągną ludzi młodych z całego kraju na swoje uczelnie wyższe. Głównym mechanizmem sprzyjającym tego typu działaniom powinny być systemy praktyk zawodowych, tzw. *job placement* (koncepcje przedsiębiorczego uniwersytetu), tak dobrze sprawdzające się na amerykańskich uniwersytetach, czy wreszcie konkursy między pracodawcami i nagradzanie tych spośród nich, którzy zatrudniają młodych ludzi na umowę o pracę. Czynnik PR może mieć tu ogromne znaczenie, o czym świadczą prace dotyczące społecznej odpowiedzialności biznesu (Kulawczuk, Poszewiecki 2007). W rachunku ciągnionym wizerunek przedsiębiorstwa, zaangażowanie kadr może mieć tak samo istotne znaczenie, jak poziom kosztów, szczególnie jeśli chodzi o podmioty funkcjonujące na pierwotnym rynku pracy. W segmencie osób zasiedziałych na rynku wtórnym należy natomiast zmniejszyć koszty transakcyjne zatrudniania. To spowoduje spadek szarej strefy i zwiększy pewność zatrudnienia pracobiorców z tego rynku. Potrzebne są opiekunki do dzieci, osoby sprzątające biura i domy, a problem w ich zatrudnianiu polega na braku wiarygodności, wysokich kosztach legalnego zatrudniania, wysokim ryzyku. Władze regionalne nie mogą zmienić ogólnopolskich przepisów, ale mogą zmniejszyć koszty transakcyjne funkcjonowania wtórnego rynku pracy przez czytelny system referencji, dedykowany temu segmentowi system pośrednictwa pracy etc. Omawiane powyżej teorie wskazują na znaczenie czynników instytucjonalnych i subiektywnych. Nie da się prowadzić polityki sustensywnego rozwoju regionalnego w oparciu o stare skostniale instytucje i narzędzia nie trafiające do świadomości przeciętnego mieszkańca (obecnie mamy do czynienia z instytucjonalną zaklętą szklaną górą, lub gettem jezykowo-komunikacyjnym, w którym dobrze czuje się tylko klasa biurokratów).

Teoria **niedopasowanie rynku pracy pokazuje,** iż należy pracować nad dopasowaniem podaży i popytu na rynku pracy. Tej decyzji nie powinna się zostawiać do uznania przyszłym pracobiorcom. Kwestia ta powinna być elementem wspomnianego już partnerstwa dla rozwoju regionalnego. Po drugie, potrzebne są działania uświadamiające. Dobrym bodźcem mogłyby być regionalne stypendia dla studentów i uczniów wybranych kierunków. Istotny jest też, jak pokazuje ekonomia behawioralna, sam framing. Małe przedsiębiorstwa łatwiej zgadzały się na zastosowanie innowacyjnych in-

strumentów finasowania w sytuacji wcześniejszego szkolenia, kontaktu z wiarygodnymi MŚP, które wdrożyły taki instrument oraz kontaktu z lokalnym dobrze znanym ekspertem (Zaucha 2010, s 133). Podobnie sytuacja wygląda zapewne przy podejmowaniu decyzji o wyborze kierunku studiów. Czytelność obiektywnej oferty, doradztwo, przykłady osobiste mogą zniwelować owczy pęd podejmowania decyzji, wzmacniany przez konkurencję między uczelniami, szkołami i wydziałami wyższych uczelni. Sustensywny rozwój regionalny z punktu widzenia kapitału ludzkiego wymaga więc czytelnego języka, zdolności do komunikowania się i budowania partnerstwa o czym była już mowa.

**Ekonomia behawioralna i teorie migracji** wskazują także na znaczenie heurystyk przy podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu. Ważne jest docenienie efektu zakotwiczenia. Władze regionalne powinny zrobić jak najwięcej, aby młodzi ludzie podjęli pierwszą pracę na rynku pierwotnym w ich regionie. Wtedy się tam zakotwiczą i nie będą tak łatwo podatni na bodźce migracyjne. Ponownie kłania się kwestia instytucjonalna i czytelność prowadzenia polityki rozwoju.

## Bibliografia


Begg D., S. Fisher, R. Dornubusch, 2007,*Mikroekonomia*, PWN, Warszawa

Belsky G., T. Gilovich, 2010, *Dlaczego mądrzy ludzie popełniają głupstwa finansowe*?, Helion S.A., Gliwice.

Frank R. H., 2007, *Mikroekonomia jakiej jeszcze nie było*, GWP, Gdańsk

Florida R.,2002, *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work*, Leisure, Community and Everyday Life , Basic Books, New York

Golinowska S., *Teorie migracji a debata o swobodzie przepływu pracowników w rozszerzonej UE*, Instytut Zdrowia Publicznego UJ, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, http://recesja.icm.edu.pl/ips/problemyps/migracje_golinowska.pdf dostęp w dniu 1.01.2012

Krysińska E., 2004, *Polski rynek pracy – niedopasowanie strukturalne*, IPiSS, Warszawa

Krysińska E., 2001, *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa

Kwiatkowski M., *Niedopasowanie. Kwalifikacje na rynek pracy w Lubuskim Trójmieście*, http://www.puls.ctinet.pl/index.php?bmF2PTImZGJpX3Jvaz0yMDA4JmRiaV9taWVzaWFjPTQmZGJpX2lkPTY1Mg== dostęp w dniu 05.01.2012

Musiał–Paczkowska A., *Segmentacja rynku pracy*, Katedra Ekonomii i Marketingu Politechniki Łódzkiej, http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/4/5.pdf dostęp w dniu 06.01.2012

Mankiw N. G., M. P. Taylor, 2009, *Mikroekonomia*, PWN, Warszawa

Samuelson P. A., W. D. Nordhaus, 2004, *Ekonomia*, tom 1, PWN, Warszawa

Zalega T., 2008, *Mikroekonomia*, Wyd. naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa

Zaucha J., 1998, *Sustainable development for regional Policy*, [w:] W. Toczyski (red.) *Competition and co-operation of the Baltic Regions of Denmark, Germany and Poland*, Government Centre for Strategic Studies, Sopot, s. 59–74

Zaucha J., 2007, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych. Ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej,* Uniwersytet Gdański, Gdańsk

Zaucha J., 2010, *Skłonność małych i średnich przedsiębiorstw do korzystania z nowych innowacyjnych instrumentów wsparcia*, [w:] *Behawioralne determinanty rozwoju przedsiębiorczości w Polsce. Ekonomia behawioralna finansowania przedsiębiorczości*, pod red. P. Kulawczuk i A. Poszewiecki, Uniwersytet Gdański, Gdańsk

**R. MATCZAK, A. MIKOŁAJCZYK, M. SOBOLEW**[1]

# KIERUNKI „TERYTORIALIZACJI" POLITYK PUBLICZNYCH

## Założenia systemowej terytorializacji

### Pojęcie „terytorializacji"

1. Przez „terytorializację" należy rozumieć taką reorientację polityk publicznych, dzięki której przy określaniu i realizacji tych polityk bierze się pod uwagę terytorialnie (regionalnie) sformułowane cele lub terytorialnie identyfikowane oddziaływania (efekty). Tym samym interwencja publiczna powinna zawsze być poprzedzona i weryfikowana dzięki zastosowaniu mechanizmów pozwalających na zoptymalizowanie jej efektów w ujęciu terytorialnym.
2. Terytorializacja polityk publicznych nie oznacza automatycznego przypisania środków publicznych do poszczególnych terytoriów (regionów). Oznacza ona natomiast wprowadzenie mechanizmu ukierunkowania interwencji w odniesieniu do konkretnych:
   - terytoriów / regionów (terytorializacja pierwotna);
   - celów, których realizacja przynosi określone efekty przestrzenne (terytorializacja wtórna).

3 Terytorializacja polityk publicznych powinna skutkować m.in. skoordynowanymi i realnymi (mierzonymi netto[2]) transferami środków publicznych między regionami, a także między podmiotami realizującymi te polityki.

4. Rozpatrując mechanizmy systemu realizacji KSRR, należy podkreślić, że terytorializacja nie powinna wiązać się wyłącznie z instrumentami i środkami finansowymi, które zostaną włączone do kontraktu terytorialnego. Co najmniej równie istotnym polem dla terytorializacji jest bowiem mechanizm regionalnej optymalizacji (racjonalizacji) oddziaływań polityk sektorowych i horyzontalnych.

---

[1] Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego.

[2] Transfery netto następują wtedy, gdy ich efektem jest rzeczywista realokacja (zmiana „regionalnego adresu") dochodów publicznych powstających w poszczególnych województwach.

Przesłanki skutecznej terytorializacji

1. Terytorializacja polityk publicznych będzie kompleksowa, trwała i skuteczna pod dwoma zasadniczymi warunkami:
   - po pierwsze, polityka rozwoju prowadzona przez regiony powinna zostać wsparta większym strumieniem dochodów na poziomie jst, a funkcjonujące mechanizmy wyrównawcze między regionami i wewnątrz nich powinny zostać zintegrowane, uporządkowane i lepiej ukierunkowane (wzmocnione);
   - po drugie, polityki horyzontalne i sektorowe (o wyraźnym wymiarze terytorialnym) prowadzone na poziomie administracji rządowej powinny być powiązane z celami polityki regionalnej dzięki prowadzonej wewnątrz rządu uzgodnieniom (polityki sektorowe) lub konsultacji (polityki horyzontalne).
2. Spełnienie ww. warunków tworzy silne podstawy dla prowadzenia polityki rozwoju regionu przez województwa samorządowe, a także polityki regionalnej przez rząd. Oba te podmioty zarządzające sferą publiczną mają w takich warunkach swobodę samodzielnego określania i realizacji własnych przedsięwzięć zgodnych z prowadzonymi przez siebie politykami, a także – w uzasadnionych okolicznościach – wzajemnego uzgadniania przedsięwzięć istotnych dla obu stron, które mogą w ten sposób stać się przedmiotem kontraktów terytorialnych.

## Kluczowe uwarunkowania terytorializacji

System finansów publicznych w Polsce

1. Polski system finansów publicznych ma trzy istotne z punktu widzenia terytorializacji cechy:
   - niedostosowanie dochodów instytucji publicznych do ich potrzeb finansowych;
   - niedostosowanie terytorialnej struktury dochodów publicznych do zapotrzebowania na środki niezbędne do sfinansowania przynajmniej obligatoryjnych wydatków publicznych;
   - dysproporcje dochodowe w relacji miasta – obszary wiejskie.
2. System ten jest silnie scentralizowany. Sektor rządowy przejmuje znacznie więcej środków publicznych niż wynikałoby to z potrzeby finansowania jego zadań. Środki przekazane w 2007 roku dla jst (56 mld zł) i do funduszy ubezpieczeń społecznych (ponad 58 mld zł) są znaczące na tle dochodów budżetu państwa (236,3 mld zł). Dla wielu instytucji (np. dla uczelni, instytucji kultury) transfery z budżetu państwa są głównym źródłem finansowania wydatków.
3. Niecałe 20% wszystkich dochodów publicznych jest z założenia wydatkowanych w tym samym województwie, w którym zostały pobrane. Skala przemieszczeń międzyregionalnych jest bardzo duża i wynosi rocznie prawie 400 mld zł. Potencjał wydatkowy województw jest więc kształtowany głównie przez procedury redystrybucji środków publicznych, a nie przez dochody publiczne powstające w tych regionach. Od roku 1999 postępuje koncentracja dochodów w najsilniejszych regionach.

Jednocześnie stabilny jest poziom zróżnicowania wydatków, co oznacza, że coraz większa część dochodów publicznych wykorzystywana jest na potrzeby innych województw, niż te, w których dochody te powstały.

4. W budżecie państwa wskazać można kilkadziesiąt algorytmów (instrumentów) regionalnego podziału środków. Kwotę środków dzielonych przy zastosowaniu najważniejszych algorytmów można szacować na co najmniej 130–140 mld zł rocznie (2009). Największą część tej kwoty stanowią środki przekazywane w formie subwencji ogólnej dla jst oraz środki dla oddziałów wojewódzkich NFZ. Duża część transferów służy finansowaniu wydatków, które na ogół nie są traktowane jako wydatki rozwojowe (np. wydatki bieżące w edukacji). Wydatki te mają jednak duże znaczenie dla rozwoju regionalnego.
5. Analizowane algorytmy nie są między sobą skoordynowane – dotyczy to zarówno sposobu ich tworzenia (w tym wyboru kryteriów podziału), jak i wdrażania. Podział środków publicznych między regiony dokonywany jest przez wiele niezależnie działających instytucji.
6. Znaczna część transferów środków publicznych wpływających na sytuację finansową województw odbywa się bez formalnego sprecyzowania trybu i kryteriów alokacji. Tam, gdzie kryteria takie zostały sformułowane, mają one zazwyczaj postać formalną. Praktycznie nie odwołują się one w ogóle do kryterium jakości wykonywanych zadań, ani też do poziomu realizacji celów zapisanych w dokumentach strategicznych. Prowadzi to raczej do zmniejszenia dysproporcji w przepływach środków pieniężnych, a nie do redukcji dysproporcji w poziomie wykonywania usług publicznych (dotyczy to też środków UE).
7. Ani procedura budżetowa, ani zasady opracowywania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa nie przewidują sporządzenia jakiegokolwiek dokumentu planistycznego (ex-ante) czy sprawozdawczego (ex-post) obrazującego przepływy środków publicznych w ujęciu regionalnym. Także system ewidencji i sprawozdawczości obowiązujący w sektorze finansów publicznych nie jest zdolny do dostarczenia danych w ujęciu regionalnym (terytorialnym).

## System finansów samorządowych w Polsce

1. Polski system dochodów jst ma szereg wad, z których najważniejsze to:
   - zbyt niski udział dochodów własnych skutkujący nadmiernym uzależnieniem finansów jst od transferów z budżetu państwa, co ogranicza możliwości swobodnego działania i zniechęca do podejmowania starań na rzecz kreowania własnych dochodów;
   - bardzo wysokie zróżnicowanie dochodowe, nawet wśród jednostek tego samego typu, co tworzy warunki do nierównomiernego wzrostu i zróżnicowanej jakości usług publicznych świadczonych przez poszczególne jst;
   - utrzymanie systemu finansowania wielu zadań jst za pomocą dotacji celowych z budżetu państwa, co usztywnia gospodarkę finansową środkami publicznymi.
2. W polskim systemie dochodów jst tylko gminy dysponują własnymi dochodami podatkowymi. Jedyne znaczące źródła dochodów własnych powiatów i woje-

wództw to udziały w podatkach dochodowych, które stanowią drugie pod względem ważności (po subwencjach ogólnych) źródło finansowania wydatków samorządowych.

3. Przyznane jst dochody nie odpowiadają kosztom wykonywanych przez nie zadań. Wiele słabszych finansowo jst nie ma dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania i w efekcie jest zmuszona do „równoważenia" budżetu przez zaniżanie standardu wykonywanych zadań lub też przez odstąpienie od wykonywania części z nich. Względnie dobry stan budżetów jst nie jest więc efektem posiadania wystarczających środków, lecz wymuszonym dostosowaniem zakresu i sposobu wykonywania zadań do ograniczonych możliwości finansowych.
4. Od początku transformacji w Polsce stopniowo obniża się udział dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów jst. W 2007 roku dochody własne stanowiły blisko 56% wszystkich dochodów jst. W gminach i województwach dochody własne są głównym źródłem dochodów, w powiatach udział dochodów własnych nie przekracza 30%. W 2007 roku udział dochodów własnych gmin w ich łącznych dochodach wynosił 68%. Widoczne są duże różnice w strukturze dochodów między różnymi typami gmin (miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie) oraz między powiatami grodzkimi.
5. Transfery z budżetu państwa na rzecz jst obejmują przede wszystkim subwencję ogólną, dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz dotacje na zadania własne jst. W roku 2007 subwencja ogólna stanowiła ponad 28% wszystkich dochodów jst, zaś dotacje na zdania zlecone wyniosły blisko 11% łącznych dochodów jst.
   - subwencja ogólna jest podstawowym instrumentem finansowania zadań jst; nie jest ona związana z żadnym zadaniem realizowanym przez jst; jej cztery części dzielone są miedzy jst według różnych algorytmów; największą część stanowi subwencja oświatowa, która w roku 2007 wyniosła ok. 77% całej subwencji ogólnej; część wyrównawcza służy zasileniu tych jst, których dochody są niskie lub których specyficzne cechy powodują konieczność ponoszenia większych wydatków; w 2007 roku wypłaty z części wyrównawczej stanowiły ok. 17% całej subwencji ogólnej; pozostałe elementy subwencji ogólnej to część równoważąca i regionalna; są to instrumenty poziomej redystrybucji dochodów między jst; ich źródłem są wpłaty do budżetu państwa dokonywane przez gminy, powiaty (część równoważąca) i województwa (część regionalna) o największych dochodach podatkowych;
   - dotacje na zadania zlecone są drugim co do ważności rodzajem transferów z budżetu państwa do jst; panuje – trudny do zweryfikowania – pogląd, iż dotacje te pokrywają nie więcej niż 80-85% faktycznych, niezbędnych kosztów realizacji zadań; finansowanie dotacyjne usztywnia budżet jst, gdyż środki przekazywane w ramach dotacji z budżetu państwa mogą być przeznaczone tylko na konkretne wydatki;

– znaczenie dotacji na zadania własne jst jest mniejsze, a zasadniczą ich część stanowiły dotąd dotacje rozwojowe (obejmujące środki UE)[3]; znaczenie dotacji wspierających wykonanie zadań własnych finansowanych środkami krajowymi jest więc niewielkie.

6. Zasadnicza część środków przeznaczonych w budżecie państwa dla jst jest rozdzielana według algorytmów, które nie uwzględniają sytuacji dochodowej jednostek otrzymujących subwencje i dotacje. Dotyczy to zwłaszcza subwencji oświatowej i dotacji na zadania zlecone. Z blisko 56 mld zł przekazanych do jst z budżetu państwa w roku 2007 subwencja oświatowa stanowiła ok. 51%, a dotacje na zadania zlecone ponad 25%. Oznacza to, że stosunkowo niewielka część transferów z budżetu państwa mogła być wykorzystana na wyrównywanie dysproporcji dochodowych między jst. Tylko części: wyrównawczą, regionalną i równoważącą subwencji ogólnej można uznać za mechanizmy celowego kształtowania struktury dochodów jst. Ich udział w łącznej kwocie transferów z budżetu państwa nie jest zbyt duży i wynosi ok. 14%. System transferów środków z budżetu państwa do jst nastawiony jest więc raczej na w miarę równomierne zwiększenie dochodów wszystkich jednostek lub na zrefundowanie konkretnych wydatków niż na aktywne oddziaływanie na rozkład dochodów samorządowych.
7. Ani mechanizmy podziału dochodów między szczebel centralny i samorządy, ani algorytm podziału subwencji ogólnej nie uwzględniają stanu żadnego, poza drogami, elementu infrastruktury komunalnej. Ogranicza to możliwości poprawy infrastruktury w gminach wiejskich i małych miastach i nie stwarza zachęt do podejmowania prób ograniczania wydatków bieżących celem wygospodarowania większych kwot na zadania inwestycyjne.
8. Niższe opodatkowanie dochodów z rolnictwa ma istotne skutki dla finansów jst, zmniejszając znaczne potencjał podatkowy gmin wiejskich względem gmin miejskich. Konsekwencją preferencyjnego traktowania rolnictwa jest zróżnicowanie stopnia obciążeń fiskalnych między województwami wynikające z odmiennej struktury gospodarki w różnych częściach Polski.
9. Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że samorząd terytorialny w Polsce wykazał zdolność do wykonywania coraz szerszego zakresu zadań publicznych. Za jego sprawą dokonał się cywilizacyjny skok spowodowany działaniami inwestycyjnymi możliwymi do podjęcia dzięki racjonalizacji gospodarowania środkami publicznymi. Jednocześnie, mimo szerokiego zakresu zadań publicznych przekazanych jst, ich realne kompetencje nadal nie obejmują wielu istotnych zadań o wyraźnie lokalnym lub regionalnym charakterze. Chodzi tu m.in. o takie obszary, jak: podstawowa opieka zdrowotna[4], wsparcie MŚP, wyższe szkolnictwo zawodowe, czy pomoc materialna dla studentów.

---

[3] Ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 roku zniosła ten typ dotacji, a środki UE są przekazywane do jst za pośrednictwem BGK, stanowiąc typowe dotacje celowe na zadania własne.

[4] Zapewnienie podstawowej opieki zdrowotnej formalnie należy do zadań samorządu terytorialnego, ale na finansowanie tego zadania samorządy nie otrzymały de facto żadnych środków.

## Konkluzje

1. Analiza zasad i procedur obowiązujących obecnie w sektorze finansów publicznych wskazuje, że nie są one w pełni zgodne z postanowieniami Konstytucji oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Fakt ten powinien stanowić jedną z kluczowych przesłanek konstrukcji nowego systemu dochodów samorządowych.
2. Wielkość wydatków publicznych w województwach jest uzależniona głównie od transferów środków będących w dyspozycji administracji rządowej i podległych jej instytucji. Jest ona w większym stopniu kształtowana przez różne transfery niż przez dochody publiczne, które zostały pobrane w województwach.
3. Różnice w poziomie dochodów publicznych między regionami są większe niż wynikałoby to ze zróżnicowania parametrów makroekonomicznych. System wyrównywania dochodów musi więc niwelować nie tylko nierówności wynikające ze zróżnicowania poziomu rozwoju, ale i dysproporcje dochodowe wykreowane przez system podatkowy. Mimo to, polityka transferów jest mało aktywna a ograniczanie rozpiętości w wydatkach nie zmienia sytuacji, w której i tak województwa o najmniejszych dochodach publicznych mają najniższe wydatki publiczne. Nie można więc mówić o efektach świadomej polityki, lecz o statystycznym efekcie działania wielu niezależnych i nieskoordynowanych mechanizmów redystrybucyjnych. Utrudnia to dążenie do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej regionów.
4. „Realna" polityka regionalna nie jest „skoordynowaną wiązką" świadomie ukierunkowanych działań, lecz „zbiorem" wielu odrębnie funkcjonujących mechanizmów alokacji środków, których faktycznie nikt nie koordynuje. Większość z tych mechanizmów ma charakter dodatkowego zasilania jst, tymczasem dla kształtu nowego systemu polityki regionalnej kluczowe znaczenie ma to, jakimi środkami finansowymi dysponują jst i w jaki sposób mogą tymi środkami zarządzać w celu efektywnego wykonywania powierzonych im zadań.

## Proponowane działania na rzecz terytorializacji

### Kluczowe kierunki zmian systemowych

1. Można sformułować kilka postulatów, od realizacji których zależy kompleksowość, trwałość i skuteczność terytorializacji polityk publicznych:
   a) regiony muszą mieć możliwość prowadzenia realnej polityki rozwoju, dzięki wzmocnieniu strumienia dochodów jst; istotne będą tu:
   – pogłębienie decentralizacji dochodów publicznych poprzez poszerzenie katalogu dochodów własnych jst oraz przekazanie większości zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na poziom jst wraz z zapewnieniem źródeł ich finansowania[5]; podstawą finansowania działalności jst powinny być dochody własne, a zwiększenie ich znaczenia w stosunku do transferów ze szczebla cen-

[5] Chodzi o takie zadania, w przypadku których, oddziaływanie rezultatów ich wykonywania zasadniczo nie wykracza poza obszar terytorialnych jednostek lokalnych lub regionu.

tralnego powinno skutecznie zachęcać jst do racjonalnej i efektywnej eksploatacji tego źródła dochodów[6];

- „zatrzymanie" w regionach środków finansowych, które nie podlegają rzeczywistym transferom międzyregionalnym, a jedynie odbywają „wędrówkę" z regionu do centrum i z powrotem[7];

a) administracja rządowa powinna w sposób istotny podnieść zdolność zarządzania polityką rozwoju; istotne będą tu:
   - na płaszczyźnie strategicznej:
     - powiązanie polityk sektorowych (o wyraźnym wymiarze terytorialnym) z polityką regionalną w prowadzonym wewnątrz struktur rządowych procesie uzgodnieniowym nt. celów formułowanych w ramach tych polityk; w procesie tym dokonywana jest analiza (ocena) ex-ante oddziaływań regionalnych danej polityki sektorowej, a także wypracowane są mechanizmy dystrybucyjne służące przestrzennej alokacji środków;
     - powiązanie polityk horyzontalnych z polityką regionalną na podstawie prowadzonych wewnątrz struktur rządowych konsultacji celów formułowanych w ramach tych polityk; w procesie tym dokonywana jest analiza (ocena) ex-ante oddziaływań regionalnych (terytorialnych) danej polityki horyzontalnej, a także mogą zostać wypracowane mechanizmy dystrybucyjne służące przestrzennej alokacji środków.
   - na płaszczyźnie operacyjnej:
     - integracja, uporządkowanie i wzmocnienie koordynacji wielu działających obecnie mechanizmów redystrybucyjnych w kierunku nadania im rzeczywistego charakteru subwencyjnego (elastyczność) i wyrównawczego (uwzględnienie realnych możliwości dochodowych i kosztów w poszczególnych jst);
     - wprowadzenie obowiązku okresowego sporządzania oraz publikowania analiz funkcjonowania mechanizmów redystrybucyjnych (w tym algorytmów podziału) stosowanych dla środków publicznych;
     - zmianę systemu sprawozdawczego finansów publicznych w kierunku nadania mu wymiaru regionalnego (terytorialnego).

---

[6] Chodzi o to, aby to dochody własne stały się zasadniczym instrumentem finansowania podstawowych zadań jst, natomiast dotacje z budżetu państwa, funduszy celowych czy agencji rządowych – były przede wszystkim instrumentem wspierania przedsięwzięć zgodnych z przyjętymi przez rząd priorytetami polityki regionalnej.

[7] Chodzi tu przede wszystkim o środki w ramach takich instrumentów finansowych, których baza przychodowa uzależniona jest od zjawisk i procesów mających charakter lokalny lub regionalny; środki te podlegają transferowi na szczebel centralny, a następnie wracają do regionu, w którym zostały wygenerowane (nie następuje zmiana „adresu" regionalnego). Nie służą one zatem realizacji funkcji o charakterze redystrybucyjnym (wyrównawczym, korekcyjnym).

2. Realizacja ww. postulatów wymaga m.in. istotnych zmian w zasadach kształtowania dochodów samorządowych. Zmiany te powinny polegać na:
   a) weryfikacji zgodności rozmiarów dochodów samorządowych z wydatkami niezbędnymi do wykonania powierzonych jst zadań publicznych w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami i standardami;
   b) zwiększeniu udziału dochodów własnych w ogólnej kwocie przyznanych jst dochodów budżetowych poprzez: **1)** ustanowienie nowych lub wzmocnienie istniejących źródeł dochodów własnych jst, które mogłyby stymulować pożądane działania samorządów (np. wyższe udziały we wpływach z PIT i CIT lub lokalny podatek obrotowy); **2)** przekazanie jst znacznej części dochodów państwowych jednostek organizacyjnych, których głównym celem jest finansowanie zadań realizowanych przez jst; **3)** przekazanie jst dochodów z zadań wykonywanych obecnie jako zadania zlecone (patrz pkt d poniżej);
   c) zasadniczym przekształceniu subwencji ogólnej w instrument realnego wyrównywania dysproporcji w poziomie dochodów jst; będzie to wymagało: 1) odejścia od zasady, iż subwencje ogólne muszą być wypłacane wszystkim jst bez względu na ich kondycję finansową; 2) zniesienia subwencji oświatowej, 3) uproszczenia procedur podziału środków między uprawnione jst;
   d) znacznym ograniczeniu dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej przy jednoczesnym zastąpieniu ich nowymi dochodami własnymi, zwiększonymi subwencjami ogólnymi oraz dochodami, które jst przejmą w związku z realizacją tych zadań;
   e) uporządkowaniu systemu dotacji na zadania własne jst, m.in. z pozabudżetowych instytucji rządowych (funduszy celowych, agencji); dotacje te powinny być traktowane jako instrument aktywnego oraz skoordynowanego wspierania konkretnych przedsięwzięć wybieranych zgodnie z polityką krajową (rządową),.
3. Zmodyfikowany system wyrównywania dochodów jst w Polsce powinien pozwolić na lepsze finansowanie zadań publicznych w jst o niskim potencjale dochodowym, a także na wzmocnienie motywacji większych jst do aktywnego pozyskiwania dodatkowych dochodów i do ograniczania stałych obciążeń wydatkowych. System ten powinien:
   b) być prostszy w konstrukcji od obecnego, przy utrzymaniu podziału na trzy podstawowe kategorie dochodów, czyli: dochody własne, subwencje ogólne, dotacje z budżetu państwa;
   c) być bardziej motywacyjny niż obecny – poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych jst, a także poprzez zmniejszenie skali obowiązkowych wpłat do budżetu państwa przez jst będące w lepszej sytuacji finansowej;
   d) pozwolić na elastyczniejsze zarządzanie środkami finansowymi będącymi w dyspozycji jst (lepsze dopasowanie do indywidualnych potrzeb jst);
   e) niwelować różnice między jst pod względem dochodów publicznych na mieszkańca;

f) umożliwiać wykonywanie na akceptowalnym poziomie (tzn. wg przyjętego standardu) wszystkich zadań tym jst, które znajdują się w trudniejszej sytuacji finansowej; chodzi tu przede wszystkim o uwzględnienie przy ustalaniu wysokości subwencji ogólnej zarówno poziomu potencjału dochodowego, jak i realnego zapotrzebowania na środki budżetowe;

g) zapobiegać znaczącemu zwiększaniu obciążeń dla budżetu państwa oraz ograniczać łączną kwotę transferów z budżetu państwa na rzecz jst.

## Terytorializacja wybranych instrumentów kilku polityk publicznych

1. W procesie realizacji KSRR należy sformułować szereg postulatów pod kątem terytorializacji polityk publicznych. Ich realizacja nie przyczyni się z pewnością do całkowitego rozwiązania problemu terytorializacji polityk publicznych, choć będzie stanowiła ważny – być może pierwszy – krok w tym kierunku.
2. KSRR powinna zaproponować wstępną klasyfikację instrumentów uruchamianych w ramach różnych polityk, a w ślad za nią – określić stopień ich powiązania z polityką regionalną, a także ich istotność ze względu na skalę oddziaływań terytorialnych (regionalnych).

**Tabela 1. Charakterystyka pierwszej grupy instrumentów**

| GRUPA 1 | Instrumenty fundamentalne dla sprawnego funkcjonowania państwa |
|---|---|
| Charakterystyka | Instrumenty o znaczącym oddziaływaniu terytorialnym, o bardzo dużym potencjale finansowym, nienawiązujące bezpośrednio do celów polityki regionalnej i funkcjonujące poza kontraktem terytorialnym |
| **Instrumenty** | **Postulaty istotne dla skutecznej realizacji KSRR** |
| Dochody własne jst | Konieczność zwiększenia udziału dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów jst poprzez: 1) ustanowienie nowych lub wzmocnienie istniejących źródeł dochodów własnych jst; 2) przekazanie jst istotnej części dochodów państwowych jednostek organizacyjnych, których głównym celem jest finansowanie zadań realizowanych przez jst; 3) przekazanie jst dochodów z zadań wykonywanych obecnie jako zadania zlecone. |
| Subwencja ogólna dla jst | Konieczność wzmocnienia aspektu wyrównawczego poprzez uwzględnienie realnego poziomu dochodów własnych i realnych kosztów realizowanych przez jst działań pod kątem realizacji usług wg przyjętego standardu |
| Środki NFZ | Konieczność uwzględnienia zróżnicowań regionalnych w zakresie poziomu zdrowotności, poziomu dostępu do różnych typów usług zdrowotnych, a także sytuacji finansowej ZOZ oraz jst.<br>Konieczność częściowej decentralizacji i przekazania środków do jst, zwłaszcza w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej. |

Źródło: Opracowanie własne

3. Klasyfikacja ww. instrumentów mogłaby opierać się na kilku czynnikach różnicujących, do których zaliczyć należy:
   a) skalę i charakter oddziaływania terytorialnego;

b) potencjał finansowy (środki, które są wydatkowane za pomocą danego instrumentu);
c) stopień powiązania z celami polityki regionalnej (KSRR);
d) możliwość włączenia do nowej formuły kontraktu terytorialnego;
e) zastosowane podejście (decentralizacja, dekoncentracja, koncentracja, uporządkowanie).

4. Biorąc pod uwagę ww. czynniki, można dokonać wstępnej klasyfikacji instrumentów finansowych i związanych z nimi mechanizmów alokacyjnych na następujące grupy:
   a) instrumenty fundamentalne dla sprawnego funkcjonowania państwa;
   b) instrumenty istotne dla realizacji celów polityki regionalnej;
   c) instrumenty podnoszące skuteczność realizacji celów polityki regionalnej.
5. Warto podkreślić, że proponowana klasyfikacja instrumentów nie uwzględnia środków funduszy strukturalnych i innych środków UE mających istotne znaczenie dla realizacji celów polityki regionalnej (np. w ramach Wspólnej Polityki Rolnej czy Wspólnej Polityki Rybackiej). Dodatkowo należy zaznaczyć, że różnice między drugą a trzecią grupą instrumentów mogą być płynne (wymaga to dalszych rozstrzygnięć i doprecyzowania koncepcji).
6. W tabelach poniżej zaprezentowano charakterystykę wszystkich trzech grup instrumentów:

**Tabela 2. Charakterystyka drugiej grupy instrumentów**

| GRUPA 2 | Instrumenty istotne dla realizacji celów polityki regionalnej |
|---|---|
| Charakterystyka | Instrumenty o znaczącym oddziaływaniu terytorialnym, dużym potencjale finansowym, bezpośrednio powiązane z celami polityki regionalnej, predestynowane do funkcjonowania w ramach kontraktu terytorialnego |
| **Instrumenty** | **Postulaty istotne dla skutecznej realizacji KSRR** |
| Środki na infrastrukturę transportową | Konieczność wprowadzenia – uwzględniającego czynniki ilościowe i jakościowe (cele polityki transportowej i regionalnej) – mechanizmu alokacyjnego w układzie regionalnym.<br>Przewiduje się zastosowanie dwóch algorytmów w ramach każdej z wiązek infrastruktury transportowej (głównie drogowej i kolejowej): jeden dla środków na utrzymanie sieci, a drugi dla środków na modernizację i rozbudowę sieci.<br>Strumień środków dotyczący modernizacji i rozbudowy sieci powinien stać się elementem uzgodnień w ramach kontraktu terytorialnego,<br>**ogólnie: zasadnicza dekoncentracja i uwzględnienie w kontrakcie terytorialnym** |
| Dotacja na zadania własne jst | Konieczność wprowadzenia mechanizmu alokacyjnego w układzie regionalnym w powiązaniu z koncentracją tego instrumentu na ograniczonej liczbie obszarów tematycznych, w których realizowane będą wyłącznie zadania rozwojowe (głównie inwestycyjne) lub interwencyjne (np. w zakresie rynku pracy). Dodatkowo niezbędna jest także koncentracja całej puli środków dotacyjnych w jednym „centrum decyzyjnym" na poziomie rządowym (np. MRR).<br>Znacząca część strumienia środków dotacyjnych na zadania własne powinna stać się elementem uzgodnień w ramach kontraktu terytorialnego, z możliwością wskazania w nim projektów kluczowych.<br>**ogólnie: częściowa dekoncentracja i uwzględnienie w kontrakcie terytorialnym** |

| | |
|---|---|
| Programy wieloletnie | Zasady konstruowania programów wieloletnich powinny zostać ujednolicone.<br>Niektóre z programów wieloletnich, zwłaszcza te dotyczące zadań realizowanych w jednym województwie lub grupie województw powinny zostać objęte procedurą kontraktów terytorialnych, o ile strona samorządowa będzie skłonna zaangażować się w nie finansowo.<br>**ogólnie:**<br>**bardziej przejrzyste zasady, częściowa dekoncentracja i uwzględnienie w kontrakcie terytorialnym** |

Źródło: Opracowanie własne

**Tabela 3. Charakterystyka trzeciej grupy instrumentów**

| GRUPA 3 | Instrumenty podnoszące skuteczność realizacji celów polityki regionalnej |
|---|---|
| Charakterystyka | Instrumenty o znaczącym oddziaływaniu terytorialnym, dużym potencjale finansowym, częściowo (specyficznie) powiązane z celami polityki regionalnej, mające cechy, które otwierają im możliwość włączenia do kontraktu terytorialnego |
| **Instrumenty** | **Postulaty istotne dla skutecznej realizacji KSRR** |
| Dotacje dla jst na zadania zlecone | W większości przypadków powinna nastąpić likwidacja tego instrumentu wraz z przekazaniem stosownych zadań i źródeł ich finansowania na poziom jst lub, w szczególnych przypadkach, na poziom rządowy, co powinno sprzyjać podniesieniu efektywności ich realizacji.<br>W szczególnych przypadkach (np. gospodarka wodna) strumień środków dotacyjnych mógłby stać się elementem uzgodnień w ramach kontraktu terytorialnego, przy określeniu specyficznego mechanizmu alokacyjnego.<br>**ogólnie: decentralizacja** |
| Środki NFOŚiGW | Konieczność zmniejszenia strumienia środków przekazywanych do NFOŚiGW przez samorządy województw w powiązaniu z tematycznym ograniczeniem priorytetów finansowanych w ramach tego instrumentu i skupieniem ich wyłącznie na zadaniach o charakterze krajowym lub ponadregionalnym (np. w zakresie zarządzania zlewniami rzek). Uwolniony strumień środków należy przekazać na realizację polityki środowiskowej w regionach, której cele i zadania są określone przede wszystkim w wojewódzkich programach ochrony środowiska oraz w wojewódzkich planach gospodarki odpadami.<br>Projekty kluczowe finansowane z NFOŚiGW mogą podlegać uzgodnieniom w ramach kontraktu terytorialnego.<br>**ogólnie: zasadnicza decentralizacja** |
| – Środki Funduszu Pracy<br>– Środki PFRON | Konieczność wprowadzenia, analogicznego jak w przypadku NFOŚiGW, mechanizmu alokacyjnego w układzie regionalnym. Szczegółowe rozwiązania i kryteria podziału powinny wynikać ze specyfiki każdego z instrumentów. Jednak, generalną zasadą obowiązującą przy ich regionalnej dystrybucji powinno być znaczące ograniczenie puli środków dostępnej na poziomie krajowym oraz przekazanie uwolnionych środków do dyspozycji jst.<br>Ewentualne projekty kluczowe finansowane w ramach tych instrumentów mogłyby podlegać uzgodnieniom w ramach kontraktu terytorialnego.<br>**ogólnie: zasadnicza decentralizacja** |
| Dotacje dla uczelni (JBR) | Możliwość wprowadzenia – uwzględniającego czynniki ilościowe i jakościowe (cele polityki edukacyjnej, naukowej, zatrudnienia i regionalnej) – mechanizmu alokacyjnego w układzie przedmiotowo-regionalnym. Oznacza to:<br>– w zakresie dydaktyki: ukierunkowanie środków głównie pod kątem określanych kierunków kształcenia (kryterium przedmiotowe), które mogą jednak wynikać też ze |

| | |
|---|---|
| | specyfiki regionalnej, w tym z potrzeb rynku pracy (kryterium regionalne)[8];<br>– w zakresie badań: ukierunkowanie środków głównie pod kątem efektywnego wykorzystania i rozwoju potencjału naukowego (kryterium przedmiotowe), jednak także z uwzględnieniem specyfiki regionalnej i celów polityki regionalnej wobec danego regionu[9] (kryterium regionalne);<br>– w zakresie infrastruktury dydaktycznej lub naukowo-badawczej: ukierunkowanie środków głównie pod kątem celów polityki regionalnej, a także specyficznych potrzeb określonych na poziomie regionów (kryterium regionalne);<br>Strumienie środków dotacyjnych w zakresie dydaktyki (głównie stypendia) oraz inwestycji infrastrukturalnych mogłyby stać się elementem uzgodnień w ramach kontraktu terytorialnego, z możliwością wskazania w nim projektów kluczowych.<br>**ogólnie:**<br>**precyzyjniejsze ukierunkowanie, częściowa dekoncentracja (opcja kontraktu terytorialnego)** |
| Środki PARP | Możliwość wprowadzenia mechanizmu alokacyjnego w układzie regionalnym. Część dostępnych środków (głównie w zakresie systemu instytucji otoczenia biznesu oraz wspierania innowacyjności) powinna być ukierunkowana regionalnie, stwarzając możliwość realizacji wspólnych rządowo-samorządowych przedsięwzięć skoncentrowanych na celach polityki regionalnej i polityki wsparcia rozwoju MŚP.<br>Pewna część strumienia środków PARP mogłaby stać się elementem uzgodnień w ramach kontraktu terytorialnego.<br>**ogólnie:**<br>**częściowa dekoncentracja (opcja kontraktu terytorialnego)** |
| Programy Ministra Kultury | Możliwość wprowadzenia mechanizmu alokacyjnego w układzie regionalnym. Część dostępnych środków (głównie w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego, infrastruktury kultury oraz digitalizacji) powinna być ukierunkowana regionalnie, stwarzając możliwość realizacji wspólnych rządowo-samorządowych przedsięwzięć skoncentrowanych na celach polityki regionalnej oraz polityki w zakresie kultury i dziedzictwa kulturowego.<br>Pewna część strumienia środków dotacyjnych mogłaby stać się elementem uzgodnień w ramach kontraktu terytorialnego, z możliwością wskazania w nim projektów kluczowych.<br>**ogólnie:**<br>**częściowa dekoncentracja (opcja kontraktu terytorialnego)** |

Źródło: Opracowanie własne.

7. Tabela poniżej prezentuje w sposób syntetyczny cechy każdej z ww. grup instrumentów z uwzględnieniem wspomnianych wcześniej czynników różnicujących (dane finansowe mają charakter wyłącznie szacunkowy):

[8] Przejawem zastosowania takiego kryterium mogłyby być kierunki zamawiane na poziomie regionalnym.

[9] Może tu chodzić np. o uwzględnienie takich celów polityki regionalnej, jak wspieranie konkurencyjności obszarów metropolitalnych w skali europejskiej.

**Tabela 4. Klasyfikacja instrumentów finansowych powiązanych z realizacją polityki regionalnej**

| Typ instrumentu | Oddziaływanie terytorialne | Potencjał finansowy | Powiązanie z celami polityki regionalnej | Powiązanie z kontraktem terytorialnym |
|---|---|---|---|---|
| Fundamentalne dla sprawnego funkcjonowania państwa | ++ | +++ | +– | – |
| | dochody własne jst, subwencja ogólna dla jst, środki NFZ **ok. 175 mld zł rocznie** | | | |
| Istotne dla realizacji celów polityki regionalnej | ++ | + | ++ | ++ |
| | środki na infrastrukturę transportową, dotacje na zadania własne jst, programy wieloletnie **ok. 44 mld zł rocznie** | | | |
| Podnoszące skuteczność realizacji celów polityki regionalnej | ++ | + | + | + |
| | dotacje dla jst na zadania zlecone, środki NFOŚiGW, Funduszu Pracy, PFRON, dotacje dla uczelni (JBR), środki PARP, Programy Ministra Kultury, **ok. 38 mld zł rocznie** | | | |

Źródło: Opracowanie własne.

## Generalne postulaty pod adresem systemu realizacji KSRR

1. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, w zapisach KSRR lub dokumentów wykonawczych proponowane jest uwzględnienie następujących „wątków wiodących" odnoszących się do terytorializacji polityk publicznych w powiązaniu z zasadami i celami polityki regionalnej:
   a) Po pierwsze, polityka regionalna powinna być ukierunkowana na wzmacnianie bazy dochodowej regionów; oznacza to m.in., że jak najwięcej dochodów publicznych wypracowanych w danym regionie powinno w nim pozostawać;
   b) Po drugie, system dystrybucji dochodów publicznych w Polsce powinien lepiej uwzględniać aspekty wyrównawcze, w tym porządkować transfery międzyregionalne, a także wykluczać lub ograniczać transfery prowadzące pod ten sam „adres regionalny" (chodzi o transfery środków wychodzących z danego regionu i powracających do niego pod inną postacią);
   c) Po trzecie, polityka regionalna powinna być ukierunkowana na wzmacnianie (uzupełnianie) realnych mechanizmów wyrównawczych w zakresie dystrybucji dochodów publicznych między regionami.
2. Wskazane wyżej propozycje powinny mieć silne podstawy do realnego wdrożenia wynikające z następujących elementów KSRR:
   a) Podstawowe zasady polityki regionalnej (zwłaszcza zasada zintegrowanego podejścia terytorialnego oraz zasada koordynacji);
   b) Cel 3 polityki regionalnej (zwłaszcza w zakresie poprawy jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich właściwego ukierunkowania terytorialnego);
   c) System realizacji KSRR (zwłaszcza w zakresie kontraktu terytorialnego);
   d) Ramy finansowe (zwłaszcza w zakresie źródeł finansowania i wysokości środków).

**JAKUB PIETRUSZEWSKI**[1]

# REGIONALNE PLANOWANIE PRZESTRZENNE W ZRÓWNOWAŻONYM I SPÓJNYM TERYTORIALNIE ROZWOJU

Związek człowieka i jego działalności z przestrzenią charakteryzują przemiany środowiska przyrodniczego w elementy i struktury zagospodarowania służące zaspokojeniu potrzeb człowieka. Ważny jest w tych przemianach proces przekształcania i jego efekty. Celem, do którego zmierza gospodarka przestrzenna, jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, czyli określony w czasie i miejscu pożądany stan zagospodarowania przestrzennego, wynikający z historycznie zmiennych systemów wartości ludzkich oraz warunków środowiska naturalnego i antropogenicznego oraz potrzeb społecznych, gospodarczych i ekologicznych.

Jeśli przyjmiemy, że rozwój zrównoważony to zespół świadomie prowadzonych działań, a nie efekt końcowy ich realizacji, to w takim układzie należy stwierdzić, że powinno się mówić raczej o równoważeniu rozwoju. Równoważenie jest więc działaniem ciągłym, które przejawia się w poszukiwaniu i ciągłym wyważaniu racji ekologicznych, społecznych i gospodarczych w planowaniu rozwoju obszarów w skali od kontynentalnej, przez makroregionalną, regionalną po lokalną. Przyjęcie takiego podejścia do rozwoju zrównoważonego nadaje mu więc dynamiczny a nie statyczny charakter, wskazując na konieczność ciągłego zachowywania równowagi między aspektami społecznymi, gospodarczymi i ekologicznymi. Jest to podejście elastyczne dające możliwość dostosowywania przyjętej polityki rozwoju do zmieniających się uwarunkowań i trendów rozwojowych np. *smart growth*, *green growth*. Tym samym równoważenie rozwoju jako paradygmat w dalszym ciągu jest aktualne, a przede wszystkim realne, dając się aplikować w różnych skalach planowania rozwoju, co jest szczególnie cenne i istotne w aspekcie terytorializacji polityk rozwoju.

Wydaje się, że narzędziem idealnym służącym równoważeniu rozwoju, jako działaniu ciągłemu, jest planowanie przestrzenne, rozumiane także jako permanentny proces planowania rozwoju spójnego terytorialnie i zrównoważonego. Ducha jego najlepiej oddają słowa wypowiedziane przez gen. Dwighta Eisenhowera *Plany są niczym, plano-*

[1] Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego.

*wanie jest wszystkim.* Cytat ten na pierwszy rzut oka oddaje to „co najgorsze" w planowaniu przestrzennym, wskazując ze planowanie niejako odbywa się dla samego planowania, a jego rezultat w postaci mniej lub bardziej udanych planów, nie ma w tym kontekście żadnego znaczenia. Absurd takiego podejścia porównać można do mitycznego Syzyfa, który w tym przypadku, zamienił swój kamień, na plan i stara się go ukończyć jednak zmieniające się prognozy społeczne i gospodarcze, trendy rozwojowe oraz inne zjawiska wewnętrzne i zewnętrzne nie pozwalają mu na to, bądź każą mu szybko go aktualizować, gdyż przyjęte założenia stają się już nieaktualne. Wydaje się jednak, że za tą wydawałoby się żartobliwą wypowiedzią Eisenhowera stoi nieco głębszy sens każdego planowania, w tym również, a może w kontekście równoważenia rozwoju przede wszystkim, planowania przestrzennego regionalnego. Słowa te wskazują niejako na potrzebę odpowiedzialnego planowania, wymagającego od planisty wnikliwości, kreatywności, czujności i obserwacji otaczającej rzeczywistości oraz umiejętności krytycznego spojrzenia na własne pomysły i sporządzane plany. Takie podejście pozwala uczynić planowanie przestrzenne głównym, jeśli nie najważniejszym instrumentem służącym równoważeniu rozwoju jako procesowi ciągłemu.

Przy czym nie chodzi tu oto by sam efekt planowania, jakim jest plan, podlegał ciągłym modyfikacjom, ale o to by wnikliwie analizować jego skutki bezpośredniego i pośredniego oddziaływania na dany obszar i jego otoczenie, analizować czy pozwala reagować na pojawiające się okoliczności zarówno te pozytywne i negatywne, które w konsekwencji będą wzmacniały lub osłabiały proces równoważenia rozwoju. Wymaga to więc stworzenia skutecznych mechanizmów monitoringu i kontroli zmian w przestrzenni, w tym skuteczności przyjętych rozwiązań planistycznych w skalach lokalnych i regionalnych. W polskich warunkach należy bardziej wzmocnić kompetencje województw w zakresie możliwości prowadzenia analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, zmian struktury funkcjonalno-przestrzennej, tak aby wnioski z nich bezpośrednio stawały się podstawą do skutecznego oddziaływania na podmioty planowania miejscowego, ale także zdecydowanie wpływały na politykę przestrzenną i inwestycyjną samorządu województwa. Wpisuje się to w cechę planowania przestrzennego regionalnego charakteryzującego się ciągłością procesu planowania. Wynika ona ze zmienności przestrzeni, zjawisk i procesów ją kształtujących, stąd wymaga ona stałego monitorowana, a wyniki monitoringu powinny być sukcesywnie uwzględniane w planowaniu i programowaniu rozwoju regionu.

Kolejną cechą planowania regionalnego jest kompleksowość polegająca na współzależności decyzji przestrzennych od uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych, a więc wskazuje ona na konieczność uwzględniania równoważenia celów społecznych, gospodarczych i ekologicznych w polityce rozwoju przestrzennego.

Ostatnią, ale nie najmniej istotną cechą planowania regionalnego jest długofalowość, a więc założenie, że planowane przekształcenia strukturalne wymagają znacznego czasu realizacji. Wynika to z faktu, że zmiany w strukturze funkcjonalno - przestrzennej

zachodzą powoli, gdyż obejmują szereg działań komplementarnych wymagających rozłożenia w czasie, w związku z tym efekty nie są natychmiastowe.

Planowanie przestrzenne w Polsce jako działanie systemowe jest niewydolne, nie funkcjonuje sprawnie i jest nieefektywne. Dowodem na to jest ciągłe tworzenie ustaw tzw. specustaw, które obecnie już regulują nie tylko sposób realizacji inwestycji, ale także ich lokalizację, pomijając w praktyce system planowania przestrzennego. Sytuacja ta początkowo dotyczyła tylko dróg publicznych krajowych, ale z czasem została rozciągnięta na wszystkie drogi publiczne. W ciągu ostatnich kilku lat system specustaw objął swymi regulacjami koleje, lotniska, systemy gazowe, obiekty przeciwpowodziowe, obiekty energetyki jądrowej i infrastrukturę towarzyszącą, inwestycje EURO 2012, a ostatnio dołączyła do niego również infrastruktura telekomunikacyjna. Trwają również dyskusje nad kolejną o tzw. korytarzach przesyłowych (energetyka, ciepło, woda, ścieki). Z perspektyw lat można stwierdzić, że realizacja inwestycji w oparciu o specustawy okazała się narzędziem dużo bardziej sprawniejszym niż długotrwałe procedury planistyczne regulowane ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z roku 2003. W praktyce można powiedzieć, że materia planowania przestrzennego obejmuje coraz mniej dziedzin, a niedługo przy dalszym funkcjonowaniu decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku planu miejscowego, w ogóle planowanie przestrzenne ograniczy się do właściwie mało znaczących regulacji. Sytuacja taka jest bardzo niebezpieczna w kontekście realizacji konstytucyjnej zasady rozwoju zrównoważonego, no bo jak można ją realizować, gdy decyzjami lokalizacyjnymi wydawanymi w trybie specustaw można nie brać pod uwagę zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których rolą jest kształtowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Kuriozalne jest, że system planowania przestrzennego, który powinien regulować całą materię w tym zakresie jest niewydolny, a ustawodawca zamiast go zmienić i usprawnić, wprowadza rozwiązania specjalne, które następnie stają się narzędziami powszechnie stosowanymi.

W tym kontekście realnym pytaniem jest to czy w ogóle planowanie przestrzenne regionalne jest potrzebne i czemu służy, lub inaczej jakie powinno być by skutecznie pozwalało dbać o ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Mimo tak pesymistycznego wniosku, jaki wynika z obecnej sytuacji systemu planowania przestrzennego, znaczne nadzieje należy wiązać z coraz silniejszym integrowaniem planowania przestrzennego regionalnego z planowaniem społeczno-gospodarczym. Zarysowująca się tendencja rzeczywistego integrowania planowania rozwoju, wskazana jest w licznych dokumentach europejskich poprzez podkreślanie roli i znaczenia wymiaru terytorialnego w polityce rozwoju. Zwraca na to szczególną uwagę Raport Fabrizio Barca *Podejście ukierunkowane terytorialne w osiąganiu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*[2]. Celem takiego podejścia jest zredukowanie, zarówno trwałej nieefektywności (niepełne wykorzystanie zasobów, prowadzące do obniżenia wartości osiąganego dochodu), jak i trwałego wykluczenia

[2] *Program dla zreformowanej polityki spójności,* niezależny Raport na prośbę Danuty Hübner, Komisarz ds. Polityki Regionalnej, kwiecień 2009.

społecznego (dotyczy to w głównej mierze znacznej części obywateli, których dochód oraz inne wskaźniki dobrobytu są niższe niż przyjęty standard) istniejących w określonych miejscach. Miejsca te w tym wypadku są zdefiniowane przez pryzmat funkcjonalności – czyli jako regiony, subregiony, w których określone zbiory cech istotnych dla rozwoju wpływają na rozwój silniej niż w przypadku regionów większej lub mniejszej wielkości. Podejście to pozwala na dopasowanie sposobów i skali interwencji do warunków miejscowych, stając się właściwie istotnym uzupełnieniem dla działań związanych z równoważeniem rozwoju. Otwiera to więc nowy rozdział dla planowania regionalnego, stając się prawdziwą szansą na jego uskutecznienie i realne możliwości oddziaływania na strukturę funkcjonalno-przestrzenną regionów i urzeczywistnienie idei równoważenia rozwoju jako podstawowej zasady polityki przestrzennej określanej w planach zagospodarowania przestrzennego województw.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa mając charakter planu struktury – diagnozuje podstawowe zróżnicowania przestrzennych uwarunkowań rozwoju, określa elementy składowe układu przestrzennego województwa i ich wzajemne relacje (wartości i funkcje środowiska przyrodniczego i kulturowego, osadnictwa i infrastruktury społecznej i technicznej, określające kształt i funkcjonowanie zagospodarowania przestrzennego województwa) oraz wskazuje pożądaną ich strukturę. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej powinien definiować podstawowe elementy powiązań i struktur ekologicznych, podstawowe elementy sieci osadniczej i hierarchie ośrodków oraz podstawowe elementy struktury powiązań transportowych i energetycznych wraz z określeniem rangi i znaczenia poszczególnych elementów struktury. Struktura modelowa powinna być wynikiem wcześniej określonej wizji rozwoju regionu, a jej poszczególne elementy składowe, ich ranga, rola i znaczenie powinny być oparte na priorytetach i kierunkach rozwojowych realizujących tę wizję. Wskazanie znaczenia poszczególnych elementów struktury ma służyć nie tylko wskazaniu dla samego wskazania, ale powinno służyć przede wszystkim temu by właściwie zdefiniować elementy struktury województwa, które powinny być wspierane przez rząd (budżet państwa) i samorząd województwa (budżet województwa) w celu uruchomienia potencjałów rozwojowych poszczególnych subregionów a przez to lepiej wykorzystać potencjał rozwojowy całego regionu. Z drugiej strony w przypadku Polski, która obecnie jest największym beneficjentem polityki spójności Unii Europejskiej, przyjęty model struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa powinien stać się podstawą do ukierunkowywania wsparcia rozwoju poszczególnych obszarów środkami tej polityki. Tym sposobem jego definiowanie powinno uwzględniać cele rozwoju określone w dokumentach europejskich. Takie podejście do planowania regionalnego powinno przede wszystkim wpłynąć na pobudzenie potencjałów rozwojowych poszczególnych części województwa oraz regionu jako całości. Oznacza to także realne szanse na zdynamizowanie jego rozwoju i poszczególnych jego części, a w konsekwencji powinno być podstawowym instrumentem równoważenia rozwoju w skali regionalnej.

W związku z powyższym, z punktu widzenia rozwoju województwa plan zagospodarowania przestrzennego województwa powinien w większym stopniu być uwzględniany w regionalnym planowaniu strategicznym. Z punktu widzenia równoważenia rozwoju w skali regionalnej, jak również znaczenia spójności terytorialnej plan regionalny - poprzez swój przestrzenny charakter – ma wszelkie podstawy by stanowić podstawowe narzędzie równoważenia rozwoju. Poprzez kontekst przestrzenny, zdefiniowanie uwarunkowań rozwojowych Plan w ścisłym związku ze strategią rozwoju województwa pozwala formułować programy rozwojowe.

Kolejną istotną funkcją Planu, pozwalającą skutecznej przekładać go na równoważenie rozwoju jest jego miejsce w systemie planowania przestrzennego. Funkcja ta, choć obecnie nie ma mocnego umocowania w prawie pozwala przenosić ustalenia planu regionalnego, który nie ma charakteru prawa miejscowego, na planowanie miejscowe. W tym zakresie plan zagospodarowania województwa pełni rolę ogniwa łączącego planowanie krajowe i ponadkrajowe z planowaniem miejscowym. Funkcja ta poprzez instytucję ustalenia planu wojewódzkiego wyraźnie zdefiniowaną prawem powinna pozwolić skutecznie wpływać na zagospodarowanie przestrzenne, a przez to skuteczniej przyczyniać się do równoważenia rozwój w skali regionalnej i lokalnej. W tym kontekście należy stwierdzić, że oprócz obligatoryjnego przenoszenia ustaleń Planu wojewódzkiego na planowanie miejscowe, wydaje się, że obecnie nie dostrzega się (nawet w oparciu o istniejące uwarunkowania prawne) możliwości przenoszenia zapisów regionalnych na zasadzie zaleceń planistycznych. Pobieżna analiza tego stanu rzeczy wskazuje jednak, że słabość tego instrumentu wynika raczej z faktu braku realnych możliwości zachęcania planisty miejscowego do stosowania tych zaleceń. Wskazuje to więc na konieczność wypracowania pewnych instrumentów zachęcających do wdrażania tych zapisów np. poprzez wprowadzenie dodatkowych punktów przy ocenie strategicznej projektów aplikujących o dofinansowanie, w ramach regionalnych programów operacyjnych lub innych źródeł finansowania, lub współfinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, w których pośredniczy samorząd województwa.

Inną, wydaje się że bardzo słabo wykorzystywaną, funkcją Planu jest jego rola jako głównego, obok strategii aktu, kierownictwa wewnętrznego. Rola ta jest mało skuteczna, gdyż rzadko kiedy władze regionalne stosują jego zapisy przy podejmowaniu strategicznych decyzji. Można stwierdzić, że jest do dość kuriozalne, że władza przyjmując dokument będący wyrazem jej polityki przestrzennej, nie analizuje zgodności określonych działań z planem zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się, że zdefiniowana w Planie polityka przestrzenna powinna wiązać organy i jednostki organizacyjne samorządu województwa oraz inne organy, które go uzgodniły, w zakresie dokonanych uzgodnień. W przeciwnym razie jego charakter jako plan struktury oraz szereg innych zapisów służących ładowi przestrzennemu i równoważeniu rozwoju staje się zapisami martwymi, mało skutecznymi nie służąc celom, które są przed nim stawiane. W tym zakresie należy zauważyć, że oprócz wielu zapisów planistycznych, które mogą oddziaływać na politykę przestrzenną gmin, plan zagospodarowania przestrzennego woje-

wództwa zawiera także szereg ustaleń realnie odnoszących się do równoważenia rozwoju w skali regionalnej przez odpowiednie zapisy, które muszą być uwzględniane w polityce regionalnej województwa. Polityka ta powinna być szeroko odzwierciedlona w dokumentach realizujących strategię rozwoju województwa, a więc w programach wojewódzkich.

Reasumując, poprzez odpowiednie powiązanie planowania przestrzennego regionalnego z planowaniem społeczno-gospodarczym, równoważenie rozwoju może stać się bardziej realną kategorią rozwoju. Wymaga ona jednak rzeczywistego włączenia planów regionalnych w system programowania i wdrażania rozwoju.

ADAM MIKOŁAJCZYK[1]

# ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W PROGRAMOWANIU OPERACYJNYM NA PRZYKŁADZIE REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO DLA WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO NA LATA 2007–2011. TEORIA, DOŚWIADCZENIA, PERSPEKTYWY

## Teoria

### Założenia wstępne i ustalenia pojęciowe

Przedmiotem opracowania są doświadczenia związane z podejmowanymi w województwie pomorskim próbami uwzględnienia zasad rozwoju zrównoważonego w koncepcjach i mechanizmach polityki rozwoju regionu, w szczególności w ramach zastosowania operacyjnych narzędzi programowania rozwoju. Opracowanie bazuje przede wszystkim na doświadczeniach uzyskanych w związku z przygotowaniem i wdrażaniem *Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2011*[2].

Na podstawie doświadczeń dotychczasowych, sformułowane zostały propozycje rozwiązań mających potencjał skuteczniejszego niż dotąd uwzględnienia zasady rozwoju zrównoważonego w założeniach konstrukcyjnych przyszłych instrumentów polityki rozwoju regionu.

Problematyka związana z inkorporowaniem zasady zrównoważonego rozwoju w mechanizmy strategicznego planowania oraz operacyjnego programowania rozwoju, prowadzonych na szczeblu regionalnym, czyli w ramach polityki rozwoju regionu, powinna być sekwencyjnie rozpatrywana na trzech odrębnych poziomach, czyli w trzech odmiennych kontekstach:

– ogólnego paradygmatu polityki rozwoju;

[1] Uniwersytet Gdański.

[2] *Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013,* uchwała Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 2 października 2007 roku, w związku z decyzją nr K(2007)4209 Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 4 września 2007 r. w sprawie przyjęcia w ramach pomocy wspólnotowej programu operacyjnego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem „konwergencja" dla regionu Pomorskie w Polsce.

– terytorialnego ukierunkowania interwencji w ramach polityki rozwoju;
– instrumentarium realizacyjnego polityki rozwoju.

## Rozwój zrównoważony a ogólny paradygmat polityki rozwoju – konkurencyjność terytorialna

Na poziomie ogólnego paradygmatu rozwojowego, za kluczowe pojęcie należy uznać konkurencyjność, rozumianą jako zdolność do identyfikowania i wykorzystywania przewag konkurencyjnych (czynników konkurencyjności). Istotą polityki rozwoju opartej na paradygmacie konkurencyjności jest dyrektywa identyfikowania czynników konkurencyjności i inwestowania w nie w celu ich odtwarzania lub wzmacniania. Interwencja publiczna w ramach polityki rozwoju powinna się zatem koncentrować na usuwaniu barier osłabiających pozycję konkurencyjną danego terytorium, jak również na wzmacnianiu potencjałów stanowiących o jego przewagach konkurencyjnych. Dodatkowo, istotnym czynnikiem limitującym interwencję publiczną powinna być selektywność, polegająca na ukierunkowaniu jej na problemy o charakterze strukturalnym (niekoniunkturalnym), czyli leżące w obszarze tzw. niedoskonałości rynku (*market failure*). Chodzi o to, by interwencja publiczna nie zastępowała, nie dublowała, a w szczególności nie zniekształcała sił i mechanizmów rynkowych tam, gdzie są one skuteczne.

Istotną zaletą paradygmatu konkurencyjności w polityce rozwoju jest jego elastyczność oraz uniwersalność w czasie i przestrzeni.

Po pierwsze, ogólny paradygmat pozostaje stały i aktualny podczas gdy katalog określonych czynników konkurencyjności stały być nie musi i zależy od zmiennego w czasie postrzegania potrzeb i wartości społecznych („popytu") oraz od specyficznych uwarunkowań odnoszących się do konkretnego terytorium[3].

Po drugie – wbrew powierzchownym skojarzeniom - zachowuje swoją on użyteczność również w kontekście wyzwania dotyczącego między- i wewnątrzregionalnych zróżnicowań i dysproporcji rozwojowych. Wszelkie próby łagodzenia dysproporcji rozwojowych wymagają znalezienia odpowiedzi na pytanie o ich przyczyny oraz wyciągnięcia wniosków pozwalających na podjęcie racjonalnych i ukierunkowanych działań w tym zakresie. Przyczyny zróżnicowań i dysproporcji są często uwarunkowane historycznie, ale analizy historyczne same w sobie nie dają dostatecznych podstaw dla rekomendacji prospektywnych. Stąd też przyczyny zróżnicowań mogą być efektywnie wyjaśniane w oparciu o paradygmat konkurencyjności – zróżnicowania rozwojowe są rezultatem nierównego wyposażenia w czynniki (nośniki) konkurencyjności[4]. Paradygmat

[3] Na temat czynników konkurencyjności: A. Wągrodzka, *Regionalizacja i konkurencyjność regionu a rozwój województw samorządowych,* „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 227, s. 46-50; K. Olejniczak, *Nowe teorie rozwoju regionalnego w praktyce Unii Europejskiej*, [w:] A. Adamczyk i J. Borkowski (red.), *Regionalizm, polityka regionalna i Fundusze Strukturalne w Unii Europejskiej,* Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 24-25; P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską,* Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań, s. 33 i n.

[4] Por. T. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski,* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 14.

konkurencyjności w polityce rozwoju znajduje zatem zastosowanie nie tylko w odniesieniu do tzw. biegunów wzrostu (np. dynamicznie rozwijających się obszarów metropolitalnych), ale również tych obszarów, które – pozostając w tyle – dotknięte są jakimiś deficytami potencjału rozwojowego. Także w tym drugim przypadku, polityka rozwoju musi wiązać się z poszukiwaniem szczególnych specjalizacji (nisz rozwojowych), w oparciu o realistycznie dostępne i świadomie wzmacniane przewagi konkurencyjne.

Przyjmując paradygmat konkurencyjności terytorialnej za punkt wyjścia do planowania strategicznego i programowaniu operacyjnego, należy już na tym poziomie rozpatrywać wytyczne wynikające z koncepcji rozwoju zrównoważonego. Rozwój zrównoważony można traktować jako zasadę horyzontalną, oddziałującą korygująco (czy też: uzupełniająco) na sposób, w jaki identyfikuje się i interpretuje czynniki konkurencyjności terytorialnej. Rzecz można ująć syntetycznie w ten sposób, że adekwatnym paradygmatem rozwoju jest współcześnie nie konkurencyjność jakakolwiek, ale konkurencyjność, którą określić można przymiotnikiem „trwała" lub „zrównoważona"[5].

Łącząc ze sobą koncepcję konkurencyjności oraz koncepcję rozwoju zrównoważonego uzyskujemy – jako ogólne założenie polityki rozwoju - konkurencyjność opartą na trwałych i perspektywicznych podstawach, czyli konkurencyjność zrównoważoną.

Misja publiczna w tak zdeterminowanej polityce rozwoju polega na interweniowaniu w celu wspierania różnych czynników konkurencyjności, które nie wykształcają i nie wytwarzają się same z siebie (np. w wyniku jakichś procesów naturalnych lub samoczynnych mechanizmów rynkowych), w sposób uwzględniający zasady, zalecenia, rekomendacje czy też dobre praktyki, które służą równoważeniu aspektów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych w wykorzystywaniu przewag konkurencyjnych, w celu utrzymania konkurencyjności trwalej (*sustainable*) i stabilnej, a tym samym perspektywicznej.

Dobrą egzemplifikację różnicy pomiędzy polityką rozwoju opartą na konkurencyjności „jako takiej" a konkurencyjności „zrównoważonej" mogą stanowić dylematy związane z określaniem zasad inwestowania w pasie nadmorskim na polskim wybrzeżu Bałtyku. Z punktu widzenia krótkotrwałej konkurencyjności, stworzenie liberalnych warunków inwestowania dla inwestorów np. z branży turystycznej, swobodnie dopuszczających wielkoskalową i intensywną zabudowę w bezpośrednim sąsiedztwie plaż, sprzyjającą masowej turystyce, może wydawać się korzystne i dla samorządów lokalnych (wysokie bieżące dochody ze sprzedaży gruntów, szybka realizacja inwestycji, powstawanie miejsc pracy) i dla inwestorów (wysoka stopa zwrotu z inwestycji, bezproblemowa realizacja inwestycji). Natomiast w horyzoncie długookresowym tego rodzaju politykę można postrzegać raczej jako prowadzącą do utraty (wyczerpania) przewag konkurencyjnych, a w każdym razie za strategię konkurencyjności „na krótkich nogach". Z całą pewnością bowiem, ewentualna atrakcyjność turystyczna polskiego wybrzeża

[5] Na temat genezy i pojmowania zasady zrównoważonego rozwoju: *Nasza wspólna przyszłość*, Raport Komisji WCED G.H. Brundtland z 1987 r. , WCED, 1987; A. Skowroński, *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju" 2006 r., nr 2, s. 51 i n.

i jego konkurencyjność na rynku ofert turystycznych nie wynika z warunków klimatycznych, lecz raczej krajobrazowych oraz ze swoistej „kameralności", która odróżnia je od intensywnie zagospodarowanych i zabudowanych wybrzeży śródziemnomorskich. Utrata takiej „niszowej" specyfiki w imię krótkoterminowego maksymalizowania zysków będzie oznaczać utratę konkurencyjności.

**Rozwój zrównoważony a terytorialne ukierunkowanie polityki rozwoju**

Przestrzenne rozmieszczenie – czy to problemów strukturalnych, czy to czynników konkurencyjności – jest z natury swej nierównomierne, zarówno w skali kraju (zróżnicowania międzyregionalne), jak i w skali regionu (zróżnicowania wewnątrzregionalne), czy też innych jednostek terytorialnych. Współcześnie coraz silniej zaznacza się zresztą prawidłowość polegająca na tym, że czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego mają tendencję do koncentrowania się na pewnych obszarach specyficznych, w szczególności na obszarach metropolitalnych, czy szerzej – w dużych miastach. Naturalne procesy rozwojowe sprzyjają więc pogłębianiu dysproporcji. Zauważa się nawet, że metropolie „wysysają" zasoby ze swego otoczenia oraz z obszarów peryferyjnych. Wydaje się, że zjawisko takiego „wysysania" wciąż przeważa nad zjawiskiem zwanym rozprzestrzenieniem rozwoju z metropolii do ich otoczenia (dyfuzji). Dlatego różnice międzyregionalne oraz wewnątrzregionalne rosną, zarówno w Polsce, jak i w większości krajów europejskich. Dysproporcje powstające pomiędzy różnymi jednostkami przestrzennymi należy zatem postrzegać jako zjawisko immanentnie towarzyszące procesom rozwojowym[6]. Trudno jednoznacznie orzec, czy zjawisko można skutecznie hamować w drodze interwencji publicznej. Niemniej jednak, dążenie nie tyle nawet do zauważalnej redukcji zróżnicowań międzyterytorialnych, ale przynajmniej do równoważenia szans rozwojowych stanowi istotny element każdej polityki rozwoju.

Uwzględnienie specyficznych uwarunkowań rozwojowych, wynikających ze szczególnej sytuacji, w jakiej znajdować się mogą różne obszary terytorialne, może następować poprzez odpowiednie sprofilowanie strategicznych i operacyjnych narzędzi prowadzenia polityki rozwoju, czyli poprzez ich zaadresowanie terytorialne.

Dochodzimy tym samym do zagadnienia związanego z terytorialnym zaadresowaniem polityki rozwoju. W tym dopiero kontekście pojawia się zagadnienie tzw. spójności[7].

Problematyka spójności pojawia się w szczególności w takiej sytuacji, gdy konkurencyjność rozpatrywana jest w jakimś wieloszczeblowym kontekście terytorialnym

---

[6] G. Gorzelak, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia regionalne i lokalne 2 (36), s. 8 i n.; T. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej…*, s. 27-29; A. Wągrodzka, *Regionalizacja i konkurencyjność regionu…*, s. 51.

[7] Na temat pojmowania i zastosowania kategorii „spójność" w polityce spójności UE: K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 202 i n.; K. Głąbicka, *Spójność społeczno-ekonomiczna w integrującej się* w*Europie*, [w:] K. Głąbicka K. (red.), *Spójność społeczno-ekonomiczna – implikacje regionalne*, Radom 2004, s. 27 i n.

i w warunkach wielopoziomowego zarządzania. Np. jeśli przyjmiemy perspektywę europejską, to inwestowanie w długofalowa konkurencyjność globalną UE wymaga – między innymi - specjalnego potraktowania terytoriów pozostających w szczególnej sytuacji (np. słabiej rozwiniętych). W istocie jednak, również na tych obszarach, w ramach polityki UE, inwestuje się nie jakkolwiek i w cokolwiek, ale właśnie w czynniki konkurencyjności, odpowiadające specyfice tych terytoriów. Rzecz natomiast w tym, że na etapie terytorialnego adresowania i różnicowania wsparcia, wspieranie konkurencyjności niektórych krajów czy regionów z poziomu UE na specjalnych, szczególnych, preferencyjnych zasadach uzasadniane jest dążeniem do spójności całej Unii. Takie samo podejście może mieć zastosowanie jeśli przyjmie się perspektywę krajową (w odniesieniu do selektywnego i zróżnicowanego wsparcia adresowanego na poziom regionalny), czy też regionalną (adresowanie wsparcia na poziom lokalny).

Uwarunkowania związane z terytorialnym zaadresowaniem interwencji stawiają, przed każdym podmiotem prowadzącym politykę rozwoju, w tym także samorządem województwa, konieczność znalezienia równowagi pomiędzy stosowaniem instrumentów dedykowanych „konkurencyjności" oraz stosowaniem instrumentów dedykowanych „spójności"[8]. Z jednej strony, celem polityki rozwoju danej jednostki terytorialnej (np. regionu) musi być wzmacnianie tych obszarów i sektorów, które decydować będą o jej pozycji konkurencyjnej wobec zewnętrznego otoczenia. Z drugiej strony jednak, istotne jest korygowanie wewnętrznych dysproporcji rozwojowych (czy raczej – redukowanie nierówności w zakresie szans i potencjałów rozwojowych), zagrażających jej wewnętrznej spójności. Utrzymywanie bądź pogłębianie się drastycznych wewnętrznych dysproporcji rozwojowych jest postrzegane jako zagrożenie dla wewnętrznej integralności regionu (czy innej jednostki terytorialnej). Pozostawanie pewnych obszarów regionu w stanie stagnacji jest również tożsame z niewykorzystaniem części jego kapitału rozwojowego.

Warto zauważyć, że działania na rzecz spójności, ograniczania dysproporcji wewnątrzregionalnych, będzie zasadniczo polegać na inwestowaniu w potencjał rozwojowy obszarów słabiej rozwiniętych. W gruncie rzeczy chodzi zatem o wzmacnianie konkurencyjności pewnej części obszarów regionu, pogrążonych w stagnacji lub zapóźnionych względem otoczenia.

Dylemat „konkurencyjność" czy „spójność" jest postawiony w sposób mylący, jeżeli utożsamia się go z koniecznością dokonania jednoznacznego wyboru jednej z dwóch alternatywnych „filozofii rozwoju". Odpowiedź na oba te wyzwania sprowadza się bowiem to poszukiwania odpowiednich czynników konkurencyjności terytorialnej i inwestowania w nie. Tyle tylko, że owe czynniki konkurencyjności mogą być inne, zależnie od tego, czy celem działania jest poszukiwanie i wzmacnianie obszarów lub sektorów, które są kluczowe dla poprawy pozycji całego regionu względem otoczenia zewnętrz-

[8] Por. J. Woźniak, 2007, *Spójność czy konkurencyjność? Polityka rozwoju polskich regionów*, [w:] J. Szlachta, J. Woźniak (red.), *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej Polityki Spójności w latach 2007-2013*, Biuletyn PAN nr 231, Warszawa; Woźniak, 2007, s. 128 i n.

nego („lokomotywy rozwoju"), czy też celem jest wspieranie obszarów relatywnie słabszych w poszukiwaniu i wzmacnianiu atutów, które mogłyby być przez nie wykorzystane w celu nadrobienia zaległości ujawniających się na tle „regionalnej średniej".

Wybór pomiędzy „konkurencyjnością" a „spójnością" nie jest zatem wyborem zerojedynkowym. Oznacza raczej konieczność znalezienia pewnej równowagi pomiędzy tymi dwoma podstawowymi kierunkami polityki rozwoju regionu oraz odpowiedniego zaadresowania różnych i dedykowanych form interwencji do różnych kategorii obszarów. Oznacza to konieczność prawidłowej identyfikacji - w ramach regionu - obszarów lub sektorów w jakiś sposób wyróżniających się - czy to swoją (rzeczywistą lub potencjalną) konkurencyjnością w skali ponadregionalnej, czy to szczególnym zapóźnieniem i ponadprzeciętnymi deficytami w zakresie wyposażenia w czynniki (kapitały) rozwojowe. Następnie konieczne jest wypracowanie regionalnego konsensusu wokół pewnych proporcji wsparcia uruchamianego w ramach obu tych zasadniczych kierunków polityki rozwoju regionu. Wreszcie, dziedziny, w jakich udzielane jest wsparcie, jak również szczegółowe zasady i warunki korzystania z niego, powinny być określane w sposób odpowiednio zróżnicowany i adekwatny do tego, czy jest ono realizowane w związku z dążeniem do wzmocnienia regionalnej konkurencyjności, czy też poprawy regionalnej spójności.

Jak z powyższego wynika, w siatce pojęciowej stanowiącej oprzyrządowanie polityki rozwoju termin „konkurencyjność" stosowany jest w dwóch co najmniej kontekstach (znaczeniach). Po pierwsze w kontekście ogólnego paradygmatu rozwoju, gdzie podstawowym wyznacznikiem interwencji publicznej jest inwestowanie w czynniki konkurencyjności terytorialnej. Po drugie, w kontekście terytorialnego ukierunkowania interwencji publicznej i jej uzasadnianych w świetle zasady subsydiarności i w warunkach wielopoziomowego zarządzania.

Rozpatrując problem terytorialnego adresowania interwencji z poziomu regionalnego na poziom intraregionalny przyjąć można, że powinna ono służyć przestrzennemu równoważeniu procesów rozwojowych w regionie poprzez swoją subsydiarność (koncentrację i selektywność) i adekwatne zaadresowanie przestrzenne. Z punktu widzenia zasady subsydiarności, która ma potencjał porządkowania relacji kompetencyjnych w warunkach wielopoziomowego zarządzania, ważne jest uzasadnienie wsparcia. W grę wchodzą dwa podstawowe (i komplementarne) uzasadnienia interwencji:

Po pierwsze, identyfikuje się czynniki konkurencyjności, które mają znaczenie dla pozycjonowania regionu w kontekście krajowym czy europejskim. Są one z reguły zlokalizowane w przestrzeni, w związku z czym wspiera się je w sposób skoncentrowany przestrzennie (np. w odniesieniu do obszarów metropolitalnych lub ponadlokalnych ośrodków wzrostu) i selektywny tematycznie (np. funkcje metropolitalne w obszarze usług społecznych, transport zbiorowy, rewitalizacja w kontekście łagodzenia skutków suburbanizacji). Uzasadnienie interwencji odwołuje się w takim przypadku do pojęcia „konkurencyjności regionu".

Po drugie, zidentyfikować można obszary peryferyjne, o słabych endogenicznych szansach rozwojowych, w których koncentrują się ze szczególną intensywnością różne bariery rozwojowe. Ale adresowane do tych obszarów wsparcie również powinno koncentrować się na czynnikach podnoszących zdolności konkurencyjne tych obszarów, chociaż uzasadnienie wsparcia będzie tym razem odwoływać się do pojęcia „spójności regionu". Będą to z reguły czynniki konkurencyjności dla danych obszarów specyficzne, adekwatne dla ich sytuacji wyjściowej, z reguły inne niż te, które identyfikowane są w przypadku wsparcia dla „lokomotyw rozwojowych", realizowanego pod hasłem „konkurencyjność regionu".

Podsumowując, pozorny dylemat „konkurencyjność czy spójność" to raczej dwukierunkowy, ale komplementarny mechanizm przestrzennego adresowania, tematycznego określania oraz uzasadniania interwencji realizowanej z jednego poziomu prowadzenia polityki rozwoju na poziomy niższe w warunkach wieloszczeblowego zarządzania.

Zintegrowane ze sobą trzy determinanty: konkurencyjność, rozwój zrównoważony oraz subsydiarność, powinny wyznaczać założenia i mechanizmy polityki rozwoju terytorialnego. W związku z powyższym, politykę rozwoju regionu można rozumieć jako:

- inwestowanie w czynniki (kapitały) stanowiące podstawę konkurencyjności (w pierwszym znaczeniu) terytorialnej;
- z zastrzeżeniem, że chodzi tu o konkurencyjność trwałą, kreowaną z uwzględnieniem zasad i dobrych praktyk rozwoju zrównoważonego;
- poprzez selektywne różnicowanie interwencji, prowadzonej z poziomu samorządu województwa i adresowanej do różnych części przestrzeni województwa,
- w sposób uwzględniający konsensus co do proporcji pomiędzy konkurencyjnością (w drugim znaczeniu) zewnętrzną a spójnością wewnętrzną regionu.

**Rozwój zrównoważony a instrumentarium realizacyjne polityki rozwoju**

Na poziomie instrumentarium wdrażania polityki rozwoju pojawiają się kolejne konteksty związane z uwzględnianiem zasad rozwoju zrównoważonego. Odnoszą się one do szczegółowych warunków, zasad i form wsparcia.

Zależnie od tego, czy interwencja realizowana w związku z przesłanką konkurencyjności, czy też w związku z przesłanką spójności regionalnej, warunki i zasady udzielania wsparcia oraz formy interwencji mogą być różnicowane, a także inaczej może być zaprojektowana selektywność tematyczna, czyli menu interwencji.

Zasada zrównoważonego rozwoju powinna być w sposób integralny, ale adekwatny do kontekstu, wkomponowana w mechanizmy wsparcia w obu przypadkach, zarówno jeśli uzasadnienie interwencji ma charakter „konkurencyjnościowy", jak i wówczas, gdy ma charakter „spójnościowy".

Jeśli nawiązać do ogólnego paradygmatu „konkurencyjności zrównoważonej" i przełożyć go na poziom instrumentarium polityki rozwoju, to wynika z tego, że co najmniej:

- w aspekcie negatywnym: inwestowanie w czynniki konkurencyjności, przy obu uzasadnieniach interwencji, nie może prowadzić do wspierania działań i przedsięwzięć nie dających się pogodzić z definicją rozwoju zrównoważonego; gwarantem takiej niesprzeczności powinny być warunki i zasady interwencji;
- w aspekcie pozytywnym: wsparcie powinno selektywnie koncentrować się na przedsięwzięciach odpowiadających dobrym praktykom rozwoju zrównoważonego (selektywność tematyczna).

## Doświadczenia

### Rozwój równoważony w praktyce polityki rozwoju regionu – uwarunkowania ustrojowe i kompetencyjne

W polskich warunkach ustrojowych, organy samorządu regionalnego nie mogą skutecznie wykonywać powierzonych im zadań odwołując się głównie do form przymusowych czy też polegając wyłącznie na własnych zasobach. Samorząd regionalny jest niejako „zaprojektowany" do współpracy z innymi partnerami, zachowującymi wobec niego ustrojową niezależność. W konsekwencji okazuje się, że instrumenty i formy działania władz regionalnych muszą mieć - w porównaniu z sytuacją władz lokalnych oraz krajowym poziomem zarządzania państwem - bardziej kontraktualny (umowny) i negocjacyjny charakter, a w mniejszym stopniu mogą odwoływać się do metody władczej, opartej na stosowaniu przymusu administracyjnego[9].

W polskich warunkach, efektywność rzeczywistego oddziaływania programowania operacyjnego na sytuację w regionie wciąż w decydującym stopniu zależy - i długo jeszcze zależeć będzie – od zdolności samorządu województwa w zakresie montażu finansowego, czyli „pozyskiwania z różnych źródeł i łączenia środków finansowych w celu realizacji zadań" objętych takim programowaniem.

Biorąc pod uwagę postanowienia ustawowe odnoszące się do zadań stawianych przed samorządem województwa, a następnie konfrontując je kompetencyjno-finansowymi uwarunkowaniami funkcjonowania samorządu regionalnego w Polsce, można postawić tezę, że istniejący od lat ponad dziesięciu samorząd województwa, dopiero w ostatnich latach zyskał rzeczywistą możliwość podejmowania i realizacji przypisanych mu funkcji. Dopiero od 2007 r. samorządom województw powierzono kompetencje decyzyjne w odniesieniu do pewnej części środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, a zagospodarowywanych w Polsce w ramach europej-

[9] S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna,* PWN, Warszawa–Kraków, s. 23-24; T. Lubińska, S. Frank, M. Będzieszak, *Potencjał samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,* Warszawa 2007, s. 77; P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską,* Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008, s. 38; A. Wągrodzka, *Regionalizacja i konkurencyjność regionu…,* s. 61.

skiej Polityki Spójności[10]. Oznacza to, że regiony otrzymały narzędzie, które pozwala im przełożyć planowanie strategiczne na programowanie operacyjne, oparte o konkretne i zagwarantowane w perspektywie wieloletniej środki finansowe. Wykonując kompetencje tzw. instytucji zarządzających dla części środków strukturalnych (wydzielonych na finansowanie tzw. regionalnych programów operacyjnych), organy samorządu województwa, kierując się ustaleniami przyjętymi na etapie planowania strategicznego, mogą m.in. określić priorytetowe cele i dziedziny uzyskujące wsparcie z poziomu regionalnego, określić proporcje środków przeznaczonych na każde z nich, zdefiniować typy i pożądane cechy wspieranych przedsięwzięć, ustalić warunki, jakie spełnić muszą potencjalni beneficjenci wsparcia, a także zróżnicować zasady i wysokość wsparcia w aspekcie terytorialnym. Innymi słowy, możliwe staje się prowadzenie polityki, polegającej na zachęcaniu działających w regionie partnerów (samorządów lokalnych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, itp.) do określonych zachowań i realizacji określonych zasad, za pomocą swoistej „marchewki" finansowej.

**Etapy ewolucji polityki rozwoju**

Ponieważ samorządy polskich województw (regiony) zyskały jakiekolwiek realne możliwości wdrażania (operacjonalizowania) polityki rozwoju regionu dopiero po 2004 roku, można od tego czasu wyróżnić dwa różne etapy strategicznego planowania i operacyjnego programowania rozwoju z uwzględnieniem zasady rozwoju zrównoważonego:
– okres wykonawczego wdrażania funduszy strukturalnych (w latach 2004-2006)
– okres decyzyjnego programowania funduszy strukturalnych (w latach 2007-2013)

Dodatkowo, wskazać można, że już obecnie rozpoczął się etap kolejny: okres wyciągania wniosków z dotychczasowych doświadczeń i projektowania rozwiązań na czas po roku 2013)

Każdy z tych okresów można scharakteryzować z punktu widzenia uwarunkowań ogólnych oraz sposobu inkorporowania koncepcji zrównoważonego rozwoju w mechanizmy polityki rozwoju regionu.

**Okres wykonawczego wdrażania funduszy strukturalnych na poziomie regionalnym**

Okres wykonawczego wdrażania funduszy strukturalnych na poziomie regionalnym scharakteryzować można bardzo krótko:

1. Regiony miały udział jedynie w administrowaniu wdrażaniem funduszy unijnych. Zajmowały się obsługą administracyjną funduszy. Nie decydowały o geograficznych i tematycznych obszarach interwencji. Nie miały istotnego wpływu na warunki i zasady udzielanego wsparcia.

[10] Por. *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 ze zm.

2. Regionalne planowanie strategiczne oraz planowanie przestrzenne było w zasadzie całkowicie oderwane od zarządzania funduszami UE i kierunkowania środków finansowych na konkretne przedsięwzięcia.
3. Rozwój zrównoważony postrzegany był jednowymiarowo, rozpatrywany w kontekście jedynie problemów środowiskowych i to tylko z punktu widzenia infrastruktury ochrony środowiska. Realizacja zasad rozwoju zrównoważonego sprowadzała się do przestrzegania odpowiednich przepisów prawa oraz uwzględnienia w menu tematycznym inwestycji z zakresu ochrony środowiska (głównie: gospodarka wodno-ściekowa)

## Okres decyzyjnego programowania funduszy strukturalnych – zasada zrównoważonego rozwoju a konstrukcja i zasady Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego

W latach 2007–2013 zasadniczym instrumentem realizacji polityki rozwoju województwa pomorskiego jest Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego (RPO WP), współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w kwocie 885 mln euro[11].

Do najważniejszych zasad konstrukcyjnych RPO WP zaliczyć można zasady koncentracji oraz kierunkowania wsparcia. Obie razem wzięte służą tematyczno-przestrzennemu zaadresowaniu interwencji[12].

Zasada koncentracji opiera się na założeniu, że RPO WP nie jest narzędziem rozwiązania wszystkich problemów województwa pomorskiego. Wsparcie finansowe, realizowane poprzez Program, powinno się zatem koncentrować najważniejszych, w największym stopniu dających szansę na istotne i korzystne zmiany w zakresie zrównoważonej konkurencyjności województwa. Zasada koncentracji powinna być przy tym stosowana w sposób elastyczny w tym sensie, różnicować ofertę wsparcia i warunki korzystania z niej, np. w zależności od specyfiki poszczególnych obszarów województwa lub uwarunkowań określających sytuację różnych kategorii beneficjentów.

Zasada kierunkowania wsparcia realizowana jest poprzez adresowanie określonych form wsparcia do wyłącznie do wybranych obszarów regionu lub też poprzez przyjęcie pewnych preferencji. Preferencje odzwierciedlone są następnie w treści kryteriów strategicznych, które w warunkach wyboru spośród wielu proponowanych projektów, nakazują dodatkowo punktować te, które legitymują preferowanymi cechami. Preferencje mają charakter przedmiotowy (preferowane są typy lub cechy przedsięwzięcia), podmiotowy (preferowane są pewne kategorie beneficjentów) lub przestrzenny (preferowane są pewne lokalizacje realizacji przedsięwzięć)[13].

---

[11] *Regionalny Program Operacyjny…*, s. 147.

[12] *Regionalny Program Operacyjny…*, s. 66.

[13] *Regionalny Program Operacyjny…*, s. 73 i n.; *Informacja o trybie stosowania kryteriów wykonalności i kryteriów strategicznych wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013*, Załącznik nr 2 do uchwały nr 1242/252/09 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 1 października 2009 r.

Większość Osi Priorytetowych RPO WP ma charakter horyzontalny, czyli są one terytorialnie otwarte, a wspierane w ich ramach przedsięwzięcia mogą być realizowane w dowolnym miejscu na obszarze województwa. Dotyczy to 6 spośród 9 merytorycznych Osi Priorytetowych: OP 1. Rozwój i innowacje w MŚP (z alokacją w wysokości 185,8 mln euro; co stanowi 21,0% całości budżetu RPO WP); OP 2. Społeczeństwo wiedzy (61,9 mln euro; 7,0%); OP 4. Regionalny system transportowy (203,6 mln euro; 23,0%); OP 5. Środowisko i energetyka przyjazna środowisku (61,9 mln euro; 7,0%); OP 6. Turystyka i dziedzictwo kulturowe (44,2 mln euro; 5,0%); OP 7. Ochrona zdrowia i system ratownictwa (35,4 mln euro; 4,0%). Terytorialnie skoncentrowane (zamknięte) są natomiast trzy Osie Priorytetowe: OP 3. Funkcje miejskie i metropolitalne (106,2 mln euro; 12,0%), którą w pewien sposób można wiązać z zaadresowaniem wyzwania zewnętrznej konkurencyjności regionu oraz OP 8. Lokalna infrastruktura podstawowa (123,9 mln euro; 14,0%) i OP 9. Lokalna infrastruktura społeczna i inicjatywy obywatelskie (35,4 mln euro; 4,0%), które z kolei postrzegać należy jako szczególną odpowiedź na wyzwanie wewnętrznej spójności regionu[14].

Z jednej strony w strukturze RPO WP znajduje się zatem OP 3: „Funkcje miejskie i metropolitalne", w ramach której wspierane są projekty w miastach powyżej 35 tys. mieszkańców. Ośrodki miejskie tej wielkości zostały uznane w warunkach Województwa Pomorskiego za rzeczywiste lub potencjalne ponadlokalne ośrodki wzrostu. Są to obszary o relatywnie większym potencjale rozwojowym w stosunku do pozostałych obszarów. Wymagają one jednak selektywnego wsparcia w zakresie wybranych funkcji społeczno-gospodarczych (których skuteczna realizacja powinna zresztą korzystnie oddziaływać również na ich otoczenie).

Z drugiej strony, podobnie zamknięty terytorialnie charakter mają tzw. lokalne Osie Priorytetowe. OP 8: „Lokalna infrastruktura podstawowa" oraz OP 9: „Lokalna infrastruktura społeczna i inicjatywy obywatelskie", realizowane wyłącznie na obszarze *gmin wiejskich, wiejsko-miejskich i miast do 35 tys. mieszkańców*. Są to z reguły takie obszary, gdzie w odniesieniu do ich potencjału rozwojowego występują deficyty o bardziej podstawowym charakterze. Również potencjał inwestycyjny i organizacyjny jednostek samorządu terytorialnego zlokalizowanych na tych obszarach jest relatywnie słabszy. Istnieje zatem uzasadnienie, aby adresowana do nich oferta wsparcia obejmowała szerszy wachlarz typów przedsięwzięć, a warunki korzystania z niej były bardziej przyjazne[15].

Wyróżnione wyżej Osie Priorytetowe: OP 3 z jednej, a OP 8 i 9 – z drugiej strony, oraz wydzielone w ich ramach pule środków finansowych, mają względem siebie charakter komplementarny. Razem wzięte pokrywają obszar całego województwa, ale różnią się zwartością i charakterem oferty. Ich funkcją jest również uniknięcie nierównej konkurencji pomiędzy beneficjentami o bardzo odmiennym potencjale oraz konieczności

[14] *Regionalny Program Operacyjny …*, s. 64, 89–94 oraz 120–133.

[15] *Regionalny Program Operacyjny…*, s. 147; *Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013*, Załącznik nr 2 do uchwały nr 1617/279/09 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 29 grudnia 2009 r., s. 138 i n.

porównywania ze sobą projektów nieporównywalnych, co do swojej wielkości i skali oddziaływania.

Z kolei zasada zrównoważonego rozwoju jest jedną z tzw. horyzontalnych zasad programowania i wdrażania RPO WP. W przeciwieństwie do wspomnianych wyżej zasad konstrukcyjnych, ma ona charakter merytoryczny. Systemowe gwarancje dla pewnego minimalnego poziomu respektowania tej zasady w ramach Programu przewidziane zostały i funkcjonują w co najmniej trojaki sposób.

Po pierwsze, w ramach systemu monitorowania Programu wyodrębniona została specjalna podgrupa tzw. wskaźników środowiskowych, które dają zsumowany obraz oddziaływania na środowisko wszystkich przedsięwzięć realizowanych w wyniku uzyskania wsparcia z jego budżetu. Wskaźniki te są podstawą ocen ewaluacyjnych, w tym także ewaluacji sporządzonej na potrzeby raportu końcowego, który zweryfikuje prawidłowość realizacji Programu.

Po drugie, na pierwszym i drugim etapie oceny wniosków o udzielenie dofinansowania (ocena formalna i ocena wykonalności) zagwarantowane zostały procedury niedopuszczające do dalszej oceny tych projektów, które nie spełniają prawnych wymogów związanych z oddziaływaniem na środowisko naturalne, a wynikających z krajowego i wspólnotowego prawodawstwa. Na etapie oceny wykonalności projektów angażowany jest zresztą dedykowany ekspert ze specjalizacją w zakresie ocen oddziaływania na środowisko.

Po trzecie wreszcie, na etapie oceny strategicznej, a tym samym ostatecznego wyboru projektów do dofinansowania, zastosowanie ma specjalna preferencja, która wychwytywać ma i premiować te projekty, które wyróżniają się pod względem korzystnego oddziaływania na środowisko i wychodzą w tej kwestii poza wymogi określone przepisami obowiązującego prawa. Preferencja ta przekłada się na jedno z dwóch stałych i jednolicie stosowanych kryteriów wyboru, mających zastosowanie do oceny wszystkich bez wyjątku projektów zgłaszanych do dofinansowania w ramach projektu. Kryterium to zdefiniowane jest jako „Promowanie zrównoważonego rozwoju" i stanowi odzwierciedlenie wspólnotowej zasady zrównoważonego rozwoju, mającej horyzontalne zastosowanie do całego RPO WP. Zgodnie z tym kryterium, dodatkowe punkty w ramach oceny projektów otrzymują te spośród nich, które proponuje rozwiązania w sferze ochrony i poprawy jakości środowiska przyrodniczego wykraczające poza wymagane przepisami prawa dla danego rodzaju przedsięwzięcia. Nie uzyskują natomiast punktów takie projekty, które są jedynie neutralne dla środowiska lub proponują rozwiązania w sferze ochrony i poprawy środowiska przyrodniczego wymagane przepisami prawa dla danego rodzaju przedsięwzięcia. Przyznanie dodatkowych punktów następuje wyłącznie po stwierdzeniu, że w danym projekcie przewidziano rozwiązania, które jednocześnie spełniają następujące przesłanki: a) charakteryzują się korzystnym oddziaływaniem lub zmniejszeniem uciążliwości oddziaływania na środowisko naturalne obiektów i urządzeń objętych zakresem przedmiotowym projektu; b) nie wynikają z obowiązku prawnego nałożonego na Beneficjenta (mają charakter nieobligatoryjny,

czyli nie wynikają z przepisu prawa lub decyzji kompensacyjnej); c) pociągają za sobą dodatkowe koszty realizacji przedsięwzięcia, które nie wystąpiłyby w przypadku pominięcia tych rozwiązań; d) ich podstawowym uzasadnieniem są korzyści środowiskowe (ekologiczne), a nie korzyści finansowe (ekonomiczne) Beneficjenta.

Innym narzędziem programowania, które ma istotny potencjał dla zaadresowania problematyki rozwoju zrównoważonego jest definiowanie struktury tematycznej Programu. Chodzi o to, aby strukturalnie wydzielić te kategorie interwencji (typy przedsięwzięć), które mają szczególne znaczenie dla rozwoju zrównoważonego. Wydzielenie ich w postaci odrębnych jednostek struktury – czyli osi priorytetowych i działań, wraz z przydzieleniem określonej puli środków (alokacji), utrudniać ma wydatkowanie tychże na inne kategorie interwencji. Służy to ograniczeniu konkurencji o środki pomiędzy przedsięwzięciami o wpisującymi się w koncepcję rozwoju zrównoważonego a innymi. W przypadku RPO WP, takie zabezpieczająco-ochronne zabiegi, w postaci wydzielenie środków, dokonane zostały na rzecz takich m.in. kategorii interwencji jak energetyka odnawialna, eko-efektywność, bioróżnorodność, infrastruktura transportu kolejowy, transport zbiorowy, gospodarka wodno-ściekowa i gospodarka odpadami, a także oddolne inicjatywy obywatelskie.

W RPO WP zostały też przyjęte rozwiązania, które łączą w sobie ukierunkowanie terytorialne oraz profilowanie tematyczne, korespondujące z koncepcją rozwoju zrównoważonego.

I tak, większe miasta regionu, uprawnione w ramach OP 3 mają zagwarantowaną pulę środków w wysokości ok. 106 mln euro, ale mogą o środki te aplikować jedynie w związku z realizacją przedsięwzięć przewidzianych na krótkiej liście projektów kwalifikujących się do wsparcia. Projekty muszą dotyczyć transportu zbiorowego, kompleksowej rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich lub dużych inwestycji w znaczący sposób podnoszących atrakcyjność inwestycyjną, turystyczną lub osiedleńczą miast (te ostatnie mogą polegać m.in. na uzbrojeniu terenów pod inwestycje gospodarcze, czy też budowie obiektów pełniących funkcje kulturalne lub sportowo-rekreacyjne). Oś Priorytetową 3 uznać można za jednoznacznie ukierunkowaną na podnoszenie konkurencyjności regionu wobec otoczenia. Jednocześnie, poprzez tematyczną selektywność oferty dla głównych miast regionu, szczególny nacisk położony został na środowiskowy (ekologiczny) aspekt rozwoju zrównoważonego. Wsparcie koncentruje się bowiem na finansowaniu projektów z zakresu miejskiego transportu oraz projektów rewitalizacyjnych. W tym drugim przypadku warto podkreślić rolę przedsięwzięć rewitalizacyjnych dla efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz tworzenia alternatywy dla niekontrolowanych procesów suburbanizcyjnych[16].

Z kolei lista typów projektów kwalifikujących się do wsparcia w ramach OP 8 i OP 9, stanowiących ofertę dla obszarów (w większości wiejskich) poza większymi miastami, jest stosunkowo długa i zróżnicowana. Obejmuje m.in. budowę lub przebudowę dróg lokalnych, inwestycje w infrastrukturę turystyczną i obiekty dziedzictwa kulturowego,

[16] *Uszczegółowienie Programu…*, s. 58–76.

projekty o charakterze rewitalizacyjnym i zakresu estetyzacji przestrzeni, uzbrojenie terenów pod inwestycje gospodarcze, inwestycje wodno-kanalizacyjne i z zakresu gospodarki odpadami, inwestycje w obiekty przedszkolne, szkolne, sportowo-rekreacyjne, kultury, podstawowej ochrony zdrowia, a także małe inwestycje infrastrukturalne podejmowane w ramach inicjatyw obywatelskich. Na realizację tego rodzaju przedsięwzięć na obszarach uprawnionych zagwarantowano łącznie ok. 159 mln euro. Osie Priorytetowe 8 i 9 są bezpośrednio ukierunkowane na równoważenie wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych, a tym samym, stanowią one narzędzie uwzględnienia zagadnienia spójności w polityce rozwoju regionu. Niemniej jednak, również i tutaj dostrzec można odzwierciedlenie różnych aspektów koncepcji zrównoważonego rozwoju. OP 8 jest kluczowym na poziomie regionu źródłem finansowania lokalnych inwestycji w infrastrukturę ochrony środowiska, taką jak oczyszczalnie ścieków i sieci kanalizacyjne oraz systemy zagospodarowania odpadów. Z kolei OP 9 koncentruje się na wyrównywaniu dostępu do odpowiedniej jakości usług społecznych (w obszarze ochrony zdrowia, edukacji czy kultury)[17].

Podsumowując, okres decyzyjnego programowania funduszy strukturalnych w województwie pomorskim w oparciu o RPO WP charakteryzował się następująco:

1. Regiony uzyskały kompetencje zarządcze (decyzyjne) w odniesieniu do pewnej części funduszy UE, które mogą stosunkowo samodzielnie zaprogramować (w tym zaadresować tematycznie i przestrzennie) oraz wdrażać według zasad specyficznych dla danego regionu. W postaci regionalnego programu operacyjnego (RPO) pojawiło się pierwsze realne narzędzie realizacji strategii rozwoju województwa.
2. Silniej ujawniła się tendencja do operacyjnego wykorzystania ustaleń diagnostycznych oraz projekcyjnych przyjętych w strategiach rozwoju. Układ tematyczny programów operacyjnych, sposób podziału środków pomiędzy różne obszary tematyczne nawiązywały do ustaleń strategicznych.
3. Niektóre z regionalnych programów operacyjnych (w tym pomorski) uzyskały silniejsze zaadresowanie przestrzenne.
4. Podejmowane były próby wieloaspektowego uwzględnienia zasady rozwoju zrównoważonego. W przypadku pomorskiego RPO wyglądało to następująco:
   - przyjęto koncepcję konkurencyjności zrównoważonej w taki sposób, że zasadę zrównoważonego rozwoju uznano jedną z tzw. zasad horyzontalnych (przekrojowych) programu (obok np. zasady partnerstwa);
   - dla programu wykonana została ex-ante ocena oddziaływania na środowisko;
   - jednym z narządzi oceny ex-post prawidłowości realizacja całego programu jest horyzontalny (przekrojowy) zestaw dedykowanych wskaźników środowiskowych, obejmujących cały zakres interwencji RPO;
   - przyjęto specjalne rozwiązania administracyjne, które na etapie oceny wykonalności projektów nie dopuszczają do dalszego procedowania projektów nie spełniających wymagań wynikających z przepisów prawa ochrony środowiska; (aspekt negatywny);

[17] *Uszczegółowienie Programu…*, s. 133–160.

- na etapie strategicznej oceny projektów stosowane jest horyzontalnie kryterium zrównoważonego rozwoju (rozumiane w kategoriach środowiskowych). Ma ono zastosowanie przy wyborze wszystkich projektów, niezależnie od ich tematyki, której one dotyczą. Wszystkie projekty są zatem oceniane i punktowane w taki sposób, aby wychwytywać i promować przedsięwzięcia przewidujące rozwiązania korzystne dla środowiska, wychodzące poza wymagania prawne (aspekt pozytywny);
- zagwarantowano odrębne alokacje dla pewnych typów przedsięwzięć, które mają istotne znaczenie w kontekście rozwoju zrównoważonego, a które w sytuacji braku zagwarantowanej alokacji mogłyby być zagrożone wyparciem z portfolio programu przez inne typy projektów. Chodzi o takie m.in. typy przedsięwzięć jak: energetyka odnawialna, eko-efektywność, bioróżnorodność, transport kolejowy, gospodarka odpadami, oddolne inicjatywy obywatelskie, i inne;
- przyjęte zostały mechanizmy przestrzennego adresowania wsparcia. Część środków adresowana jest odrębnie do dwóch komplementarnych kategorii obszarów: duże miasta wspierane są w kontekście konkurencyjności regionu, a obszary poza nimi w kontekście spójności regionu. W obu przypadkach przyjęto selektywność tematyczną wsparcia, która próbuje uwzględniać dobre praktyki rozwoju zrównoważonego. Oferta dla dużych miast koncentruje się na problematyce transportu zbiorowego oraz rewitalizacji centrów miast. Z kolei istotnymi elementami selektywnej tematycznie oferty dla pozostałych obszarów są przedsięwzięcia dotyczące: gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, ochrony zdrowia na poziomie podstawowym, dostępności podstawowych usług społecznych w obszarze edukacji, kultury, sportu, itp.
- program identyfikuje w przestrzeni regionu tzw. obszary strukturalnie słabe (wyznaczane na poziomie gmin na podstawie wskaźników gospodarczych, społecznych i finansowych), które stanowią ok. ¼ obszaru województwa i są preferowane (gratyfikowane punktowo) w ramach systemu wyboru projektów do dofinansowania.
- wprowadzone zostały elementy partycypacji społecznej nie tylko w postaci standardowych konsultacji społecznych na etapie przygotowania Programu, ale obejmujące również: udział partnerów lokalnych i społecznych w gremiach dokonujących strategicznej oceny projektów; szerokie dopuszczenie – praktycznie w ramach wszystkich osi priorytetowych - organizacji pozarządowych jako beneficjentów uprawnionych do występowania o dofinansowanie projektów; zaprojektowanie specjalnego instrumentów wsparcia dedykowanego inicjatywom społecznym na obszarach wiejskich (tzw. Działanie 9.3).

## Perspektywy

### Niedoskonałości obecnych rozwiązań

Przedstawione wyżej rozwiązania w zakresie programowania rozwoju stanowią istotny krok w kierunku zrównoważonej konkurencyjności. Są też produktem decentralizacji systemu zarządzania środkami z funduszy strukturalnych UE, otwierającej pole do regionalnej kreatywności. Niektóre z nich mają charakter nowatorski w skali kraju. Nie oznacza to jednak, że uznać je można za wystarczające i w pełni skuteczne. Konieczna jest debata o dalszej ewolucji systemu.

O ile zatem dotychczasowa część opracowania miała charakter relacyjny i opierała się na rozwiązaniach formalnie przyjętych i wdrożonych przez organy samorządu województwa, o tyle dalsza część zawiera propozycje stanowiące wyraz osobistych poglądów autora. W szczególności nie należy ich traktować jako oficjalnego stanowiska jakichkolwiek organów samorządu województwa pomorskiego.

Biorąc za podstawę dotychczasowe doświadczenia i mając na uwadze perspektywę „nowego otwarcia" w ramach polityki rozwoju po roku 2013, można zaproponować listę podstawowych niedoskonałości aktualnych mechanizmów. Powinny one być zaadresowane w debacie na temat ewentualnego modyfikowania tych mechanizmów w kierunku poprawy ich zdolności do bycia skutecznym wehikułem implementowania zasad rozwoju zrównoważonego. Listę „niedoskonałości" można zestawić następująco:

1. Stosunkowo słabe pozostaje powiązanie na poziomie regionu pomiędzy planowaniem przestrzennym a strategicznym i operacyjnym planowaniem społeczno-gospodarczym. Program operacyjny (RPO WP) ma swoje własne oprzyrządowanie przestrzenne, w części odwołujące się do Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego (PZPWP), ale w części niezależne od niego.
2. Różnorodne rozwiązania przyjęte w ramach RPO WP mają pewien potencjał dodatkowego wzmacniania skłonności do przestrzegania wymogów prawnych, odzwierciedlających środowiskowe aspekty rozwoju zrównoważonego, wynikających z prawa polskiego i prawa UE. Mają one również zdolność stymulowania decyzji inwestycyjnych na szczeblu lokalnym, preferując kategorie inwestycji służących ochronie środowiska lub wzmacniając skłonność do ponoszenia wydatków prośrodowiskowych w ramach pozostałych typów inwestycji. Rozwiązania te nie mają natomiast krytycznego potencjału wpływania na całościowe kształtowanie się polityk lokalnych, w tym szerszego i systematycznego inkorporowania zasady rozwoju zrównoważonego do polityk lokalnych.
3. Przyjęte w RPO WP mechanizmy koncentracji i tematyczno-terytorialnego ukierunkowania wsparcia są w skali kraju nowatorskie, co nie oznacza jednak, że nie mogłyby być bardzie finezyjne. Dostrzec można jeszcze spore rezerwy, jeśli chodzi o bardziej precyzyjne identyfikowanie szczególnych uwarunkowań i potrzeb rozwo-

jowych różnych obszarów województwa i dostosowywania do nich bardziej indywidualnie zaprojektowanej oferty wsparcia.

4. Stosowany w ramach RPO WP (a także innych programów operacyjnych w Polsce) konkursowy system wyboru projektów ma wiele istotnych zalet. Posiada też jedną wadę. Nie sprzyja prowadzeniu na szczeblu lokalnym zintegrowanych, długofalowych, kompleksowych i wielowątkowych tematycznie przedsięwzięć. Ryzykując przesadę można zauważyć, że w pewnej mierze to rytm (harmonogram) i tematyka konkursów determinuje lokalne polityki inwestycyjne. Samorządy często konkurują ze sobą o środki UE alokowane na poszczególne obszary tematyczne, ponieważ są one dostępne („do wzięcia") i można się o nie ubiegać. W systemie ostrej konkurencji o ograniczone środki w permanentnym niedoczasie nie powstają warunki do przemyślanego, społecznie uzgodnionego i systematycznego planowania i realizowania lokalnych strategii rozwoju.
5. Pomimo szeregu zaprojektowanych rozwiązań (partycypacyjne podejście na etapie tworzenia RPO WP, udział partnerów lokalnych w procesie oceny projektów, specjalne działania wspierające projekty generowane na podstawie inicjatyw obywatelskich), problematyka rozwoju zrównoważonego w tym Programie skoncentrowana była na aspektach środowiskowych. Natomiast słabiej reprezentowane są aspekty społeczne.
6. Nie należy zapominać, że środki UE zawarte w RPO WP, które stanowiły poligon doświadczalny dla kreowania własnych, pomorskich mechanizmów rozwojowych, to wciąż jedynie ok. 1,3% całości środków strukturalnych UE dostępnych w Polsce w okresie 2007-2013. Co więcej, stanowią one tylko ok. 24-28% całości środków strukturalnych UE, jakie napływają województwa pomorskiego w tym okresie. Co więcej, stanowią one nawet nieco mniej niż wartość środków skierowanych do województwa w latach 2007-2013 w ramach unijnego wsparcia dla rolnictwa, obszarów wiejskich i rybołówstwa, na których zagospodarowanie Samorząd Województwa ma wpływ znikomy[18]. Region nie ma też żadnego ukierunkowującego i koordynacyjnego wpływu na cały szereg krajowych strumieni finansowych napływających do województwa w ramach różnych krajowych (sektorowych) polityk rozwojowych.

## Założenia i uwarunkowania nowego modelu inkorporowania zasad rozwoju zrównoważonego do polityki rozwoju regionu

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń, można pokusić się o zaproponowanie autorskiej wizji udoskonalonego mechanizmu integrowania zasady rozwoju zrównoważonego w mechanizmach polityki rozwoju regionu, który jednocześnie pozwalałby uzyskać lepszą spójność planowania przestrzennego, strategicznego planowania społeczno-gospodarczego oraz programowania operacyjnego. Założenia zmodyfikowanego systemu musiałyby opierać się na następujących zasadach:

[18] *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Narodowa Strategia Spójności*, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007; s. 122–123.

1. Poprawa korelacji (synchronizacja) planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego w układzie horyzontalnym – czyli na poziomie samorządu województwa.
2. Inkorporacja do PZPW i do aktów planowania strategicznego oraz operacyjnego dobrych praktyk rozwoju zrównoważonego w postaci np. zaleceń, rekomendacji, wzorców, preferencji, itp.
3. Precyzyjna identyfikacja geograficzno-tematycznych obszarów problemowych w regionie, w oparciu o obiektywne kryteria diagnozowania lokalizacji i intensywności występowania określonych problemów rozwojowych.
4. Poprawa synchronizacji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego w układzie wertykalnym, czyli na linii: region – szczeble lokalne.
5. Synchronizacja planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego w układzie wertykalnym, w warunkach decentralizacji i wielopoziomowego zarządzania powinna opierać się na systemie zachęt, którego istotą mogłaby być zasada warunkowości w udzielaniu wsparcia z poziomu regionalnego na poziom lokalny: wsparcie finansowe w zamian za inkorporowanie dobrych praktyk rozwoju zrównoważonego na poziom lokalny.
6. Udzielanie wsparcia dla określonych obszarów z poziomu regionalnego miałoby podstawy kontraktualne, z naciskiem na partycypację społeczną. Przedsięwzięcia rozwojowe uzyskujące wsparcie w ramach kontraktów lokalnych, musiałyby siłą rzeczy podlegać ocenie z punktu widzenia różnych kryteriów formalnych i jakościowych, niemniej jednak kontrakt lokalny zastępowałby (lub uzupełniał) nieprzewidywalną co do rezultatu procedurę konkursową.
7. Stworzenie przekonywujących podstaw finansowych dla motywującego systemu zachęt. Aby region był rzeczywistym partnerem dla podmiotów lokalnych, stawiane przez niego warunki muszą być równoważone przez atrakcyjność oferty wsparcia finansowego dla strategii i przedsięwzięć lokalnych. W związku z tym, region powinien uzyskać istotnie większy niż obecnie wpływ na ukierunkowywanie i koordynowanie różnych – tak unijnych, jak i krajowych - strumieni środków finansowych o charakterze rozwojowym napływających do województwa z zewnątrz.

Synchronizacja planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego na poziomie regionu wymaga odświeżonego spojrzenia na funkcje i powiązania pomiędzy Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa (PZPW) z jednej strony, oraz Strategią Rozwoju Województwa (SRW) oraz programami operacyjnymi (PO). Wyobrazić można sobie co najmniej dwa mechanizmy powiązań:

– przenoszenie ustaleń faktograficznych PZPW co do cech i wyróżników określonych obszarów geograficznych na poziom strategicznego i operacyjnego planowania interwencji (SRW i PO) w formule wyznaczania tzw. Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI);
– przenoszenie ustaleń normatywnych PZPW co do zasad, warunków, zaleceń, rekomendacji, dobrych praktyk, itp. w zakresie zrównoważonego rozwoju w postaci definiowania warunków wstępnych uzyskiwania wsparcia w ramach interwencji regionu adresowanej na poziom lokalny, do określonych geograficzno-tematycznych obszarów problemowych (OSI).

W otoczeniu polityki rozwoju regionu projektowane i dyskutowane są obecnie rozwiązania, które mogą być wykorzystane i twórczo adaptowane w powyższym kontekście. Koncepcja OSI została przyjęta jako jeden z kluczowych elementów nowej polityki regionalnej państwa i będzie miała zastosowanie w relacjach rząd – regiony[19].

Podstawowym narzędziem koncentracji przestrzennej interwencji w relacjach rząd – samorząd województwa powinny być zatem tzw. Obszary Strategicznej Interwencji (OSI), a podstawą do wyznaczenia OSI ma być identyfikacja obszarów problemowych w ujęciu geograficznym (różnych typów terytoriów), występujących na obszarze regionu.

Powyższy model może być sensownie zaadaptowany również na potrzeby prowadzenia polityki rozwoju województwa w relacjach intraregionalnych. W województwie pomorskim prace nad nim trwają w związku z procesem aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego (SRWP).

Pomorska" definicja OSI (można je określić dla rozróżniania jako ROSI, czyli regionalne obszary strategicznej interwencji) jest następująca[20]:

– są to wydzielone przestrzennie obszary administracyjne lub funkcjonalne,
– które cechują się specyficznym zestawem uwarunkowań i cech społecznych, gospodarczych lub środowiskowych, decydujących o występowaniu na ich terenie strukturalnych barier rozwoju lub trwałych (możliwych do aktywowania) potencjałów rozwojowych,
– do których może być adresowana adekwatna interwencja publiczna uzasadniana „spójnościowo" („bariery") lub „konkurencyjnościowo" („potencjały").

Koncepcja OSI (ROSI) opiera się zatem na powiązaniu ze sobą trzech podstawowych elementów:

– występowanie określonych barier lub potencjałów rozwojowych (problem);
– ich lokalizacja w przestrzeni (kryteria);
– ich podatność na określone formy (typy) interwencji publicznej.

Proceduralnie, pomorski model wyznaczania OSI (ROSI) miałby mieć postać następującej sekwencji kroków:

- identyfikacja potencjałów i barier (problemów) rozwoju województwa na tle społecznych/gospodarczych/przyrodniczych trendów rozwojowych;
- ocena podatności na oddziaływanie interwencji publicznej;

  określenie dla każdego potencjału oraz bariery kryteriów delimitacji przestrzennej – identyfikowania obszarów ich występowania ze szczególną intensywnością,

[19] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. ; Por. też: *Aktualizacja strategii rozwoju województw z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych. Przewodnik*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2011 r.

[20] *Koncepcja procesu aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego*, załącznik do Uchwały Nr 750/56/11 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji procesu aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego, s. 3-6; *Przewodnik aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego*, Dokument roboczy niepodlegający zatwierdzeniu przez Zarząd Województwa, 20.10.2011, http://strategia2020.pomorskie.eu/res/strategia2020/zrodla/przewodnik_aktualizacji_srwp_20_10_2011.pdf, s. 11–12.

z uwzględnieniem adekwatnego dla ich pomiaru poziomu terytorialnego (np. gmina, powiat, podregion, województwo, kraj, zaproponowany obszar funkcjonalny);

- określenie dla każdego potencjału oraz bariery rozwoju najbardziej adekwatnego, skutecznego i realistycznego zestawu kierunków i narzędzi interwencji publicznej - określone typy przedsięwzięć inwestycyjnych - w formie projektów, grup projektów lub programów lub określone działania organizacyjne bądź regulacyjne, wykraczające poza rutynową i bieżącą działalność zarządczą władz publicznych);
- identyfikacja konkretnych OSI i ich lokalizacja w przestrzeni województwa wraz z określeniem dla nich scenariuszy przekształceń (zmian), uwzględniających optymalne w danym przypadku formy interwencji publicznej.

Z kolei warunkowość wstępna (warunkowość *ex-ante*) jest obecnie koncepcją dyskutowaną w ramach prac nad nowym mechanizmem Polityki Spójności UE na lata 2013-2020. Miałaby zastosowanie w relacjach UE – państwo członkowskie, ale pośrednio również w układzie UE – regiony. W skrócie rzecz ujmując, warunkowość *ex-ante* polegałaby na uzależnieniu uruchomienia transferu funduszy do państwa członkowskiego od uprzedniego spełnienia określonych warunków lub zawieszania transferów w sytuacji niespełnienia warunków w wyznaczonym terminie. Warunki miałyby mieć charakter prawnych (np. wdrożenie określonych dyrektyw UE), tematycznych (np. przyjęcie określonych strategii) czy instytucjonalnych (zdolności administracyjne)[21]. Po odpowiedniej modyfikacji, mechanizm warunkowości może być zaadaptowany również na potrzeby polityki intraregionalnej. Mógłby być głównym wehikułem harmonizowania planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego na szczeblu regionalnym oraz na szczeblu lokalnym.

Z kolei kontraktualny model relacji w ramach wielopoziomowego zarządzania polityką rozwoju wdrożony ma być w ramach systemu realizacji KSRR w postaci tzw. kontraktu terytorialnego, zawieranego pomiędzy rządem a samorządem województwa[22].

Koncepcja kontraktów rozwojowych może być przetransponowana, przy odpowiednich dostosowaniach, na poziom relacji intraregionalnych i przybrać postać „lokalnych kontraktów rozwojowych".

Kluczową przesłanką determinującą skuteczność nowego, warunkowego i kontraktualnego modelu polityki rozwoju regionu, które będzie przesadzać o atrakcyjności oferty regionu wobec partnerów lokalnych oraz skali oddziaływania całego mechanizmu

---

[21] Por. *Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006*, KOM(2011) 615 z 6 października 2011.

[22] Por. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. Koncepcja kontraktów terytorialnych przyjęta w KSRR w istotnej mierze bazuje na opracowaniu eksperckim: Matczak R., Mikołajczyk A., Sobolew M., *Zasady zawierania i konstrukcja Kontraktu Wojewódzkiego w Polsce od 2010 roku*, [w:] *Koncepcja nowej polityki regionalnej. Ekspertyzy*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

na polityki lokalne, będzie pogłębiona decentralizacja (regionalizacja) zarządzania środkami UE oraz tzw. terytorializacja krajowych polityk publicznych, wyposażająca regiony w zdolności koordynacyjne wobec krajowych strumieni finansowych przeznaczanych na cele rozwojowe[23]. Rzecz polega na tym, aby zapewnić „opłacalność" dobrowolnego dostosowania lokalnych polityk rozwojowych do regionalnych zaleceń (warunków) akcentujących ekologiczne i społeczne aspekty koncepcji rozwoju zrównoważonego.

**Schemat funkcjonowania nowego modelu inkorporowania zasad rozwoj zrównoważonego do polityki rozwoju regionu**

Podsumowując, proponowany nowy model polityki rozwoju regionu, inkorporujący zasady rozwoju zrównoważonego, opierałby się na następujących i powiązanych ze sobą rozwiązaniach:

1. PZPW określa specyficzne obszary funkcjonalne oraz problemowe w przestrzeni regionu. PZPW zawiera zaadresowane przestrzennie ustalenia, rekomendacje, zalecenia, itp. bazujące na dobrych praktykach rozwoju zrównoważonego.
2. Strategia rozwoju województwa określa kierunki rozwoju realizujące paradygmat „zrównoważonej konkurencyjności" oraz odpowiednie do niego zasady, kryteria i preferencje odnoszące się do wszelkiej interwencji adresowanej z poziomu województwa na poziom intraregionalny. Strategia wyznacza kierunki selektywności tematycznej.
3. Strategia rozwoju województwa, w oparciu o ustalenia faktograficzne PZPW oraz inne źródła analityczne, wyznacza kierunki koncentracji przestrzennej. Strategia identyfikuje obszary strategicznej interwencji - OSI (m.in. na podstawie obrazowania cech fizjograficznych i danych społeczno-gospodarczych dokonanego w PZPW). OSI to rezultat następującej sekwencji rozumowania: a) analiza trendów i wyzwań rozwojowych; b) identyfikacja wynikających z nich tematycznych problemów rozwojowych w postaci barier lub niewykorzystanych potencjałów rozwojowych; c) lokalizacja problemów w przestrzeni – identyfikacja obszarów geograficznych o szczególnej intensywności występowania określonych problemów rozwojowych (potencjałów/barier); d) dobór form interwencji publicznej najbardziej adekwatnych do zidentyfikowanych na danym obszarze problemów. W rezultacie OSI to obszar tematyczno-przestrzenny z przypisaną do niego (niewykluczone, że wielowątkową) interwencją publiczną.
4. Na szczeblu programu operacyjnego, obok czysto konkursowego trybu wyboru przedsięwzięć do dofinansowania, wprowadzony jest tryb negocjacyjny w formule lokalnego kontraktu rozwojowego, zawieranego pomiędzy regionem a polityczno-społeczno-gospodarczą reprezentacją danego OSI. Negocjowany jest pakiet przedsięwzięć odpowiedni do problemów, które legły u podstaw wyznaczenia danego obszaru jako OSI. Przedmiotem negocjacji jest uzgodnienie specyficznej ścieżki rozwojowej dla danego obszaru oraz ustalenie zasad wykorzystania dla jej wdrożenia

[23] Szerzej: R. Matczak, A. Mikołajczyk, M. Sobolew, *Kierunki „terytorializacji" polityk publicznych w ramach procesu wdrażania Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego.*

środków i instrumentów wsparcia pozostających w dyspozycji regionu. Region bierze odpowiedzialność za uwzględnienie w ramach lokalnego kontraktu rozwojowego zasad „zrównoważonej konkurencyjności", czyli zasad rozwoju zrównoważonego.

5. Wsparcie udzielane w ramach lokalnego kontraktu rozwojowego może być obwarowane specyficznymi warunkami, które mają swoje zakotwiczenie w PZPW, Strategii czy tematycznych programach wojewódzkich (zasada warunkowości). Warunki mogą np. dotyczyć dobrowolnego uwzględnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (lub w studium zagospodarowania przestrzennego gminy) określonych ustaleń, rekomendacji czy zaleceń PZPW, odzwierciedlających dobre praktyki rozwoju zrównoważonego. Warunki mogłyby się też odnosić np. do przyjęcia określonych standardów partycypacji społecznej przy realizacji przedsięwzięć rozwojowych.

Zarysowany wyżej model inkorporowania zasady zrównoważonego rozwoju w mechanizm planowania i realizacji polityki rozwoju regionu:

- respektuje wartości związane z wieloszczeblową decentralizacją zarządzania terytorialnego;
- umożliwia „miękką" harmonizację i koordynację lokalnych polityk rozwojowych w ramach polityki rozwoju regionu
- opiera się na podejściu negocjacyjnym i kontraktualnym (dialog, sprzężenie zwrotne), umożliwiającym wzmocnienie mechanizmów partycypacji społecznej;
- całościowo integruje wątki związane z konkurencyjnością, subsydiarnością oraz rozwojem zrównoważonym.

**JAKUB PIETRUSZEWSKI**[1]

# RÓWNOWAŻENIE ROZWOJU JAKO ZASADA KSZTAŁTOWANIA STRUKTURY FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Rozwój zrównoważony jest obecnie jednym z najczęściej stosowanych pojęć zarówno w praktyce, jak i teorii, w różnych dziedzinach nauki np. gospodarce przestrzennej, urbanistyce, geografii, ekonomii, zarządzaniu przestrzenią, naukach społecznych. Pojęcie „rozwój zrównoważony" pochodzi z tłumaczenia języka angielskiego *„sustainable development"*, co oznacza dosłownie rozwój podtrzymywalny, nieprzerwany, ciągły. Powszechnie za kamień milowy światowego pojęcia *„sustainable development"* uznaje się raport Komisji WCED[2] napisany po kierunkiem Gro Harlem Brundtland[3]. W raporcie tym[4] zdefiniowano pojęcie zrównoważonego rozwoju: *jako rozwój, który zapewnia realizację potrzeb obecnego pokolenia bez wywierania negatywnego wpływu na zdolność przyszłych pokoleń do zaspokojenia swoich potrzeb.*

Analizując powyższą, wydawać się może, prostą definicję, można wywnioskować, że filozofia zrównoważonego rozwoju polega na łączeniu trzech aspektów:

- społecznego – definicja mówi o zapewnianiu potrzeb obecnego i przyszłych pokoleń;
- ekonomicznego – rozumianego jako oszczędne korzystanie z istniejących zasobów i wartości przy realizacji własnych potrzeb;
- ekologicznego – wymaga takiego korzystania z zasobów, które nie zmniejszy w przyszłości możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń.

Raport nazywany potocznie *„Raportem Brundtland"* stanowił podstawę do przygotowania konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój" w Rio de Janeiro w 1992 roku. W trakcie konferencji wypracowano Globalny Program Działań dla praktyki rozwoju zrównoważonego, zawierający 27 generalnych zasad globalnego zrównoważonego rozwoju uzupełniony o zbiór rekomendacji dla państw, rządów, organizacji międzynarodowych, społeczeństw, pod nazwą Agenda 21. Zawiera on zalecenia i wy-

[1] Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego.

[2] Światowa Komisja do Spraw Środowiska i Rozwoju.

[3] Premier Norwegii, która przewodniczyła Komisji WCED.

[4] Raport Komisji WCED G.H. Brundtland z 1987 r. „Nasza wspólna przyszłość" (WCED, 1987).

tyczne działań, które powinny być podjęte na przełomie XX i XXI w. w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju świata[5]. Program pokazuje, w jaki sposób rozwój może zostać zrównoważony w kategoriach gospodarczych, społecznych, ekologicznych, ekonomicznych i przestrzennych w skali światowej, regionalnej, krajowej i lokalnej.

## Pojęcie „zrównoważonego rozwoju" w polskich prawodawstwie

W Polsce pojęcie *„rozwoju zrównoważonego"* znalazło swoje odbicie w ustawie zasadniczej z roku 1997. Zawarte zostało ono w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[6], stanowiącym, że: *„Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju".* Zapis konstytucyjny nawiązując do zasady zrównoważonego rozwoju wskazuje, że harmonizacja rozwoju w aspekcie społecznym i gospodarczym musi uwzględniać także aspekt środowiskowy, co jest warunkiem koniecznym dla rozwoju trwałego. Podstawowym założeniem zrównoważonego rozwoju jak pisze Parteka T., (2000, s.44) powinno być takie planowanie i działanie, aby zachować zasoby i walory środowiska w stanie zapewniającym trwałe, nie doznające uszczerbku możliwości korzystania z nich zarówno przez obecne, jak i przyszłe pokolenia. W tym zakresie należy stwierdzić, że bardzo często w praktyce lokalnej, przy tworzeniu gminnych dokumentów strategicznych zasada rozwoju zrównoważonego jest często przytaczana „bezmyślnie" jako wytyczna z dokumentów poziomu wojewódzkiego czy krajowego, bez głębszej refleksji i jej praktycznego znaczenia w kreowaniu rozwoju lokalnego.

Prawne zdefiniowanie rozwoju zrównoważonego zostało zapisane w ustawie Prawo ochrony środowiska w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, Nr 62, poz. 627 z późn. zm.) - rozwój zrównoważony *„rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń".*

Także art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 z późn. zm.) odnosząc się do zadań województwa dotyczących strategii jego rozwoju, wyraźnie wskazuje że dokument ten powinien uwzględniać cele wpisujące się w pojęcie *„rozwoju zrównoważonego"*. Należą do nich:

1) *pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,*
2) *pobudzanie aktywności gospodarczej,*

[5] *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025, 2003,* W. Toczyski (red.), s. 4.

[6] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319).

3) *podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,*
4) *zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,*
5) *kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego".*

Przyjęta przez Sejmik Województwa Pomorskiego, uchwałą Nr 587/XXXV/05 z dnia 18 lipca 2005 r., Strategia rozwoju województwa pomorskiego 2020 określa wizję województwa: *„Województwo pomorskie 2020 roku to znaczący partner w Regionie Morza Bałtyckiego – region czystego środowiska; wysokiej jakości życia; rozwoju opartego na wiedzy, umiejętnościach, aktywności i otwartości mieszkańców; silnej i zróżnicowanej gospodarki; partnerskiej współpracy; atrakcyjnej i spójnej przestrzeni, a także kultywowania wielokulturowego dziedzictwa oraz tradycji morskich i solidarnościowych".*

Nawiązanie do prawnego pojęcia *„zrównoważonego rozwoju"* znalazło się również w art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717), który określa, że: *„zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań".*

W aspekcie planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego w skali kraju, województwa, powiatu czy gminy równoważenie rozwoju to takie planowanie rozwoju, jego wdrażanie oraz zarządzanie przestrzenią, które ma na celu osiągnięcie spójności w trzech wymiarach: społecznym, ekonomicznym oraz ekologicznym.

## Kluczowy problem, zasada i cel rozwoju przestrzennego województwa pomorskiego

Kształtowanie struktur przestrzennych jest procesem długotrwałym, gdyż zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, będące efektem przyjętej i prowadzonej polityki przestrzennej nie zachodzą szybko, a jednocześnie natężenie i zasięg przestrzenny tych zmian są nierównomierne i ograniczają się do stosunkowo niewielkich obszarów. Ma to swoje szczególne odbicie w warunkach gospodarki rynkowej, w której zjawiskiem naturalnym jest tendencja do polaryzacji przestrzennej rozwoju. W efekcie pewne obszary rozwijają się szybciej – zmiany zachodzą dynamiczniej, a inne wolniej. Wpływa to na względną stabilizację struktury przestrzennej regionów, która oznacza, że główne elementy struktury przestrzennej regionów o charakterze węzłów, ich hierarchia, sieci i ranga powiązań są dosyć sztywne i ulegają powolnym przekształceniom. Ta specyfika stabilności struktury przestrzennej regionów wskazuje na ogromną inercję głównych elementów tej struktury na bodźce ze strony polityki przestrzennej państwa i regionu. W warunkach gospodarki rynkowej przy braku odpowiednich instrumentów interwencji publicznej mogącej mieć znaczny wpływ na przekształcenia struktury przestrzennej, a jednocześnie przy bardzo małej możliwości oddziaływania na te strukturę ze strony podmiotów prywatnych procesem naturalnym wydaje się być zjawisko polaryzacji rozwoju, co nie sprzyja rozwojowi zrównoważonemu, wręcz pogłębiając stan nierównowagi.

Nieco odmienna sytuacja, ale z bardzo podobnym skutkiem występuje na poziomie lokalnym. W tym zakresie szereg procesów inwestycyjnych zachodzących na poziomie lokalnym, związanych jest przede wszystkim z aktywnością podmiotów prywatnych, które przekształcają struktury przestrzenne zgodnie ze regulacjami zapisanymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Choć są one regulatorami rzeczywistości inwestycyjnej przygotowywanymi przez władze publiczną, to jednak bardzo często ich zapisy są sporządzane pod konkretną potrzebę inwestorów, a nie koniecznie w interesie publicznym, w pełnym znaczeniu tego interesu. W strukturach zurbanizowanych lub urbanizujących się powoduje to bardzo często narastanie zjawiska nierównowagi powstających lub kształtowanych struktur, chaosu przestrzennego, powstawania struktur amorficznych, transporto- i energochłonnych, a na skutek znacznych kosztów uzbrojenia, w tym budowy sieci kanalizacyjnych i wodociągowych, dróg, czy organizacji transportu publicznego konieczność ponoszenia ogromnych wydatków przez podmioty publiczne, które jednocześnie nie nadążają z realizacją swoich zadań. Efektem tego jest duża dynamika zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, przy jednocześnie bardzo dużej dynamice wzrostu stanu nierównowagi.

Taka sytuacja powoduje, że procesy planowania przestrzennego i programowania rozwoju społeczno-gospodarczego muszą być ze sobą bardzo silnie powiązane, tak aby z jednej strony nie pogłębiać stanu nierównowagi, a z drugie strony by nie tworzyć struktur, których równoważenie stanie się bardzo kosztowne by nie powiedzieć wręcz niemożliwe.

Sytuacja braku równowagi jest charakterystyczna także dla województwa pomorskiego, które choć w wielu kategoriach i wskaźnikach statystycznych rozwija się dynamicznie, to w swej strukturze jest regionem **silnie wewnętrznie zróżnicowanym.** Odnosi się to zarówno do cech środowiska, form użytkowania, sposobów zagospodarowania i wyposażenia w urządzenia infrastruktury transportowej, technicznej i społecznej. Województwo cechuje dwudzielność potencjału i poziomu rozwoju gospodarczego, poziomu i warunków życia ludności oraz dynamiki procesów transformacji występujących pomiędzy kształtującą się metropolią a pozostałymi obszarami województwa, zwłaszcza wiejskimi i peryferyjnymi. Wynika to z ukształtowanej do lat struktury gospodarczej województwa opartej na gospodarce morskiej, a także z prowadzenia do początku lat 90. gospodarki rolnej w ramach Państwowych Gospodarstw Rolnych na znacznej części obszaru województwa. Po rozwiązaniu PGR-ów na obszarach wiejskich wzrosło bezrobocie strukturalne i wystąpiły braki w potencjale dla endogenicznego wzrostu gospodarczego. Jednym ze skutków tej sytuacji jest znaczne przestrzenne skupienie produkcji i koncentracja przedsiębiorczości na terenie i wokół dużych miast, co znajduje swoje odzwierciedlenie w poziomie dochodów i PKB w poszczególnych subregionach. Istotne jest więc podejmowanie działań prowadzących do równoważenia rozwoju województwa poprzez dążenie do osiągnięcia jego spójności wewnętrznej w aspekcie terytorialnym, społecznym i gospodarczym.

W *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego* zdefiniowany został w nawiązaniu do *Strategii rozwoju województwa pomorskiego 2020* kluczowy problem rozwoju województwa odnoszący się do trzech wyzwań rozwoju konkurencyjności, spójności i dostępności, które wyraźnie wskazują na problemy nierównowagi rozwoju i potrzebę równoważenia rozwoju. Kluczowy problem oparty został na zasadniczym pytaniu jak kształtować strukturę funkcjonalno-przestrzenną województwa:

- oddziaływującą na silną i trwałą pozycję regionu w skali europejskiej – konkurencyjność;
- ograniczającą nadmierne zróżnicowania wewnątrzregionalne – spójność;
- ułatwiającą mobilność ludzi, dostępność do usług oraz sprawne i efektywne funkcjonowanie systemów infrastruktury – dostępność.

Tak postawiony problem, odnoszący się wyraźnie do priorytetów rozwoju województwa pomorskiego: Konkurencyjność, Spójność, Dostępność[7], wskazuje wyraźnie, że działanie związane z kształtowaniem struktury funkcjonalno-przestrzennej powinny koncentrować się przede wszystkim na:

- poprawie dostępności i jakości infrastruktury technicznej, transportowej i społecznej;
- tworzeniu warunków przestrzennych podnoszących konkurencyjność i innowacyjność podmiotów gospodarczych, a w konsekwencji całego regionu;
- tworzeniu warunków dla budowania społeczeństwa otwartego, aktywnego i uczącego się;
- wzmacnianiu potencjału obszaru metropolitalnego oraz głównych ośrodków miejskich;
- przezwyciężaniu marginalizacji obszarów wiejskich;
- poprawie atrakcyjności regionu m.in.: turystycznej, inwestycyjnej;
- poprawie i wyrównywaniu podstawowych warunków życia mieszkańców (bezpieczeństwo, stan środowiska, stan zdrowotności).

W tym kontekście, przy tak zarysowanym problemie kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej, wyzwaniem dla polityki przestrzennej województwa jest z jednej strony **akceptowanie naturalnych dla gospodarki rynkowej tendencji do polaryzacji przestrzennej rozwoju** jako drogi do uzyskania efektywności przez koncentrację aktywności społeczno-gospodarczej w miejscach najkorzystniejszych dla kapitału i najefektywniej zaspokajających potrzeby społeczne. Jednocześnie z drugiej strony polityka przestrzenna uwzględniając zasadę równoważenia rozwoju powinna zawierać także działania związane z kształtowaniem przestrzeni, **które umożliwiają zaspokojenie społecznych oczekiwań dotyczących równości w dostępie do szans na odczuwalną poprawę jakości życia poszczególnych wspólnot lokalnych i całej wspólnoty samorządowej województwa.**

Aby sprostać temu wyzwaniu polityka przestrzenna województwa pomorskiego służąca kształtowaniu struktury funkcjonalno-przestrzennej uwzględnia i poprzez sze-

[7] *Strategia rozwoju województwa pomorskiego 2020,* przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Pomorskiego nr 587/XXXV/05.

reg zapisów planistycznych realizuje **generalną zasadę długookresowego równoważenia rozwoju różnych sfer życia i działalności w przestrzeni województwa**[8].

Realizacja tej zasady przyjmuje dwa zasadnicze wyzwania:

- **utrzymanie względnie policentrycznej i zróżnicowanej przestrzennie koncentracji** zagospodarowania przestrzennego i działalności gospodarczej jako historycznie ukształtowanych trwałych cech struktury społeczno-gospodarczo-przestrzennej regionu;
- **łagodzenie tendencji do polaryzacji struktury społeczno-gospodarczo-przestrzennej** jako obiektywnie uwarunkowanej, zbieżnej z dążeniem do szybkiego i sprawnego wykorzystania szeroko rozumianych zasobów i predyspozycji rozwojowych w poszczególnych częściach regionu.

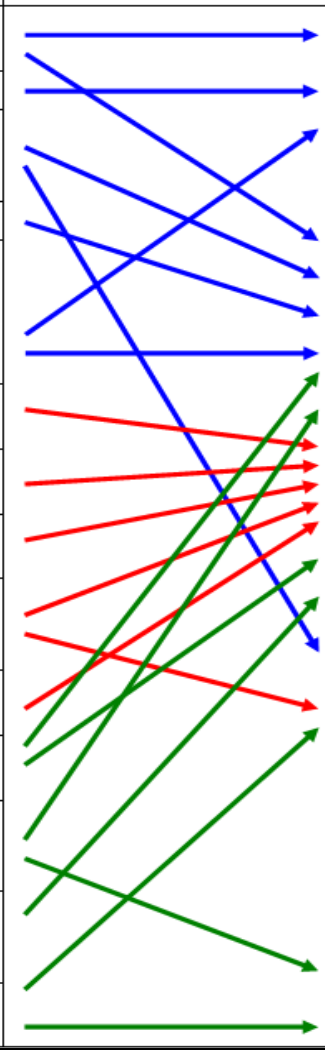
Uwzględniając uwarunkowania oraz powyższe wyzwania *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego* wskazuje zasadniczy kierunek rozwoju struktury przestrzennej województwa jakim jest polityka równoważenia rozwoju. Przejawiać się ma ona w kształtowaniu ośrodków, pasm i stref aktywności, warunkujących rozwój przedsiębiorczości i innowacji w miejscach, które są i będą wybierane przez mechanizmy gospodarki rynkowej oraz aktywnym inicjowaniu i wspomaganiu przedsięwzięć samorządów lokalnych i podmiotów publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu cech, zasobów i walorów środowiska przyrodniczego, kulturowego i krajobrazu warunkujących wysoką jakość życia i zdrowie mieszkańców.

Ten zasadniczy kierunek rozwoju struktury przestrzennej województwa został rozwinięty w cele zagospodarowania przestrzennego, a te w zadania polityki przestrzennej, zasady zagospodarowania przestrzennego oraz kierunki.

Cele zagospodarowania przestrzennego województwa kojarzą priorytety i cele strategiczne określone w *Strategii rozwoju województwa pomorskiego 2020* ze strategicznymi celami rozwoju i przestrzennego zagospodarowania kraju. W sferze polityki przestrzennej, wynikającej ze stanu zagospodarowania przestrzennego, ograniczeń i niedostatecznie wykorzystanych możliwości, występujących barier i konfliktów, określony został generalny cel polityki przestrzennej województwa: *kształtowanie harmonijnej struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa sprzyjającej równoważeniu wykorzystywania cech, zasobów i walorów przestrzeni z rozwojem gospodarczym, wzrostem poziomu i jakości życia oraz trwałym zachowaniem wartości środowiska dla potrzeb obecnego i przyszłych*.

[8] W *Strategii rozwoju województwa pomorskiego* zasada zrównoważonego rozwoju określona została następująco: „Osiągnięcie trwałego wzrostu poziomu życia mieszkańców wymaga rozwoju gospodarczego, który uzyskuje się w dłuższym okresie przy zapewnieniu równowagi społecznej, ekologicznej i przestrzennej. Jest to niezbędny warunek stabilności społecznej, dobrej jakości życia i sprawnego funkcjonowania regionu, co z kolei wpływa na wysoką atrakcyjność inwestycyjną i osiedleńczą".

**Tabela 1. Powiązanie celów strategicznych rozwoju województwa z celami głównymi zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego**

| Priorytety SRWP | Cele strategiczne rozwoju województwa pomorskiego 2020 | Kierunki powiązań celów strategicznych z celami głównymi polityki przestrzennej | Cele główne polityki przestrzennej |
|---|---|---|---|
| KONKURENCYJNOŚĆ | Lepsze warunki dla przedsiębiorczości i innowacji |  | POWIĄZANIE WOJEWÓDZTWA Z EUROPĄ, W TYM PRZEDE WSZYSTKIM Z REGIONEM BAŁTYCKIM |
| | Wysoki poziom edukacji i nauki | | |
| | Rozwój gospodarki wykorzystującej specyficzne zasoby regionalne | | |
| | Efektywna sfera publiczna | | WZROST KONKURENCYJNOSCI I EFEKTYWNOSCI GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ |
| | Silna pozycja i powiązania Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta w układzie ponadregionalnym, głownie bałtyckim | | |
| SPÓJNOŚĆ | Wzrost zatrudnienia i mobilności zawodowej | | OSIĄGNIĘCIE ŚREDNIEGO EUROPEJSKIEGO POZIOMU ROZWOJU I JAKOŚCI ŻYCIA PORÓWNYWALNEJ Z KRAJAMI EUROPEJSKIMI |
| | Silne, zdrowe i zintegrowane społeczeństwo | | |
| | Rozwój społeczeństwa obywatelskiego | | |
| | Kształtowanie procesów społecznych i przestrzennych dla poprawy jakości życia | | ZAHAMOWANIE DEWALORYZACJI ŚRODOWISKA ORAZ OCHRONA JEGO STRUKTUR I WARTOŚCI |
| | Wzmacnianie subregionalnych ośrodków rozwojowych | | |
| DOSTEPNOŚĆ | Efektywny i bezpieczny system transportowy | | PODWYŻSZENIE WALORÓW BEZPIECZENSTWA I ODPORNOŚCI NA SKUTKI AWARII I KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH |
| | Poprawa funkcjonowania systemów infrastruktury technicznej i teleinformatycznej | | |
| | Lepszy dostęp do infrastruktury społecznej, zwłaszcza na obszarach strukturalnie słabych | | |
| | Zachowanie i poprawa stanu środowiska przyrodniczego | | |

Źródło: Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego.

## Model równoważenia struktury funkcjonalno-przestrzennej

Strukturę funkcjonalno-przestrzenną regionu tworzą elementy węzłowe sieci osadniczej powiązane wzajemnymi relacjami, dla których szkieletem jest układ transportowo-infrastrukturalny oraz obszary o szczególnych cechach i wartościach ekologicznych i społeczno-gospodarczych.

Punktem wyjścia dla konstruowania docelowego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa był **model struktury istniejącej** – uproszczony obraz stworzony dla celów projektowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego wojewódz-

twa. Przy konstruowaniu modelu docelowego wzięto pod uwagę uwarunkowania zewnętrzne, w tym związane z postępującą modernizacją podstawowych elementów struktury przestrzennej kraju, jak również z integracją województwa ze strukturami Regionu Morza Bałtyckiego oraz całej Unii Europejskiej. Uwzględniono także główne uwarunkowania wewnętrzne wskazujące na potrzebę kształtowania **otwartego systemu** przestrzennego zdolnego do **dynamizacji** przekształceń w pierwszym trzydziestoleciu XXI w. Wizję takiej struktury funkcjonalno-przestrzennej przedstawia ***model umiarkowanej policentrycznej koncentracji*** który tworzą:

a) **europejski i krajowy system obszarów chronionych i powiązań ekologicznych**, na który składają się systemy płatów i korytarzy ekologicznych, w tym nakładające się na nie formy ochrony przyrody;
b) **europejski i krajowy system infrastruktury technicznej**, którego konstrukcją nośną są sieci transportowe (autostrada A1, drogi ekspresowe, zmodernizowane linie kolejowe, drogi wodne E-70 i E-40), węzły transportowe (porty morskie i porty lotnicze) oraz systemy energetyczne (linie elektroenergetyczne najwyższych i wysokich napięć, rurociągi paliw płynnych i gazociągi wysokiego ciśnienia) sieci telekomunikacyjne i światłowodowe;
c) **aglomeracja Trójmiasta** (Gdańsk, Gdynia i Sopot) jako jeden z biegunów (ośrodków) rozwoju społeczno-gospodarczego o znaczeniu europejskim, który w procesie konkurencji międzynarodowej tworzyć będzie coraz silniejszy węzeł koncentrujący funkcje metropolitalne, aktywność gospodarczą i potencjał innowacyjny oddziaływujący na przestrzeń polską i Region Bałtycki;
d) **strefy i pasma potencjalnie najwyższej aktywności** społeczno-gospodarczej kształtujące się współzależnie z budową i modernizacją międzynarodowego i krajowego systemu infrastruktury, w tym:
   - nadwiślańskie pasmo infrastrukturalne oparte o autostradę A1 i drogi krajowe nr 91 i 55, wskazane do rozwoju wielofunkcyjnego, w tym jako główna oś rozwoju pomorskiego kompleksu energetycznego;
   - pasmo koncentracji impulsów rozwojowych wzdłuż drogi ekspresowej S6.
e) **sieć ośrodków wzmacniających strukturę policentryczną** kreowanych w obszarach, które z powodu historycznie ukształtowanego opóźnienia cywilizacyjnego i recesji okresu transformacji ustrojowej wymagają aktywizacji przy pomocy czynników zewnętrznych, przeciwdziałającej ich peryferyzacji i marginalizacji. Do ośrodków tych należy zaliczyć 2 kształtujące się układy bipolarne: Słupska z Ustką oraz Chojnic z Człuchowem oraz Tczew, Starogard Gdański, Wejherowo, Kwidzyn, Malbork, Lębork, Kościerzyna, Bytów, Kartuzy;
f) **pozostałe ośrodki miejskie równoważące rozwój;**
g) **strefy gospodarki turystycznej,** w których najwyższe w kraju walory środowiska przyrodniczego i unikatowe wartości kultury materialnej będą pobudzać popyt europejski i krajowy – główne źródło ich potencjalnej aktywizacji:
   - strefa nadmorska;
   - strefa pojezierna;
   - strefa Powiśla i Żuław Wiślanych.

Należy oczekiwać, że kształtujące się w ten sposób w procesie gry rynkowej i celowo kształtowane przez politykę samorządu województwa przy wsparciu polityką regionalną państwa i UE – **ośrodki, pasma i strefy** stawać się będą **głównymi ogniwami dynamizującymi rozwój województwa.**

*Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego* przewiduje w tym zakresie szereg działań w zakresie polityki przestrzennej i zagospodarowania przestrzennego. Do przykładowych należy kształtowanie korytarzy ekologicznych, których rola i znaczenie dla spójności ekologicznej regionu, warunków ochrony bioróżnorodności jest niezaprzeczalne, jednak w obszarach zurbanizowanych służą one także kształtowaniu odpowiednich warunków cyrkulacji powietrza, a więc przewietrzaniu miast i obszarów zurbanizowanych. Innym działaniem służącym równoważeniu rozwoju jest także rozwój zintegrowanego transportu publicznego, w tym rewitalizacja linii kolejowych czy budowa nowych odcinków np. kolei metropolitalnej. Działania w tym zakresie służą podniesieniu mobilności mieszkańców, zwłaszcza służąc poprawie dostępności do rynku pracy, ale także zmniejszeniu obciążeń istniejących i projektowanych układów transportowych, co w konsekwencji przełoży się na zmniejszenie obciążeń środowiska.

Wszystkie zaprojektowane działania poprzez konsekwentną ich realizację przy uwzględnieniu zasad zagospodarowania przestrzennego przyczyniać się mają do zrównoważonego i trwałego rozwoju województwa pomorskiego, podnosząc jego konkurencyjność, wzmacniając spójność społeczną i przestrzenną a także podnosząc jego dostępność.

**TOMASZ ZIELIŃSKI**[1]

# ZASADA ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM – NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

## Rozwój zrównoważony – definicja ustawowa

W myśl ustawy „Prawo ochrony środowiska" z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 62 poz. 627 z późniejszymi zmianami) przez rozwój zrównoważony rozumie się *taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.*

Jądrem definicji ustawowej jest zachowanie równowagi przyrodniczej w działaniach politycznych, gospodarczych i społecznych, które z natury rzeczy przekształcają przestrzeń.

Art. 8 tej ustawy stanowi, że *polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju*. Natomiast w art. 71 stwierdza się, iż *zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.*

Planowanie przestrzenne jest zatem ustawowo powiązane z rozwojem zrównoważonym

## Zastosowanie w praktyce – Agenda 21 Zalewu Szczecińskiego

Realizacja celów rozwoju zrównoważonego w polityce regionalnej odbywa się przy użyciu instrumentów rozwoju regionalnego, takich jak formułowanie strategii i programów

[1] Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie.

regionalnych z uwzględnieniem zasady rozwoju zrównoważonego, a następnie ich wdrażanie. Inną drogą realizacji tych celów są inicjatywy międzyregionalne czy subregionalne. Przykładem takiego działania w województwie zachodniopomorskim była Agenda 21 Zalewu Szczecińskiego - Regionu Dwóch Narodów, funkcjonująca w latach 2000–2011.

Stowarzyszenie powstało na mocy porozumienia o współpracy transgranicznej między Województwem Zachodniopomorskim i krajem związkowym Meklemburgia - Pomorze Przednie. W celach Agendy 21 Zalewu Szczecińskiego zapisano przyjęcie zasady rozwoju zrównoważonego dla wszelkich działań politycznych, gospodarczych i społecznych oraz wprowadzanie społeczności regionu na drogę ekorozwoju. W Agendzie uczestniczyły, ze strony polskiej, gminy leżące w powiatach wokół Zalewu Szczecińskiego, Związek Gmin Pomerania, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a ze strony niemieckiej ich odpowiedniki na poszczególnych szczeblach. Główne kierunki działania, wskazane przez Agendę, uwzględniały ekologiczne aspekty rozwoju i w wymiarze czasowym miały charakter otwarty. Były to m.in.:

- rozwój świadomości ekologicznej lokalnej ludności, edukacja ekologiczna,
- trwały rozwój tzw. miękkiej turystyki,
- rolnictwo ekologiczne,
- marketing i sprzedaż produktów regionalnych,
- technologie przyjazne dla środowiska,
- wykorzystanie odnawialnych źródeł energii,
- zachowanie dziedzictwa kulturowego,
- zintegrowane zarządzanie strefą wybrzeża.

Pierwsze projekty, realizowane w ramach Agendy, obejmowały edukację ekologiczną i rozwój turystyki przyjaznej środowisku. Działalność finansowana była ze środków wpłacanych przez podmioty uczestniczące.

Działania stowarzyszenia, prowadzone w latach 2002-2006, koncentrowały się na wymianie doświadczeń między polskimi i niemieckimi ośrodkami edukacji ekologicznej (w tym szkołami) i organizowaniu konferencji na tematy związane z ekologią. Pośrednim efektem tych działań jest utworzenie drogi rowerowej wokół Zalewu Szczecińskiego.

W roku 2011 Regionalna Agenda 21 Zalewu Szczecińskiego została postawiona w stan likwidacji.

Przykład powyższy pokazuje, że doraźne inicjatywy dotyczące rozwoju zrównoważonego ograniczają się w zasadzie do akcji uświadamiającej i nie przynoszą bezpośrednich efektów rzeczowych, jeśli nie mają wsparcia instytucjonalnego i trwałego osadzenia w polityce regionalnej i planistycznej.

## Rozszerzone pojęcie rozwoju zrównoważonego – Karta Lipska

Odmienne, w stosunku do zawartego w polskiej ustawie, pojęcie rozwoju zrównoważonego zawiera „Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich". W dokumencie zalecone zostały między innymi następujące działania na rzecz realizacji celów Karty:

- wykorzystanie na większą skalę zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miejskiego,
- tworzenie i zapewnianie przestrzeni publicznych wysokich jakości,
- modernizacja sieci infrastruktury i poprawa wydajności energetycznej,
- aktywna polityka innowacyjna i edukacyjna,
- zwrócenie szczególnej uwagi na najuboższe dzielnice w kontekście miasta jako całości,
- realizacja strategii podnoszenia jakości środowiska fizycznego,
- wzmocnienie gospodarki lokalnej i lokalnej polityki rynku pracy,
- promowanie sprawnego i korzystnego cenowo transportu miejskiego.

W Karcie Lipskiej pojęcie rozwoju zrównoważonego pomija sferę ochrony środowiska przyrodniczego, koncentrując się na sferze społecznej, gospodarczej oraz infrastrukturze. W tym ujęciu rozwój zrównoważony oznacza harmonizację czynników decydujących o jakości życia.

Planowanie przestrzenne jest tu, obok różnych rodzajów interwencji, takich jak programowanie i finansowanie inwestycji i przedsięwzięć, instrumentem realizacji zasad rozwoju zrównoważonego, głównie w dziedzinie kształtowania ładu przestrzennego i inwestycji.

W kompleksowym planowaniu przestrzennym, zwłaszcza w planach zagospodarowania przestrzennego województw, powinno się stosować rozszerzone pojęcie rozwoju zrównoważonego, obejmujące zarówno definicję ustawową, jak i czynniki społeczne, ekonomiczne i infrastrukturalne w ich wzajemnych powiązaniach. Tylko takie podejście gwarantuje faktyczną równowagę w kształtowaniu przestrzeni, które służyć ma jej efektywnemu wykorzystaniu do celów określonych przez człowieka, z zachowaniem równowagi przyrodniczej i wartości środowiska.

## Instrumenty wdrażania zasady rozwoju zrównoważonego w planie zagospodarowania przestrzennego województwa Zachodniopomorskiego

Kierunki zagospodarowania przestrzennego w planie zagospodarowania przestrzennego województwa Zachodniopomorskiego dzielą się na cztery kategorie działań: ustalenia, zalecenia, projekty i rekomendacje.

Ustalenia są to działania lub zasady, które będą wprowadzane do dokumentów planowania przestrzennego, powstających na obszarze województwa, w tym studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych pla-

nów zagospodarowania przestrzennego, oraz do dokumentów krajowych i międzynarodowych odnoszących się do przestrzeni województwa, jeżeli dotyczą merytorycznego zakresu tych dokumentów i obszaru, dla którego dokument będzie sporządzany. Wprowadzenie ustaleń jest warunkiem uzgodnienia dokumentu przez marszałka województwa, jeżeli taka procedura jest przewidziana przepisami prawa.

Zalecenia to działania lub zasady, które powinny być brane pod uwagę przy sporządzaniu dokumentów dotyczących planowania przestrzennego, powstających na obszarze województwa, w tym studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także dokumentów krajowych i międzynarodowych odnoszących się do przestrzeni województwa. Zalecenia wskazują sposoby realizacji celów i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zapewniających spójność regionalnego systemu planowania przestrzennego. Uwzględnienie zaleceń w dokumentach planistycznych jest weryfikowane w trakcie opiniowania tych dokumentów. Zalecenia są uwzględniane przez jednostki samorządu województwa w procesie planowania przestrzennego (strategie, programy, inne dokumenty planistyczne).

Projekty to propozycje sporządzania dokumentów studialnych, planistycznych i strategicznych z dziedziny zagospodarowania przestrzennego województwa, dotyczących działań dotychczas niezrealizowanych lub realizowanych w niedostatecznym zakresie. Adresatami są samorządy terytorialne i inne instytucje, w gestii których leży podejmowanie tych działań.

Rekomendacje to propozycje ustalenia zasad (np. norm prawnych) lub podjęcia działań dotyczących zagospodarowania przestrzennego województwa, skierowane według kompetencji do instytucji na zewnątrz lub wewnątrz województwa. Rekomendacje adresowane są do konkretnych podmiotów decyzyjnych.

Ustalenia i zalecenia są najbardziej skutecznymi instrumentami planowania przestrzennego na poziomie regionalnym. Pierwsze – ze względu na ustawowy wymóg wprowadzania ich do planów miejscowych, drugie – ze względu na możliwość powiązania ich z finansowaniem (lub odmową finansowania) zaplanowanych przez jednostki samorządu terytorialnego inwestycji i przedsięwzięć z regionalnych programów operacyjnych. Zalecenia można traktować jako wychodzenie naprzeciw trendom i potrzebom wynikającym z polityki rozwoju regionalnego na obszarze województwa.

Plan zawiera ogólne ustalenie, odnoszące się do ochrony środowiska przyrodniczego: *Wszystkie działania muszą uwzględniać wymogi ochrony środowiska przyrodniczego, a przedsięwzięcia inwestycyjne i inne przekształcenia przestrzeni województwa muszą być realizowane w sposób niekolidujący z wymogami ochrony środowiska, w tym przyrodniczego, lub zapewniający pełną kompensację przyrodniczą za ewentualnie wyrządzone w środowisku szkody.*

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa, który z mocy ustawy jest instrumentem wdrażania zasady rozwoju zrównoważonego, może w drodze stosowania dodatkowych instrumentów poszerzać zakres działań w tej dziedzinie i antycypować niektóre kierunki kształtowania przestrzeni.

## „Dobre praktyki" w planie zagospodarowania przestrzennego województwa zachodniopomorskiego

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa Zachodniopomorskiego zawiera ustalenia i zalecenia, które można uznać za przykłady tzw. dobrych praktyk w zakresie rozwoju zrównoważonego w szerokim rozumieniu tego terminu. Obejmują one m.in.:

- Transgraniczny Region Metropolitalny Szczecina – strukturę przestrzenną, w skład której wchodzą gminy polskie i niemieckie będące w zasięgu oddziaływania Szczecina,
- rozwój komunikacji szynowej (kolej metropolitalna, szybki tramwaj w Szczecinie),
- rozbudowę energetyki wiatrowej według norm zalecanych w planie, uwzględniających ochronę jakości życia mieszkańców, krajobrazu, wartości przyrodniczych i kulturowych obszaru województwa,
- zagospodarowanie terenów nadwodnych w miastach,
- ustanowienie obszarów kulturowo-krajobrazowych – struktur przestrzennych, w których chronione byłyby wartości przyrodnicze, kulturowe i krajobrazowe,
- planowanie przestrzenne na obszarach morskich i nadmorskich – w obecnym stanie prawnym dotyczyłoby ono strefy przybrzeżnej Bałtyku i morskich wód wewnętrznych,
- ustanowienie strefy centralnej (jednej z pięciu stref funkcjonalno-przestrzennych województwa), która objęta ma być szczególną interwencją polityki regionalnej w celu zapobieżenia procesom degradacji społeczno-ekonomicznej,
- opracowanie systemu monitoringu planowania przestrzennego, pozwalającego na bieżące śledzenie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym województwa.

Ponadto kryteria „dobrej praktyki" spełniają prowadzone obecnie prace nad studium integracji polskiej części pogranicza Polski i Niemiec, które to opracowanie powstaje w Regionalnym Biurze Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego we współpracy ze służbami planistycznymi województw dolnośląskiego i lubuskiego. Celem studium, okreslonym w porozumieniu trzech marszałków z 28 czerwca 2010 r., jest *wskazanie kierunków rozwoju obszaru pogranicza Polski i Niemiec celu poprawy jego spójności przestrzennej dla realizacji wyzwań integracyjnych w Unii Europejskiej*. Studium posłużyć ma wypracowaniu spójnej polityki przestrzennej trzech województw, zasad współpracy oraz instrumentów współpracy, w tym standardu zapisu planistycznego.

Wymienione wyżej przykłady nie wyczerpują wszystkich „dobrych praktyk" w planowaniu przestrzennym województwa Zachodniopomorskiego. Ilustrują jednak kierunki działań służących wdrażaniu zasady rozwoju zrównoważonego w różnych dziedzinach polityki regionalnej, wskazują na ich różnorodność i mnogość aspektów, które brane są pod uwagę przy prowadzeniu tej polityki.

W tym miejscu – na sformułowaniu ustaleń i zaleceń planu oraz wniosków z opracowań planistycznych – kończy się zadanie służb planistycznych. Zasady rozwoju zrównoważonego, zarówno dotyczące ochrony środowiska, jak i sfery społeczno-ekonomicznej, zostały uwzględnione i powiązane ze sobą. Realizacja ustaleń planu czy wniosków z opracowań planistycznych jest w gestii samorządów terytorialnych: województwa i gmin.

**PRZEMYSŁAW MICHALAK**[1]

# REKOMENDACJE Z „PERSPEKTIVES"

Problemy perspektyw planowania przestrzennego w Regionie Bałtyckim były przedmiotem ważnej konferencji zorganizowanej w ramach projektu „Ecoregion". Konferencja „*Integrated Approach to Spatial Development of Europe – Meaning of Territorial Cohesion*" odbyła sie w Warszawie w dniach 7–8 lutego. Została zorganizowana wspólnie: przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, program VASAB 2010, oraz Uniwersytet Gdański.

Na konferencji została zaprezentowana publikacja *EcoRegion Perspectives*[2], zbiór artykułów zredagowany przez prof. Jacka Zauchy, członka polskiego zespołu w projekcie Ecoregion. Główna ideą przewijająca się w tej publikacji było spojrzenie na politykę, projekty i wdrażanie zasad rozwoju zrównoważonego w Regionie Morza Bałtyckiego z różnych perspektyw, w tym energetyki i planowania przestrzennego pokazując, jak istotną rolę w rozwoju regionu odgrywa przestrzeń i jej spójny rozwój.

Przedstawiamy wybrane tezy Autorów publikacji, które są innowacyjne i warte rozważenia w procesach planowania przestrzennego – w szczególności w perspektywie nowego spojrzenia w UE dotyczącego budowania spójności terytorialnej. Pełna wersja publikacji w języku angielskim jest dostępna na stronie: http://www.baltic-ecoregion.eu/index.php/Perspectives;30/1.

## Filary polityki spójności

1. Polityka spójności przyczyniła się na przestrzeni lat do „*rozlania*" wzrostu gospodarczego i dobrobytu na obszarze Unii Europejskiej.
2. Spójność terytorialna jest polityką horyzontalną i przeniesiona na grunt propozycji prawnych i politycznych powinna tworzyć podstawę dla wszystkich polityk i działań UE[3].

---

[1] Uniwersytet Gdański.

[2] J. Zaucha (red), 2011, *Territorial Cohesion – Baltic Sea Region examples. Baltic contribution to the Revised Territorial Agenda of EU*, Ecoregion Perspectives, Baltic 21 Series no. 2/2011 – wszystkie dalsze odwołania odnoszą się do tej publikacji.

[3] Origin of territorial cohesion, Danuta Hubner, Member of the European Parliament, Chairwoman of the Committee on Regional Development.

3. Polityka spójności terytorialnej opiera się na pięciu głównych zasadach: 1) uznanie dla terytorialnej różnorodności, 2) identyfikacja potencjałów w odniesieniu do strategii zintegrowanego rozwoju powstałych na specyficznych charakterystykach regionów, tworząc podstawę do funkcjonalnego podziału pracy, 3) uznanie terytorialnego kontekstu, 4) zapewnienie sprawiedliwego dostępu do infrastruktury i usług, 5) udoskonalenie procesu zarządzania[4].
4. Według Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej (2008) istnieją cztery główne wymiary spójności terytorialnej: 1) Koncentracja, to znaczy przezwyciężanie dysproporcji w zagęszczeniu ludności, 2) Połączenia (połączenia między terytoriami) tzn. przezwyciężanie dystansu, 3) Współpraca (sieciowość) tzn. przezwyciężanie różnić rozwojowych, 4) Terytoria o mniejszych przewagach geograficznych tzn. przezwyciężanie barier lokalizacyjnych[5].

### Region Morza Bałtyckiego

1. Długookresowa Perspektywa Rozwoju Przestrzennego Regionu Morza Bałtyckiego (Long-Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region – LTP) w ramach VASAB określa perspektywę wspólnych działań na rzecz terytorialnej spójności w rejonie BSR podejmowanej przez państwa i organizacje do roku 2030. Ogółem odnosi się do 22 działań w kategoriach: 1) Współpraca sieciowa miast i relacje między obszarami miejskimi a wiejskimi (9 działań), 2) Kwestie dostępności (10 działań), 3) Planowanie przestrzenne i zarządzanie obszarami morskimi (3 działania)[6].
2. Region Morza Bałtyckiego powinien stać się regionem miast opartych o idee zrównoważonego rozwoju miast funkcjonujących w symbiozie z prężnymi obszarami wiejskimi. Uda się to osiągnąć dzięki poprawie jakości życia zarówno w miastach jak i na wsi. Dodatkowo podjęto już działania mające na celu wypromowanie lepszego modelu współpracy na linii miasto-wieś, wsparcie inicjatyw zintegrowanego zarządzania zasobami naturalnymi o rozwijanie strategii zrównoważonej turystyki[7].

### Priorytety spójności terytorialnej

1. Łatwo można zauważyć, iż projekty transnarodowe bardzo często przyczyniają się do harmonijnego i wyrównanego rozwoju regionów, ale również do wykształcenia indywidualnych cech regionów i miast i zredukowania nierówności terytorialnych[8];

---

[4] *Territorial cohesion – there it is! And now?*, Kai Böhme, Director of Spatial Foresight GmbH and Thiemo W. Eser, European Affairs, Ministry of Sustainable Development and Infrastructure, Luxembourg.

[5] *Future and perspectives on territorial cohesion in the European Union*, Jacek Szlachta, Professor, Warsaw School of Economics.

[6] How the VASAB Long Term Perspective can contribute to territorial cohesion, Peter Schmitt, Senior Research Fellow Nordregion – Nordic Centre for Spatial Development, Alexandre Dubois, Research Fellow Nordregio – Nordic Centre for Spatial Development.

[7] *Territorial cohesion: a force for sustainable Urban and rural development*, Mia Crawford, Senior Adviser on Sustainable Development, Council of the Baltic Sea Secretariat, Talis Linkaits, Head of Secretariat Vision and Strategies around the Baltic Sea VASAB 2010, Sakari Saarinen, Project Coordinator Environment and Sustainable Development Secretariat Union of the Baltic Cities.

[8] *The contribution of transnational projects to territorial cohesion in the Baltic Sea Region*, Wilfried Görmar, Project Coordinator, Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, Germany.

2. W zaktualizowanej Agendzie Terytorialnej UE (2011) spójność terytorialna jest kręgosłupem dla wszystkich priorytetów:
   - w rozwoju policentrycznym narasta potrzeba powiązań funkcjonalnych regionów i sieci miast przekraczających granice administracyjne,
   - partnerstwo i współpraca pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi jest zgodna z integracyjnym charakterem Agendy,
   - doskonalenie dostępności terytorialnej, tzn. dostępności usług, informacji, wiedzy i mobilności jest kluczową właściwością spójności terytorialnej,
   - aktywacja terytorialnego kapitału jest istotnym elementem spójności terytorialnej, gdyż promuje wykorzystanie lokalnego potencjału gospodarczego dla wsparcia globalnej konkurencyjności UE,
   - integracja trans graniczna i tworzenia funkcjonalnych regionów usprawnia wykorzystanie potencjałów rozwojowych (systemów ekologicznych, sieci miejskich, więzi społecznych, etc.) w obszarach podzielonych granicami,
   - połączenie struktur ekologicznych i różnorodnych sieci kulturowych daje efekt w postaci funkcjonalnej integracji ludzkiego i naturalnego środowiska,
   - polityki różnicowania odnoszące się do cech specyficznych różnych regionów są kluczowym warunkiem wyjściowym dla efektywnego zarządzania, jak to zostało uwydatnione w koncepcji spójności terytorialnej[9].

Przyszłość spójności terytorialnej

1. Przyszłość spójności terytorialnej, szczególnie w nowym okresie programowania (2014-2020) zależy w znacznym stopniu od tego, czy i jak odpowiemy sobie na pytania: 1) Czy spójność terytorialna pokieruje alokacją funduszy strukturalnych i funduszy spójności w nowym okresie programowania?, 2) Jak i w jaki sposób kwestie terytorialne są włączone do systemu nowej generacji celów UE i inicjatyw w zakresie polityki spójności?, 3) Jak chcemy wyeliminować i załagodzić negatywne konsekwencje niskiej spójności terytorialnej UE? Jakich instrumentów należałoby użyć? , 4) Jak są rozumiane powyższe wymiary spójności terytorialnej (dotychczas nacisk kładziony był na terytorialną peryferyjność)?[10].
2. Obecnie jedną z głównych kwestii przejawiających się w dyskusji nad spójnością terytorialną jest potrzeba zredukowania różnić pomiędzy regionami w ramach UE, szczególnie poprzez fundusze strukturalne. Drugą kwestią jest konkurencyjność Europy na świecie. Poza tym, nacisk kładzie się również na osiąganiu koordynacji w polityce horyzontalnej poprzez integrowanie wpływu polityk sektorowych na przestrzeń. Oprócz tego spójność terytorialną interpretuje się w odniesieniu do rozwoju zrównoważonego, który kładzie nacisk na rozsądne zarządzaniu środowiskiem, ale również silnie akcentuje wymiar terytorialny długotrwałych celów rozwoju zrównoważonego[11];

---

[9] *The revised Territorial Agenda of the European Union*, Jacek Zaucha, TA-TSP Drafting team member, Professor, University of Gdańsk , Géza Salamin, TA-TSP Revision drafting team coordinator, Váti Hungarian Nonprofit Ltd.

[10] *Ibidem*.

[11] Territorial cohesion and its impact on sustainable development, Stefanie Dühr, Associate Professor, Radbound University Nijmengen/Nijmegen School of Management.

**JACEK LENDZION**[1]

# DOŚWIADCZENIA PROJEKTU ECOREGION

## Ewolucja metodyki planowania przestrzennego oraz jego doskonalenie przez monitoring i dobre praktyki

### Zespół Uniwersytetu Gdańskiego w projekcie EcoRegion

Uniwersytet Gdański zaproszony został jako jeden kluczowych partnerów do udziału w Projekcie „*Baltic 21 EcoRegion Project*" , aby – w imieniu Komitetu Planowania i Rozwoju Przestrzennego Regionu Bałtyckiego VASAB 2010 – zrealizował określone prace badawczo-wdrożeniowe z zakresu sektora „Planowanie Przestrzenne", za który w ramach międzyrządowej Agendy Bałtyk 21 odpowiada własnie VASAB 2010.

Zakres prac badawczo-wdrożeniowych zespołu UG dotyczył analizy, oceny i promocji metodyki nowoczesnego, szeroko pojętego planowania przestrzennego dla wspierania trwałego i zrównoważonego rozwoju Regionu Bałtyckiego, m.in. przez wykorzystanie dobrych doświadczeń w zarządzaniu rozwojem wybranych (modelowych) obszarów – miast i regionów.

Zakres ten obejmował w szczególności:

- określenie i uzgodnienie (w zespole międzynarodowym) kryteriów dobrej praktyki z zakresu tak pojętego planowania przestrzennego,
- zebranie informacji o przykładach, a następnie ocenę i określenie zbioru „dobrych praktyk",
- prezentację i upowszechnianie dobrych praktyk (m. in. z wykorzystaniem internetowej Bazy uruchomionej przez Lead Partnera),
- dialog z partnerami regionalnymi i inne działania służące wdrożeniu „dobrych praktyk" w wybranych obszarach modelowych (m.in. poprzez pogłębioną analizę i wizyty studyjne),
- wspieranie roli planowania przestrzennego w polityce zrównoważonego rozwoju Regionu Bałtyckiego, jak i poszczególnych (sub)regionów narodowych i lokalnych

[1] Uniwersytet Gdański.

– rozwijanie nowych koncepcji metodycznych i praktycznych z zakresu przedmiotowej dziedziny.

W niniejszej relacji z prac w projekcie przedstawiam założenia dotyczące przedmiotu i metody badań oraz najważniejsze wnioski z ich przebiegu. Szerszą relacje z identyfikacji tzw. „dobrych praktyk" zawarlismy w II części publikacji, stanowiącej osobny tomik.

## Przedmiot badań – planowanie przestrzenne, nowe ujęcia

Ogólnie - planowanie przestrzenne służy przygotowywaniu decyzji i uwarunkowań, które w celu harmonizacji ich przedsięwzięć w przestrzeni spełnić mają podmioty zarówno publiczne, jak i prywatne. Celem planowania przestrzennego jest optymalizacja[2] wykorzystania przestrzeni, a zarazem proces sprawczy zmian przestrzennych wiodących do rozwoju trwałego, zrównoważonego Planowanie nawiązywać musi do całego cyklu zarządzania i realizacji (w tym skuteczności, efektywności rozumianej też jako zdolność do osiągania celów polityki). Rola planowania przestrzennego definiowana jest też często (np. w polskiej Ustawie o PZP) jako sposób na ograniczanie zakresu i skali konfliktów przestrzennych.

Ostatnie dekady XX wieku i – bardziej jeszcze – początki XXI wieku to czas szybkich przemian w technologii społecznej komunikacji a zarazem okres turbulencji w procesach rozwoju gospodarczego, ostatnio wyrażający się wyraźnym osłabieniem jego tempa. Równolegle trwa, związane głównie z filozofią zrównoważonego rozwoju, i z cywilizacją postmodernizmu, ogólne przewartościowanie wartości, poglądów i postaw społecznych.

Wzrost znaczenia rozwoju zrównoważonego w sensie społecznym wymaga odpowiedzi w sferze planowania przestrzennego dotyczące bardziej równomiernego, „sprawiedliwego" dostępu do zasobów, do instytucji i urządzeń miejskich, a w sensie ekologicznym (ale nie bez ekonomicznego znaczenia) – optymalizacji struktur przestrzennych pod kątem minimalizacji pełnych kosztów dostępności i procesu energetycznego oraz korzystania z zasobów nieodnawialnych.

Z tych powodów, jak i ze względu na złożoność procesów przestrzennych i struktur zarządzania płynie zalecenie dla modelu planowania, że musi być ono podejmować zagadnienia w ujęciu między sektoralnym oraz wieloskalarnie, ze znacznie większą, wręcz decydującą rolą skali regionalnej i możliwością ogólnej regulacji na poziomie krajowym a nawet Europy.

Przykładowo, aby:

– wielkie miasta (metropolie) nie rozlewały się bezwładnie na swe obrzeża,
– obszary, które w danej fazie rozwoju nie są beneficjentami procesów rynkowych, mogły utrzymywać pewien standard zaspokajania potrzeb mieszkańców a nawet zyskiwać pewne bodźce rozwojowe,

[2] Raczej suboptymalizacja, gdyż w przypadku regulacji typu *public choice* trudno wskazywać na optimum, na co zwraca uwagę Jacek Zaucha w tym tomiku..

niewątpliwie konieczne jest współdziałanie podmiotów polityki rozwoju przestrzennego w skali regionu.

Konfrontując powyższe potrzeby ze stanem metodologii planowania przestrzennego stwierdza się, że obecnie jako dziedzina praktycznych działań przeżywa ono kryzys. Dotyczy to przede wszystkim zakresu jak i metodyki tzw. „urzędowego" planowania dotyczącego dyspozycji, co do użytkowania i zagospodarowania terenów oraz niezbędnej infrastruktury.

Jest to związane m. in. z:

– dość powszechną obecnie niechęcią do zbyt sztywnych regulacji administracyjno-prawnych i tendencją do bardziej miękkich i kooperatywnych form zarządzania,
– niską oceną skuteczności regulacji prawnych w sferze wolności działania podmiotów gospodarczych i złożonych procesów realizacyjnych,
– niewielką rolą planów zagospodarowania przestrzennego w procesie decydowania o uruchomianiu działań rozwojowych i faktycznych ich warunkach,
– niedostosowaniem tradycyjnej metodyki do aktualnych wyzwań, oczekiwań.

Dyskusja nad modelami planowania trwa. Kwestionowany jest model racjonalistyczny oparty na decydującej roli planistów i ekspertów. Nie sprawdza się też model partycypacyjny, ale oparty jedynie o sprawniejsze narzędzia komunikacji społecznej, gdy sterują nimi urzędnicy oferujący do konsultacji już gotowe rozwiązania. Mimo znacznego wzrostu wrażliwości społeczeństwa na problemy związane z cechami środowiska przestrzennego, często nie można uzyskać rzeczywistego zaangażowania i adekwatnej reprezentatywności poglądów w stosunku do planów definiujących kompletne, dość abstrakcyjne opcje.

Nowe impulsy dotyczące sposobu planowania przestrzennego przyszły ze strony nauk behawioralnych (ich warsztatem jest badanie funkcjonowania systemów politycznych, w tym planowania i podejmowania decyzji, a także zachowań różnorodnych podmiotów względem wartości przestrzennych).

Pojawiły się nowe formy (modele): planowanie komunikatywne czy planowanie kooperacyjne, mieszczące się w nurcie, który charakteryzuje szersze pojęcie „*governance*" (współrządzenia) – formy współdziałania władzy i społeczności, z udziałem ekspertów i planistów. Dla realizacji określonej polityki czy sprawowania władzy – powstają sieci (*power networks*) osób/organizacji. Równocześnie, coraz aktywniej uwidacznia się działanie sieci (podmiotów i osób prywatnych) służących obronie interesów przed polityką władz, w tym proponowaną w planie zagospodarowania przestrzennego. Niekiedy tworzone są też plany oddolne o funkcji mobilizacyjnej bądź przekonywania do racji w dialogu z władzami i interesariuszami (*advocative planning*).

Jeszcze inny typ planów związany jest z przygotowywaniem się na zdarzenia o wysokiej niepewności i skali zagrożeń, ich negatywnych skutków – są to plany zarządzania ryzykiem (tzw. *contingency planning).*

Duże nadzieje wiąże się z planowaniem strategicznym, znanym raczej ze wspierania działań gospodarczych. Choć nie jest to potwierdzone szerszą praktyką, to niewątpliwie planowanie strategiczne przestrzeni miasta czy regionu ma szczególne zalety, gdy chodzi o:

- wprowadzanie w życie nowatorskich struktur, innowacyjnych projektów
- realizację projektów i programów wymagających współdziałania wielu podmiotów, zaangażowania znacznych zasobów i środków rozłożonych w czasie,
- przygotowanie się do sytuacji kryzysowych i niepewnej przyszłości, w tym np. związanych z zagrożeniami naturalnymi.

Dla sukcesu tego rodzaju planowania istotna jest zdolność do:

- budowania sieci współpracy kluczowych podmiotów (partnerów)
- pozyskiwania przychylności i zgody szerszych kręgów społeczeństwa,
- pozyskiwania środków działań, zwłaszcza finansowych.

Planowanie w tych ujęciach stanowi proces uczenia się, w którym poszczególni aktorzy formułują i modyfikują swe opcje pod wpływem interakcji z innymi uczestnikami „gry przestrzennej". Sam proces planowania jest przy tym co najmniej równie ważny jak dokument planu – jego efekt. Podejście dialogowe zmusza aktorów przestrzennych do formułowania opcji zagospodarowania przestrzennego np. regionu i wyjawiania względem nich swych preferencji. Aby to było możliwe, opcje te muszą być analizowane i oceniane ze względu na wiążące się z nimi konsekwencje gospodarcze, społeczne, kulturowe, ekologiczne. Wymaga to znacznie lepszego zrozumienia struktury i dynamiki procesów przestrzennych oraz zdolności do przedstawiania obrazu przemian i ich skutków.

W tym też kierunku następuje ewolucja narzędzi stosowanych w planowaniu. Coraz częściej stosowane są aplikacje komputerowe i inne techniki ułatwiające zrozumienie i testowanie poszczególnych działań, przestrzenne odwzorowanie czy przedstawienie możliwych stanów czy scenariuszy. Współczesne programy komputerowe pozwalają także na modelowanie „miękkich" procesów decyzyjnych operujących na jakościowych zmiennych. Dostępne są też metody modelowania procesów decyzyjnych i społecznych zachowań oparte o sesje grupowe, odgrywanie różnych ról.

Taki sposób komunikatywnego planowania sprawia, że planowanie rozwoju i zagospodarowania przestrzeni staje się faktycznie planowaniem proaktywnym, czy inaczej planowaniem działań („*action planning*").

W planowaniu tym dąży się do określenia precyzyjnych i osiągalnych celów, a następnie formułuje się i analizuje zbiór alternatywnych rozwiązań, związanych przede wszystkich z interesami i działaniami uczestniczących w procesie planowania grup. Udział w tym procesie od samego początku wszystkich zainteresowanych podmiotów sprawia, iż poprawia się efektywność fazy realizacyjnej podjętych w ten sposób decyzji. Cechą tych planów jest elastyczność i „sieciowość" proponowanych działań (tzn. wskazywanie zależności miedzy kolejnymi decyzjami i działaniami), a to oznacza – powtórzmy jeszcze raz - potrzebę posiadania i stosowania narzędzi oceny ich konsekwencji w oparciu o zakumulowaną wiedzę o działaniu systemu przestrzennego. W ujęciu dynamicznym jest to system sprzężonych oddziaływań, społecznych, kulturowych i poli-

tycznych a także procesów ekonomicznych, co jest istotne ze względu na bezpośrednie efekty materialne, jak i to, że tak rozumiana przestrzeń stanowi zasób decydujący o konkurencyjności miasta czy regionu. Przy czym w coraz większym stopniu oznacza to zapewnienie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego, przestrzennego środowiska kulturowego, a także: warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, tworzenia klastrów działalności ze sfery nauki i przemysłu itp.

Kolejny wniosek dotyczący ewolucji zakresu i metodyki planowania przestrzennego to jego dywersyfikacja na procesy tworzenia i funkcjonowania różnego typu narzędzi sterujących rozwojem. Nie sprowadzają się one już tylko do 2 czy 3 – ze względu na poziom szczegółowości czy dyrektywności - typów planów. Bardzo ważne są niezależnie opracowywane od planów i publikowane szeroko raporty diagnostyczne, instrumenty operacyjne typu zalecenia i wytyczne (*planning briefs*) oraz – szczególnie ważne dla procesu kontrolowania zgodności rozwoju z kryteriami poltyki ekologicznej czy też integralnie rozumianej polityki wspierania sustensywności – Strategiczne oceny skutków środowiskowych (w wariancie najbardziej pożądanym, rozumianego we wszystkich aspektach warunkującego funkcjonowanie otoczenia jako tzw. *total environment*).

## Potrzeba i zakres monitorowania realizacji strategii przestrzennej rozwoju .

Strategia rozwoju przestrzennego – obojętnie czy zapisana w formie planu regionalnego, studium kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy w ogóle nie zapisana (tzw. strategia intencjonalna władz) powinna miec formułę otwartą, ciągłego doskonalenia i dostosowywania w oparciu o kompleksowy przegląd stanu realizacji. Osiągnięcia w zakresie realizacji celów monitorowane powinny być przy pomocy odpowiednich wskaźników. Nie ma również lepszych sposobów promocji osiągnięć danego regionu niż poprzez sugestywne, oparte w maksymalnym stopniu na ilościowym ujęciu rezultatów, przedstawienie dokonujących się pozytywnych zmian, także dokonywanie porównań z innymi regionami, gdzie zmiany pozytywne były znaczne. Chodzi więc o monitoring i swego rodzaju *benchmarking* (wskazywanie wzorców) rozwoju w skali regionu czy lokalnej, przy pomocy możliwie najbardziej konkretnie wyrażonych zmiennych.

Już w pierwszych pracach nad ESDP (1999) zauważono, że aby skutecznie rozwiązywać problemy rozwoju przestrzennego, konieczne jest zasilanie władz odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i wspieranie rozwoju (na różnych poziomach) w odpowiednie analizy oparte o rzetelne informacje. Dlatego uruchomiono program badań i ocen w ramach tzw. ESPON. Koniecznym okazało się również uzgodnienie wiarygodnych kryteriów i wskaźników umożliwiających stworzenie typologii regionów i obszarów miejskich.

Kształtowanie polityki rozwoju oparte powinno być o zbiór projekcji przyszłości, scenariuszy i przewidywań (dot. przyszłych stanów, warunków, itp.) . Takie *foresightowe planowanie* strategiczne rozwoju regionu od strony metodologicznej stanowi

podejście oparte w części o modelowanie miękkie, scenariuszowe, jednak dla prognozowania procesów i oceny konsekwencji powinno wykorzystywać także dane ilościowe z monitoringu procesów i odpowiednie techniki analityczne, które pozwalają zobrazować istotne zależności strukturalne.

Tak więc warunkiem skutecznego planowania jest aby posiadać wiarygodny i dobrze dobrany zbiór danych oraz możliwości ich przetwarzania. Zauważyć trzeba, że stosowane do diagnozowania zjawisk procesów ujęcie ilościowe ma nie tylko zalety, ale też może mieć wady i słabości. Należą do nich m. in. niebezpieczeństwa, które określić można jako swego rodzaju „pułapki mentalne" dla problemistów i decydentów, korzystających z tego podejścia bezkrytycznie, np. gdy:

1) biorą pod uwagę tylko zjawiska /procesy, które można scharakteryzować przez zmienne /cechy ilościowo, inne zjawiska/procesy traktując jako warte tylko opisania w komentarzach,
2) sądzą, że pozyskane i wykorzystane (np. w ww. analizach) miary liczbowe, dają zawsze adekwatny i wiarygodny opis zjawiska.

Dla wyciągania wniosków diagnostycznych bardzo często nie bierze się pod uwagę:

– współzależności (korelacji) zmiennych użytych do charakterystyki,
– ograniczeń wiarygodności źródeł informacji i zakresu ich interpretacji (co wynika z przyczyn o charakterze systemowym lub z przyjętych założeń nie ujawnianych w ogóle lub tylko w stosunkowo trudno dostępnych komentarzach metodycznych).

Dla współczesnego warsztatu planowania wynika też potrzeba posiadania zbioru informacji ilościowych i jakościowych o doświadczeniach innych jednostek terytorialnych. W Strategii EU 2020 podkreślono, że skuteczne działania powinny być oparte na wdrażaniu dobrych praktyk stosowanych w innych regionach, w takich sferach jak tzw. ekoinnowacje, efektywność pod względem wykorzystania zasobów oraz wzrost gospodarczy przyjazny środowisku. Celem zapewnienia sprawniejszego monitorowania oraz egzekwowania realizacji strategii przez państwa członkowskie zalecono wykorzystywanie wspólnych narzędzi pomiaru (wskaźniki, wytyczne), oraz stosowanie punktów odniesienia umożliwiających porównania dokonań regionów.

Zadanie koordynacji wskaźników zrównoważonego rozwoju (SDI) otrzymał Eurostat. Pierwszy zestaw wskaźników opracowany w 2005 r., zaktualizowany następnie w 2007 r., zawiera trzy poziomy wskaźników:

– wskaźniki monitorujące ogólne cele Strategii SD („*Lead objectives*").
– wskaźniki dotyczące celów operacyjnych („*SDS priority objectives*").
– wskaźniki będące uszczegółowieniem wskaźników I grupy („*Explanatory variables*").

Od strony tematycznej lista wskaźników obejmuje 10 sfer (dziedzin), które dzielą się na kolejne, bardziej szczegółowe podtematy[3].

[3] zob. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/introduction.

**Tabela 1. Podstawowe sfery tematyczne i główne dla nich wskaźniki**

| | |
|---|---|
| Rozwój społeczno-gospodarczy | Wzrost PKB na 1 mieszkańca |
| Zmiany klimatu i energia | Emisje gazów cieplarnianych, |
| Zrównoważony transport | Zużycie energii w transporcie w relacji do PKB |
| Zrównoważona konsumpcja i produkcja | Wydajność zasobów, udział OZE w zużyciu energii |
| Zasoby naturalne | Ochrona zasobów ryb, występowanie ptaków |
| Zdrowie publiczne | Przeciętne trwanie życia w zdrowiu |
| Włączenie społeczne | Zagrożenie ubóstwem |
| Zmiany demograficzne | Wskaźnik zatrudnienia osób starszych |
| Globalne partnerstwo | Oficjalna pomoc rozwojowa |
| Dobre rządzenie (governance) | [Brak wskaźnika wiodącego] |

Jak widać, zakres pojęciowy wyrażony przez powyższy zestaw wskaźników jest bardzo szeroki i obejmuje zmiany w sferze realnej, w tym czynników sprawczych (*drivers*) oraz skutków środowiskowych i społecznych (zm. społeczne mają też oczywiście na zasadzie sprzężenia zwrotnego charakter sprawczy), oraz zmiany tylko 2 czynników ze sfery regulacji (w tym jeden bez wskaźnika syntetycznego).

Zgodnie z założeniem raport monitorujący postępy z wdrażania Strategii publikuje się co 2 lata. Monitoring realizowany przez Eurostat dla roku 2009 prezentuje dane charakteryzujące sytuacje przekrojowo w skali całej Unii, częściowo na poziomie poszczególnych krajów członkowskich. Brak jest niestety informacji umożliwiających ocenę zróżnicowania procesu równoważenia rozwoju w skali poszczególnych subregionów, czy nawet makroregionów (np. takich jak BSR).

Osiąganie celów w zakresie spójności terytorialnej nie doczekało się jeszcze systemu wskaźników. Wydaje się, że bazując na kluczowym dokumencie UE - Zielonej Księdze ws spójności terytorialnej i głównych wątkach dyskusji na poziomie państw członkowskich, wskazać można 3 zakresy, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w monitoringu postępów odnośnie spójności terytorialnej, a mianowicie:

- wykorzystywanie potencjału wynikającego z różnorodności przestrzeni europejskiej
- zmniejszanie różnic w poziomie szans rozwoju społeczno-ekonomicznego
- zapewnianie określonego, minimalnego standardu dostępności przestrzennej do usług powszechnych (*general interest services*) na całym terytorium UE

## Współpraca z partnerami projektu dotycząca oceny ich potrzeb w zakresie dobrych praktyk planowania przestrzennego oraz możliwości zastosowania / przenoszenia

Jak te rozważania dotyczące zakresu i ujęć metodycznych planowania przestrzennego odbiły się na poszukiwaniu i włączaniu do zbioru dobrych praktyk ? Niewątpliwie zało-

żenia te ukierunkowały i usystematyzowały wspomniane prace. Odbywały się one kameralnie (tzw. *desktop studies*) z wykorzystaniem źródeł pośrednich – Internet, materiały publikowane z konferencji, zrealizowanych projektów. Kontaktowano się także z naukowcami prowadzącymi badania w ww. zakresie oraz miarodajnymi planistami. Jednak bardzo istotne było konfrontowanie zarówno założeń jak i pierwszych rezultatów poszukiwań z oczekiwaniami przedstawicieli regionów i sektorów reprezentowanych w projekcie. Odbywały się one przede wszystkim w trakcie kolejnych Konferencji projektu. Pierwsze, inspirujące wnioski uzyskano już z warsztatów odbytych w czasie Konferencji Otwierającej w Berlinie. Kluczowy etap nastąpił w trakcie III Konferencji projektu w Vaxjo, kiedy niejako na półmetku procesu identyfikacji dobrych praktyk na specjalnej sesji warsztatowej skonfrontowano zebrane przykłady praktyk z oczekiwaniami regionów i sektorów oraz przedyskutowano zwłaszcza jak można je wykorzystać dla konkretnych zadań Projektu, tj. przygotowania:

– ogólnobałtyckiej odnowionej strategii Agendy B 21,
– programów rozwoju modelowych regionów

Ze strony zespołu Uniwersytetu autor scharakteryzował:

– kryteria, jakimi kierowano się dla zidentyfikowania praktyk z zakresu planowania przestrzennego,
– przykłady interesujących dobrych praktyk a zarazem możliwych do zastosowania w regionach,
– istniejący deficyt praktyk w wielu sub-dziedzinach, w których operuje / jest odpowiedzialne planowanie przestrzenne.
– kwestię rozszerzania się pola i sposobów oddziaływania tego planowania, w tym powiązania z innymi zakresami jak ochrona środowiska, zarządzanie rozwojem spójnym i zrównoważonym oraz uczestnictwo w rządzeniu (*governance*) przez społeczność danego terytorium.

Uczestnicy warsztatu z kolei zidentyfikowali pola, w których wystąpił ich zdaniem niedostatek dobrych praktyk:

– harmonizowanie rozwoju w obszarach Natura 2000,
– bardziej bezpośrednie i jawne uwzględnianie interesów – niekiedy oczywiście sprzecznych – w obszarach lokalnych,
– podejmowanie decyzji o konkretnym przedsięwzięciu (eleganckie sposoby planowania z użyciem GIS nie są w stanie ich zastąpić),
– planowanie w sferze promocji gospodarki i strategii adaptacyjnych do zmian.

Zdaniem uczestników warsztatu lista najważniejszych zagadnień powinna obejmować:

1) proces kontrolowanej sub-urbanizacji, hamowanie rozlewania się obszarów miejskich (*urban sprawl*),
2 wspieranie atrakcyjności miasta / regionu dla inwestorów zewnętrznych, a też regulowania ich działań w konfrontacji z potrzebami mieszkańców i zachowaniem jakości środowiska,
3) wspieranie bezkonfliktowej współpracy miast i intensywnej urbanizacji z przyległymi obszarami wiejskimi,

4) istotne miejsca - dotyczy to nie tylko ułatwień dla transportu (zwłaszcza publicznego i niezmotoryzowanego) ale co bardzo ważne problematyki odpowiedniej lokalizacji / odległości,
5) adaptację do zmian klimatycznych (także w sferze gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej, efektywności energetycznej, miast i regionów),
6) narzędzia oceny terytorialnych korzyści i wad różnych projektów.

Zwrócono też uwagę, że problematyka planowania przestrzennego ma wielowątkowy i coraz szerszy przedmiot. Są to przede wszystkim takie, wymagające nowych ujęć zagadnienia:

– efektywnego wykorzystania terenów (lub przeciwdziałania problemom z tym związanym),
– stymulowania rozwoju jednostek terytorialnych, zwł. takich w których znaczenie maja zasoby przestrzeni fizycznej o unikatowej jakości,
– infrastruktury np. transportu, energetyki, gosp. wodnej,
– gospodarki np. turystyki, rolnictwa, leśnictwa, oraz niektórych form produkcji przemysłowej,
– ochrony ekosystemów przyrodniczych i kulturowych.

Wiele dobrych przykładów z tych sfer reprezentują landy północne Niemiec (faktycznie dla potrzeb projektu je tam zidentyfikowano), a także Skandynawia.

Więcej przykładów wartych oczekujących bliższego poznania jest z terenu Norwegii oraz Łotwy *(*szerzej problematyka ta przedstawiona jest w II części publikacji*).*

Dobrym przykładem wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju miasta i jego otoczenia okazały się działania Växjö i regionu Kronoberg, działających w partnerstwie. Obszerny materiał prezentowany na Konferencji i wizytacja miejsc realizacji działań pozwoliły zorientować się, że osiągnięcia miasta i regionu są rzeczywiście imponujące, wyraziły się m. in. w zdobyciu przez Växjö tytułu europejskiego najbardziej zielonego miasta, całkowicie wolnego od korzystania z paliw kopalnych (*fossil-free city*). Dalsze bardzo ambitne, a co więcej konkretne i wykonalne plany obu partnerów zakładały współdziałanie różnych sektorów i w różnych dziedzinach polityki zrównoważonego rozwoju.

W czasie pobytu w Vaxjo związanego z Konferencją projektu zdołano wstępnie stwierdzić jaka była rola planowania przestrzennego w tym procesie. Była to rola niewątpliwie ważna, jednak nie kierunkująca w tak pojętym rozwoju miasta czy koordynacyjna dla skutecznej współpracy. Był to raczej klasyczny zakres planowania przestrzennego - regulujący sposoby korzystania z przestrzeni przez aktorów prywatnych i publicznych. Kwestia ta wymagałaby bliższej analiz i studiów w oparciu o materiały źródłowe pozyskane na miejscu oraz rozmowy z aktorami planowania miasta i regionu. Zachęta do tego rodzaju studium skierowana później do naszych partnerów z Vaxjo (podobnie jak i do innych partnerów dla analogicznych analiz wdrażania interesujących przypadków nie znalazła jednak odzewu praktycznego a nawet należytego zrozumienia – być może ze względu na to, że bezpośrednie jednostki zarządów miast czy regionów, które stanowiły miejsce aktywności naszych partnerów były skupione raczej na proble-

matyce promocji tych miast / regionów lub problematyce współpracy międzynarodowej, a nie na zagadnieniach planowania rozwoju przestrzennego.

*Dalsze możliwe (i pożądane) działania dla sprawdzenia stosowalności dobrych praktyk w regionach i obszarach lokalnych przedstawiono w części II publikacji prac projektu w UG.*

Natomiast na koniec tego tekstu kilka uwag na temat związany z aktualizacją dokumentu strategicznego Bałtyckiej Agendy 21.

## Konieczność podjęcia prac nad bałtycką strategią zrównoważonego rozwoju przestrzennego oraz uruchomienia systematycznego monitorowania zmian

Pierwszą koncepcję Wizji i strategii dla Regionu Morza Bałtyckiego z 1994[4] roku (jeszcze silniej kolejne dokumenty) oparto na założeniu, że do głównych celów wspólnego planowania zalicza się rozwój zrównoważony i większa spójność BSR. Jednocześnie podkreślono potrzebę wymiany informacji przestrzennych, przepływu wiedzy i doświadczeń w zakresie planowania przestrzennego i to nie tylko na poziomie agend rządowych. W strategii rozwoju przestrzennego "VASAB 2010 Plus" postulowano podjęcie pogłębionej analizy[5] w oparciu o nowe dane charakteryzujące procesy i operacjonalizowanie rozważanych strategii działań oraz rzetelne oceny skutków ekonomicznych, społecznych, ekologicznych, kulturowych itp. różnych opcji rozwoju przestrzennego BSR.

Jednak dokument ten, przyjęty w 2000 roku, nie do końca spełnił to zadanie. Fakt, że tego rodzaju oczekiwania może niezbyt jasno i konsekwentnie były formułowane niewiele tłumaczy, gdyż wyraźnie temu celowi służyć miały prace w ramach kilku projektów Interreg-u, których rezultaty stanowiły wsad do dokumentu "VASAB 2010 Plus". W towarzyszących przygotowaniu Strategii Bałtyckiej ww. projektach dość powierzchownie potraktowano problematykę np.

- warunków funkcjonowania sieci miast bałtyckich I tworzenia wartości dodanej z tej współpracy,
- korzyści z łączenia rozwoju infrastruktury z rozwojem regionalnym w ramach korytarzy rozwojowych.
- możliwości zdyskontowania harmonijnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi i sieciami ekosystemów poddanych strategiom "mądrego" udostępniania (*green network*)

Od tego czasu minęło sporo czasu. Powstała m. in. Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego, jako pierwsza strategia makroregionalna. Niewątpliwie skorzystała ona znacznie z dorobku VASAB oraz – również prekursorskiej Agendy Bałtyk 21. W trakcie prac projektu jego partnerzy włączeni byli w formułowanie i konsultowanie zapisów aktualizacji tego ostatniego dokumentu, pomyślanego jako plan strategiczno-operacyjny, bar-

[4] *Vision and Strategies around the Baltic Sea, Towards a framework for Spatial Development in the Baltic Sea Region,* Group of Focal Points of VASAB 2010, 1994 – raport popularnie nazywany raportem Tallińskim.

[5] W tym też kierunku - stworzenia tzw. Obserwatorium Bałtyckiego - zmierzały prace, które podjęto na Uniwersytecie Gdańskim i w Biurze Rozwoju Regionalnego RCSS w Gdyni.

dziej szczegółowo adresujący priorytety Strategii BSR do kluczowych zagadnień zrównoważonego rozwoju. Korzystne, zdaniem autora okazało się ograniczenie pól strategicznych do czterech tylko, mianowicie działań służących:

– adaptacji do zmian klimatycznych,
– wspieraniu innowacyjności i edukacji na rzecz ZR,
– bardziej zrównoważonej konsumpcji i produkcji,
– oraz –*last but not least* – harmonizowania rozwoju w układach miast i obszarów wiejskich.

W odniesieniu do tych pól zdefiniowano listę pożądanych i możliwych działań, w tym w formie programów i projektów.

Jednak sądzić należy, że ta nowa Strategia B21 albo jako nowy kierunkowy dokument VASAB podjąć powinien bardziej precyzyjnie warunki przestrzenne integrujące operacje strukturalne UE wokół celów bałtyckiego ZR. Chodzi o to by ich przestrzenne rezultaty współgrały ze strategią przestrzennego rozwoju BSR, lub choćby o to by w oparciu o VASAB LTP[6] była możliwa ocena i monitoring rezultatów operacji strukturalnych z punktu widzenia ich wpływu przestrzennego.

[6] Aktualny dokument kierunkowy Komitetu Planowania i Rozwoju Przestrzennego, który reprezentuje wszystkie kraje Regionu Morza Bałtyckiego

ADAM MIKOŁAJCZYK

# REKOMENDACJE PRAKTYCZNE DLA POLITYKI PRZESTRZENNEGO ROZWOJU SPÓJNEGO TERYTORIALNIE I ZRÓWNOWAŻONEGO (SUB) REGIONÓW

**W świetle ekspertyz opracowanych w ramach projektu „ECOREGION"**

## Źródła i metody

Punkt wyjścia dla wypracowania propozycji rekomendacji dla polityki przestrzennego rozwoju zrównoważonego i spójnego terytorialnie stanowiła analiza szeregu opracowań eksperckich, przygotowanych na potrzeby projektu „ECOREGION". Wykaz stosownych ekspertyz umieszczony został na końcu tekstu.

Ponadto, przeprowadzone zostały dwa seminaria eksperckie, których celem było przedyskutowanie problemów pojęciowych i koncepcyjnych związanych z ideą rozwoju sustensywnego (zrównoważonego) w wymiarze regionalnym i lokalnym oraz wymiana spostrzeżeń na temat dobrych praktyk rozwoju zrównoważonego, w tym również związanych z mechanizmami integrowania planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego w kontekście wdrażania zasad rozwoju zrównoważonego. Istotnym rezultatem obu seminariów było także dookreślenie kluczowych pytań dla ekspertyz cząstkowych, które miały pomóc w wypracowaniu rekomendacji dla decydentów samorządowych oraz planistów regionalnych w perspektywie rozwoju przestrzennego. Seminaria odbyły się 15 listopada 2011 r. na Wydziale Oceanografii Uniwersytetu Gdańskiego oraz 19 grudnia 2011 r. w Gdańskim Parku Technologicznym.

Przedstawione poniżej uwagi oraz rekomendacje stanowią syntezę spostrzeżeń i ustaleń wynikających z wymienionych opracowań oraz dyskusji seminaryjnych.

## Problemy i koncepcje rozwoju spójnego terytorialnie i zrównoważonego (sustensywnego) w planowaniu przestrzennym i społeczno-gospodarczym

Z analizowanych opracowań, a także z dyskusji seminaryjnej, prowadzić można szereg spostrzeżeń oraz ustaleń do aktualnego stanu rzeczy w obszarze polityki rozwoju prze-

strzennego i społeczno-gospodarczego, w tym w szczególności wskazujące na charakteryzujące go niedoskonałości i dysfunkcji. W obszarze tym problematyka związana z rozchwianiem podstaw koncepcyjnych oraz dysfunkcjonalności systemowych wyjątkowo silnie oddziałuje na zdolności w zakresie identyfikowania, w szczególności – skutecznego wdrażania i upowszechniania dobrych praktyk.

Ustalenia odnoszące się do koncepcji oraz podstaw systemowych polityki rozwoju przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego muszą być brane pod uwagę jako kluczowe przesłanki przy formułowania rekomendacji odnoszących się do pożądanego kierunku ewolucji całego systemu, jak również wprowadzania do niego szeregu rozwiązań noszących cechy dobrych praktyk rozwoju zrównoważonego i spójnego terytorialnie. Należy zauważyć, że aparat terminologiczny w omawianym zakresie jest rozchwiany. Cały szereg kluczowych, z punktu widzenia przedmiotowej problematyki, pojęć stosowanych jest w sposób zróżnicowany i z duża dowolnością. Dotyczy to m.in. pojęć takich jak: „rozwój zrównoważony", „spójność (terytorialna)", „konkurencyjność". Wynika to po części z subiektywnych skłonności użytkowników. Po części wiąże się jednak z używaniem ich w odmiennych kontekstach i ujęciach koncepcyjnych. Istnieje zatem potrzeba porządkowania aparatu pojęciowego i promowania spójnego jego zastosowania w praktyce planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego.

**Rozwój zrównoważony czy sustensywny?**

1. Pojęcie „rozwoju zrównoważonego" (*sustainable development*) w wersji translacyjnej przyjętej w języku polskim rodzi szereg mylących konotacji. Istnieją argumenty przemawiające za konsekwentnym stosowaniem w jego miejsce zwrotu „rozwój sustensywny", cechującego się większą precyzją i adekwatnością pojęciową w języku polskim[1].
2. Istotę pojęcia „rozwój sustensywny" można zdefiniować jako „zdolność do samo podtrzymującego się rozwoju, który nie degraduje czynników i mechanizmów go konstytuujących". Rozwój typu *sustainable* czyli samopodtrzymujący (sustensywny) sprowadza się do zachowania zarówno równowagi przy odtwarzaniu zasobów rozwojowych jak i zapewnienia trwałości procesu ich reprodukcji. Rozwój ten należałoby więc traktować jako kategorię zawierającą zarówno aspekt trwałości rozwoju jak i wymóg zachowania równowagi przy odtwarzaniu różnych rodzajów kapitałów (ograniczona substytucja kapitałów). Podejście kapitałowe wskazując na konieczność współdziałania kapitału naturalnego, ludzkiego, społecznego i ekonomicznego w tworzeniu dobrostanu społecznego (*human well-being*) w okresie długim i na znaczenie procesów prowadzących do zachowania i odtwarzania tych kapitałów w niezbędnych dla długofalowego rozwoju proporcjach (rys. 2). W tym ujęciu, za główne bariery takiego rozwoju uznaje się:
   – wyczerpywalność tzw. zasobów nieodnawialnych, przede wszystkim środowiska naturalnego,

[1] J. Zaucha, *Synteza aktualnego stanu wiedzy dot. rozwoju sustensywnego i spójności terytorialnej w planowaniu przestrzennym (analiza dokumentów UE BSR i polskich).*

- niedostateczną reprodukcję zasobów trudno lub wolno odnawialnych, takich jak kapitał ludzki łącznie z kulturą i systemem wartości, przestrzeń i jej zagospodarowanie, tj. infrastruktura techniczna, sieć osadnicza i jej rozwój,
- większe niż społecznie akceptowalne napięcia wynikające z nierówności w zaspokojeniu potrzeb i niezaspokajaniu potrzeb wyższego rzędu w procesie wzrostu gospodarczego (alienacja społeczna, społeczne wykluczenie etc.)[2].

**Spójność terytorialna**

1. Pojęcie spójność terytorialna jest złożone i wieloznaczne. Należy postrzegać je w co najmniej dwóch wymiarach. Pierwszy wymiar podkreśla znaczenie stanu rozwoju terytorium, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów. W drugim, spójność terytorialna jest procesem polegającym na takim kształtowaniu przestrzeni, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych części danego terytorium, w tym spójności społeczno-gospodarczej, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem[3]. W kontekście europejskim najczęściej wskazuje się, że kategoria ta nie oznacza prostego wyrównywania różnic społecznych i ekonomicznych w przestrzeni, lecz wyrównywanie szans rozwojowych w przestrzeni (w zakresie dostępności transportowej i komunikacyjnej, dostępności do infrastruktury badawczej i wyników badań naukowych), co sprzyjać ma spójnemu rozwojowi Europy jako jednego organizmu. Kluczem jest tu także kategoria „unikalnego potencjału" terytoriów, w której zawarte jest dążenie do odpowiedniego wykorzystania czynników rozwoju endogenicznego. Jest on zawarty w sieciowych powiązaniach funkcjonalnych tworzących terytorium i w relacjach społecznych. Chodzi więc o uruchomienie takich innowacyjnych procesów i dobrych praktyk, które będą sprzyjać swobodnemu korzystaniu z zasobów i przemieszczania ludzi zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego. Wskazać można cztery wymiary spójności terytorialnej[4]:
   - koncentracja – pokonanie negatywnych konsekwencji zróżnicowań w zagęszczeniu funkcji gospodarczych;
   - powiązanie terytoriów – pokonanie dystansu;
   - współpraca – pokonanie podziałów;
   - obszary (terytoria) o specyficznych cechach geograficznych oraz obszary (terytoria) o szczególnych wyzwaniach rozwojowych.

   Z punktu widzenia wyzwań stojących przed politykami publicznymi, spójność terytorialna oznacza:

[2] J. Zaucha, *Synteza aktualnego stanu…*; J. Sołtys, *Rola planowania przestrzennego w realizacji idei rozwoju zrównoważonego*.

[3] W. Toczyski, *Partnerstwo na rzecz innowacji społecznej w procesie budowania terytorialnej spójności i rozwoju zrównoważonego*.

[4] J. Zaucha, *op. cit*.

- konieczność koordynacji polityk sektorowych w ich wymiarze przestrzennym oraz koordynowanie rozwoju przestrzennego w wymiarze pionowym (wieloszczeblowym).
- sposób planowania i rozwoju uwzględniający kapitał (potencjał) terytorialny, sieć osadnicza, regiony i ich powiązania[5].

**Spójność czy konkurencyjność?**

1. Sprawą dyskusyjną pozostaje natomiast relacja pomiędzy kategoriami pojęciowymi: „spójność terytorialna" oraz „konkurencyjność terytorialna". W szczególności, nie jest kwestią poddającą się łatwemu rozstrzygnięciu to, czy należy je ustawiać obok siebie w roli alternatywnych paradygmatów polityki rozwoju. Tym bardziej dyskusyjna pozostaje teza o zastąpieniu paradygmatu konkurencyjnościowego przez paradygmat spójnościowy, który integruje w sobie kwestie rozwoju sustensywnego i spójnego terytorialnie, stając się „uniwersalnym - celem (środkiem) a nawet swoistym paradygmatem nowocześnie rozumianej polityki rozwoju, a terytoria w ramach tej polityki, gdzie koncepcja spójności terytorialnej staje się syntetycznym celem polityki rozwoju, którego osiąganie odbywa się na drodze zapewnienia spójności społecznej, spójności gospodarczej i spójności przestrzennej, którym odpowiadają trzy horyzontalne zintegrowane polityki: społeczna, gospodarcza i przestrzenna"[6].
2. W innym bowiem ujęciu, na poziomie ogólnego paradygmatu rozwojowego, za kluczowe pojęcie wciąż można przyjmować konkurencyjność terytorialną, rozumianą jako zdolność do identyfikowania i wykorzystywania przewag konkurencyjnych (czynników konkurencyjności), przy czym chodzi tu o odświeżoną i wzbogaconą koncepcję konkurencyjności terytorialnej. Przyjmując paradygmat konkurencyjności terytorialnej za punkt wyjścia, przyjąć można, że adekwatnym paradygmatem rozwoju jest współcześnie konkurencyjność, którą określić można przymiotnikiem „trwała" lub „zrównoważona", łącząca w sobie koncepcję konkurencyjności oraz koncepcję rozwoju zrównoważonego. Misja publiczna w tak zdeterminowanej polityce rozwoju polega na interweniowaniu w celu wspierania różnych czynników konkurencyjności, które nie wykształcają i nie wytwarzają się same z siebie (np. w wyniku jakichś procesów naturalnych lub samoczynnych mechanizmów rynkowych), w sposób uwzględniający zasady, zalecenia, rekomendacje czy też dobre praktyki, które służą równoważeniu aspektów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych w wykorzystywaniu przewag konkurencyjnych, w celu utrzymania konkurencyjności trwałej (*sustainable*) i stabilnej, a tym samym perspektywicznej[7].
3. Paradygmat konkurencyjności zrównoważonej charakteryzuje się pewną elastycznością, pozostając aktualny także wówczas, gdy katalog określonych czynników konkurencyjności jest zmienny w czasie i przestrzeni, zależnie od aktualnego po-

[5] Ibidem.

[6] Ibidem.

[7] A. Mikołajczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w programowaniu operacyjnym na przykładzie Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2011. Teoria, doświadczenia, perspektywy.*

strzegania potrzeb i wartości społecznych („popytu") oraz od specyficznych uwarunkowań odnoszących się do konkretnego terytorium. Paradygmat konkurencyjnościowy zachowuje swoją użyteczność również w kontekście wyzwań dotyczących między – i wewnątrzregionalnych zróżnicowań i dysproporcji rozwojowych. Także w tym przypadku, polityka rozwoju musi wiązać się z poszukiwaniem szczególnych specjalizacji (nisz rozwojowych), w oparciu o realistycznie dostępne i świadomie wzmacniane przewagi konkurencyjne obszarów słabiej rozwiniętych. Przyjęcie koncepcji zrównoważonej konkurencyjności terytorialnej jako ogólnego paradygmatu polityki rozwoju konkurencyjni prowadzi do wniosku, że problem wyboru, czy też raczej - ustalania proporcji pomiędzy „konkurencyjnością" a „spójnością" ma naturę dużo bardziej praktyczną i pojawia się dopiero na etapie terytorialnego adresowania i różnicowania instrumentów rozwojowych w warunkach wielopoziomowego zarządzania i w związku z operacjonalizacją zasady subsydiarności. Pojawia się wówczas potrzeba podejmowania zaadresowanych działań na rzecz „spójności" terytorialnej - ograniczania dysproporcji wewnątrzregionalnych. Przy czym będą one zasadniczo polegać na zaadresowanym tematycznie i przestrzennie inwestowaniu w potencjał rozwojowy obszarów słabiej rozwiniętych, czyli de facto na wzmacnianiu konkurencyjności (w sposób ukierunkowany, specyficzny, itp.) pewnych części terytorium wobec którego prowadzona jest dana polityka[8].

**Wyzwania dla polityki rozwoju – przesłanki koniecznych reform systemu**

1. Niezależnie od rozważań prowadzonych na poziomie ogólnego paradygmatu polityki rozwoju i bez względu na to, czy za jego podstawę przyjmuje się samoistną „spójność terytorialną", czy też tradycyjną „konkurencyjność terytorialną", bądź też "konkurencyjność zrównoważoną", wspólną konkluzją jest potrzeba istotnego zreformowania polityk rozwoju na wszystkich szczeblach, na których jest ona prowadzona, a pożądane cechy odnowionej polityki rozwoju okazują się tożsame. Potrzeba ta wynika z wielu przesłanek, ale wśród najważniejszych wymienia się:
   - niedopasowanie systemu instytucjonalnego i praktyki planistycznej wobec narastających sprzeczności między dynamiką funkcji a petryfikacją zagospodarowania,
   - pogłębianie się niesprawności rynku (*market failure*) i pogłębianiu się ułomności funkcjonowania władzy (*governmental failure*),
   - zbyt powolne zmiany w lokalnych (terytorialnych) społecznych systemach wartości, rozchwianie systemów wartości przez cykle koniunkturalne i inne zakłócenia o charakterze społecznym, środowiskowym[9].
2. Niezależnie od tego, czy przyjmiemy - jako wiodący - paradygmatu polityki rozwoju koncepcję spójności terytorialnej, czy też koncepcji zrównoważonej konkurencyjności terytorialnej – konsekwencją jest potrzeba stosowania podejścia funkcjonalno–terytorialnego, a to z kolei oznacza, „iż należy szukać nowych form zarządzania (i

[8] Ibidem.

[9] J. Zaucha, *op. cit*.

regulacji) tak, aby rzeczywiście zdyskontować teoretyczne szanse na realizację celów rozwoju w wymiarze terytorialnym. Terytorialna organizacja kraju, lokalne ambicje, interesy polityczne, istniejący system kompetencji i form finansowania działalności samorządowej stoją bardzo często w sprzeczności z funkcjonalno-obszarowym (terytorialnym) podejściem do rozwoju". Tymczasem istotą odnowionej polityki rozwoju jest integrowanie działań rozwojowych w przestrzeni i wprzęganie czynników terytorialnych (korzyści aglomeracji, lokalne przestrzennie uwarunkowane aktywa np. kapitał społeczny) w proces rozwoju[10].

3. Zakłócenie równowagi struktur przestrzennych w szczególny sposób widać na przykładzie rozlewającej sie urbanizacji (*urban sprawl*) pozbawionej sprawnej komunikacji masowej. W szczególności w Polsce jest ona przyczyną dezorganizacji życia społecznego i gospodarczego. Przestrzenne deformacje, wynikające z lekceważenia funkcjonalnych współzależności w rozwoju terytorialnym, przez niekontrolowaną antropopresję przenoszą się na wiele pokoleń[11].

**Wielopoziomowe zarządzanie, sieciowość, partycypacja**

1. W przyszłości spadać będzie znaczenie tradycyjnych czynników lokalizacji czynników materialnych i gospodarczych, a wzrastać będzie rola powiązań sieciowych, w których istotną rolę odgrywać będzie wykształcenie, atrakcyjność kulturowa miasta, potencjał innowacyjnych działań czy też sprawność funkcjonowania systemów zarządzania - wzrost gospodarczy w zglobalizowanej gospodarce światowej jest w coraz większym stopniu wynikiem wielopoziomowych struktur współpracy angażujących różnego rodzaju podmioty publiczne i prywatne[12].
2. Nowym i najważniejszym elementem polityki rozwoju jest przede wszystkim ujęcie funkcjonalne powiązań i relacji pomiędzy elementami tworzącymi terytorium, powiązania sieciowe funkcjonalne oraz koordynacja polityk posiadających wpływ terytorialny. Adekwatnym rozwiązaniem jest zatem zastosowanie systemu wieloszczeblowego zarządzania (m*ultilevel governance*), opierającego się o zadaniowy i wielostronny dobór partnerów zainteresowanych danym obszarem[13].
3. Rosła będzie rola, jaką mają do spełnienia struktury nowoczesnego społeczeństwa opierające się na szeroko rozumianym społeczeństwie obywatelskim. Kultura i kapitał społeczny stają się pierwszorzędnymi motorami nowoczesnego rozwoju. Wskazuje się na wyzwanie polegające na stopniowym przechodzeniu od interwencji w administracyjnie wyodrębnionych układach terytorialnych do interwencji w obszarach funkcjonalnych. Jeśli interwencja odbywać się będzie w obszarach funkcjonalnych, wówczas rośnie znaczenie kapitału społecznego i sieciowych powiązań w wielopoziomowym układzie. Nowoczesne zarządzanie regionem staje się zatem konglomeratem tradycyjnych form rządzenia publiczno-administracyjnego oraz

[10] Ibidem.
[11] W. Toczyski, *op. cit.*
[12] Ibidem.
[13] Ibidem.

współpracy sieciowej z szerokim udziałem organizacji lokalnych, przedsiębiorców, ośrodków nauki i innych aktorów życia publicznego (ang. *participative democracy*). W wielu przypadkach konieczne jest oddolne budowanie strategii na poziomie lokalnym i regionalnym. Takie oddolne podejście uwzględnia specyfikę regionu, skutecznie wzmacnia spójność podejmowanych lokalnie decyzji, podnosi, jakość rządzenia i przyczynia się do wzmocnienia kapitału społecznego w społecznościach lokalnych, a także motywuje do stosowania innowacyjnych rozwiązań[14].

4. Uwzględnić należy cztery czynniki wymuszające podejście partycypacyjne i sieciowe w mechanizmach polityki rozwoju. Są to:
   - rosnący udział podmiotów niepaństwowych,
   - konieczność odchodzenia od decyzji podejmowanych w sferze „dyskrecjonalnych poziomów terytorialnych" (ang. *discrete territorial levels*), a zamiast tego, konieczność opracowania koncepcji w kategoriach „pokrywania rozwiniętych sieci" (ang. *complex overlapping networks*),
   - transformacja roli państwa w kierunku nowych strategii koordynacji, sterowania i sieci, pozwalających na budowanie ładu administracyjno-regulacyjnego społeczeństwa obywatelskiego,
   - tradycyjne pojęcia odpowiedzialności demokratycznej słabną i są kwestionowane[15].

**Funkcje, dysfunkcje i ograniczenia systemowe planowania przestrzennego a rozwój zrównoważony**

1. Koncepcja rozwoju sustensywnego/zrównoważonego (pozostająca w kluczowym związku czy to ze „spójnością terytorialną", czy to „zrównoważoną/trwałą konkurencyjnością) ujęta w sposób dynamiczny prowadzi do zasad, instrumentów, mechanizmów i procedur „równoważenia rozwoju". Równoważenie jest działaniem ciągłym, które przejawia się w poszukiwaniu i ciągłym wyważaniu racji ekologicznych, społecznych i gospodarczych w planowaniu rozwoju obszarów w skali od kontynentalnej, przez makroregionalną, regionalną po lokalną. Przyjęcie takiego podejścia do rozwoju zrównoważonego nadaje mu więc dynamiczny, a nie statyczny charakter wskazując na konieczność ciągłego zachowywania równowagi między aspektami społecznymi, gospodarczymi i ekologicznymi. Jest to podejście elastyczne dające możliwość dostosowywania przyjętej polityki rozwoju do zmieniających się uwarunkowań i trendów rozwojowych np. *smart growth*, *green growth.* Narzędziem idealnym służącym równoważeniu rozwoju, jako działaniu ciągłemu, jest planowanie przestrzenne, rozumiane także jako permanentny proces planowania rozwoju spójnego terytorialnie i zrównoważonego[16].

[14] Ibidem.

[15] Ibidem.

[16] J. Pietruszewski, *Rekomendacje praktyczne dla polityki przestrzennego rozwoju spójnego terytorialnie i zrównoważonego (sub)regionów;* J. Sołtys, *op. cit.*

2. W założeniu, planowanie przestrzenne organizuje strukturę przestrzeni gminy / miasta / regionu i sposób przekształcania przestrzeni dla zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb, tak aby zapewnić[17]:
   - funkcjonalność: efektywność wykorzystywania zasobów, minimalizacji kolizji i ruchu (np. system ośrodków obsługi - narzędzie racjonalizacji kosztów funkcjonowania i rozwoju, umożliwiający dostęp do usług,);
   - piękno, harmonia krajobrazu;
   - trwałość zasobów, walorów i funkcjonowania przyrody w czasie i przestrzeni – dzięki uwzględnianiu struktury przestrzeni, przewidywaniu skutków zmian.

   W podstawowych funkcjach planowania przestrzennego zawiera się również jego podstawowa cecha, jaką jest jego ciągłość i dynamiczność (procesowość) praz wielopodmiotowy charakter. Służy ono bowiem stałej koordynacji zmian w przestrzeni oraz harmonizacji zróżnicowanych interesów (obecnych i przyszłych) różnych pomiotów. Istotą planowania przestrzennego jest zatem koordynacja zmian w czasie, jako podstawa sterowania rozwojem ku pozytywnym zmianom. Jako takie, planowanie przestrzenne powinno[18]:
   - zapobiegać napięciom, przewidując je;
   - uwzględniać przyszłe potrzeby i sposoby ich zaspokajania (w tym odmienne od obecnych);
   - sprawdzać możliwości osiągnięcia zaprojektowanych struktur, określać drogi dojścia do nich;
   - odpowiadać na ułomności rynku jako regulatora zmian;
   - ułatwiać wykorzystanie i wiązanie zasobów i czynników rozwojowych;
3. Tymczasem, planowanie przestrzenne postrzegane jest głównie jako element procedury formalnej niezbędnej do udostępnienia terenu na cele inwestycyjne, mniej dostrzegana jest jego rola w zapewnieniu ładu przestrzennego i rozwoju zrównoważonego (a rolę taka powinno pełnić zgodnie z założeniami koncepcyjnymi i obowiązującym prawem). W planowaniu przestrzennym tworzy się głównie plany struktury. Jest to jedna z wad i przyczyn niewielkiej skuteczności tego planowania[19].
4. W Polsce planowanie przestrzenne nie w pełni spełnia swoją rolę, m. in. z powodu niedostatku planowania, jego wad systemowych (wynikających z prawa), wad w realizacji (brak kompleksowości, brak ujęć dynamicznych i powiązań podmiotowych, zbyt ogólne plany miejscowe), wynikających m. in. z powszechnego niedostatku świadomości, niezrozumienia roli planowania przestrzennego[20].
5. Planowanie przestrzenne w Polsce jako działanie systemowe jest niewydolne, nie funkcjonuje sprawnie i jest nieefektywne. Dowodem na to jest ciągłe tworzenie ustaw tzw. specustaw, które obecnie już regulują nie tylko sposób realizacji inwestycji, ale także ich lokalizację pomijając w praktyce system planowania przestrzennego. Sytuacja ta początkowo dotyczyła tylko dróg publicznych krajowych, ale z cza-

[17] J. Sołtys, *op. cit.*
[18] Ibidem.
[19] Ibidem.
[20] Ibidem.

sem została rozciągnięta na wszystkie drogi publiczne. W ciągu ostatnich kilku lat system specustaw objął swymi regulacjami koleje, lotniska, systemy gazowe, obiekty przeciwpowodziowe, obiekty energetyki jądrowej i infrastrukturę towarzyszącą, inwestycje EURO 2012, a ostatnio dołączyła do niego również infrastruktura telekomunikacyjna. W praktyce można powiedzieć, że materia planowania przestrzennego obejmuje coraz mniej dziedzin, a niedługo przy dalszym funkcjonowaniu decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku planu miejscowego, w ogóle planowanie przestrzenne ograniczy się do właściwie mało znaczących regulacji. Sytuacja taka jest bardzo niebezpieczna w kontekście realizacji konstytucyjnej zasady rozwoju zrównoważonego[21].

6. Stosunkowo słabe są horyzontalne powiązania na pomiędzy planowaniem przestrzennym a strategicznym i operacyjnym planowaniem społeczno-gospodarczym. Dotyczy to również szczebla regionalnego. Strategie rozwoju województw oraz programy operacyjne są często wyposażone w swoje własne oprzyrządowanie przestrzenne, w części odwołujące się do Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa (PZPW), ale w części niezależne od niego. Akty planowania przestrzennego (PZP) oraz akty planowania społeczno-gospodarczego (strategie rozwoju, programy operacyjne) z reguły nie tworzą integralnego, spójnego i sekwencyjnie logicznego systemu realizacji polityki rozwoju[22].
7. Brakuje skutecznych mechanizmów wieloszczeblowej (wertykalnej) koordynacji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, uwzględniających przy tym uwarunkowania decentralizacji i wielopoziomowego zarządzania. Regionalne akty planowania przestrzennego nie zawierają z reguły zestawień zoperacjonalizowanych dobrych praktyk rozwoju zrównoważonego w postaci zaleceń czy rekomendacji, a regionalne strategie rozwoju i programy operacyjne zasadniczo nie są wykorzystywane dla przenoszenia ustaleń wynikających z regionalnej polityki przestrzennej na poziom polityk lokalnych, w oparciu np. zasadę warunkowości uzyskiwania wsparcia[23].

**Rozwój zrównoważony a mechanizmy planowania społeczno-gospodarczego**

1. Różnorodne rozwiązania przyjęte w ramach regionalnych programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE mają pewien potencjał dodatkowego wzmacniania skłonności do przestrzegania wymogów prawnych, odzwierciedlających środowiskowe aspekty rozwoju zrównoważonego, wynikających z prawa polskiego i prawa UE. Mają one również zdolność stymulowania decyzji inwestycyjnych na szczeblu lokalnym, preferując kategorie inwestycji służących ochronie środowiska lub wzmacniając skłonność do ponoszenia wydatków pro-środowiskowych w ramach pozostałych typów inwestycji. Rozwiązania te nie mają natomiast krytycznego potencjału wpływania na całościowe kształtowanie się polityk lokalnych, w tym

[21] J. Pietruszewski, *op. cit*.; J. Sołtys, *op. cit*.

[22] A. Mikołajczyk, *op. cit.*

[23] J. Pietruszewski, *op. cit*.; A. Mikołajczyk, *op. cit.;* J. Sołtys, *op. cit.*

szerszego i systematycznego inkorporowania zasady rozwoju zrównoważonego do polityk lokalnych[24].

2. W polskich warunkach, efektywność rzeczywistego oddziaływania programowania operacyjnego na sytuację w regionie wciąż w decydującym stopniu zależy – i długo jeszcze zależeć będzie – od zdolności samorządu województwa w zakresie montażu finansowego, czyli „pozyskiwania z różnych źródeł i łączenia środków finansowych w celu realizacji zadań" objętych takim programowaniem. Samorząd wojewódzki powinien mieć zdolność sprzęgania środków finansowych pochodzących z budżetu własnego oraz zainteresowanych podmiotów realizujących zadania na terenie województwa (samorządów lokalnych, miejscowych przedsiębiorców, organizacji pozarządowych) ze środkami pochodzącymi z budżetu państwa oraz ze źródeł zewnętrznych. Tymczasem regiony mają wpływ na dysponowanie tylko niewielką częścią środków strukturalnych UE. Nie mają też żadnego ukierunkowującego i koordynacyjnego wpływu na cały szereg krajowych strumieni finansowych napływających do województwa w ramach różnych krajowych (sektorowych) polityk rozwojowych[25].
3. W ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE rzadko obecne są mechanizmy koncentracji i tematyczno-terytorialnego ukierunkowania wsparcia. Rozwiązania zastosowane w tym zakresie w województwie pomorskim są w skali kraju nowatorskie, co nie oznacza jednak, że nie mogłyby być bardzie finezyjne. Dostrzec można jeszcze spore rezerwy, jeśli chodzi o bardziej precyzyjne identyfikowanie szczególnych uwarunkowań i potrzeb rozwojowych różnych obszarów województwa i dostosowywania do nich bardziej indywidualnie zaprojektowanej oferty wsparcia[26].
4. Stosowany w programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE konkursowy system wyboru projektów ma wiele istotnych zalet. Posiada też jedną wadę. Nie sprzyja prowadzeniu na szczeblu lokalnym zintegrowanych, długofalowych, kompleksowych i wielowątkowych tematycznie przedsięwzięć. W pewnej mierze to rytm (harmonogram) i tematyka konkursów determinuje lokalne polityki inwestycyjne. Samorządy często konkurują ze sobą o środki UE alokowane na poszczególne obszary tematyczne, ponieważ są one dostępne („do wzięcia") i można się o nie ubiegać. W systemie ostrej konkurencji o ograniczone środki w permanentnym niedoczasie nie powstają warunki do przemyślanego, społecznie uzgodnionego i systematycznego planowania i realizowania lokalnych strategii rozwoju[27].

**Nieskuteczna implementacja dobrych praktyk**

1. Brak jest obecnie przetestowanych i gotowych do zastosowania dobrych praktyk i rozwiązań odnoszących się do lepszej horyzontalnej i wertykalnej synchronizacji

[24] A. Mikołajczyk, *op. cit.;* J. Sołtys, *op. cit.*

[25] A. Mikołajczyk, *op. cit.;* R. Matczak, A. Mikołajczyk, M. Sobolew, *Kierunki „terytorializacji" polityk publicznych w ramach procesu wdrażania Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego.*

[26] A. Mikołajczyk, *op. cit.*

[27] Ibidem.

planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego, czy też do logicznie sekwencyjnego powiązania aktów planowania przestrzennego (mogących oferować zasady i dobre praktyki rozwoju zrównoważonego) i programowania operacyjnego motywujących do ich przenoszenia na poziomom polityk lokalnych. Podobnie brakuje gotowych wzorców w zakresie konstruowania strategii rozwoju i programów operacyjnych w sposób, który skutecznie realizowałby wyzwania związane z podejściem do polityki rozwoju - bardziej ukierunkowanym terytorialnie i uwzględniającym specyfikę obszarów funkcjonalnych oraz opartym na sieciowości, partnerstwie i partycypacji. Zostały natomiast podjęte dotychczas pewne próby zmierzające nieśmiało w tym kierunku. Istnieją zatem doświadczenia, w oparciu o które można zaprojektować i zaproponować dalej idące rozwiązania w tym zakresie[28].

2. Na podstawie analiz mających za przedmiot rozwiązania stosowane w innych krajach (przede wszystkim UE, w tym BSR), ale także inicjatywy podejmowane na różnych szczeblach krajowych, można zidentyfikować szereg dobrych praktyk mogących mieć zastosowanie w niektórych tematycznych obszarach rozwoju zrównoważonego. Dotyczy to przede wszystkim wzorcowych rozwiązań w zakresie zintegrowanych polityk miejskich oraz w zakresie kreowania korytarzy infrastrukturalnych w obszarze transportu i energetyki[29].

## Rekomendacje

Z wniosków wynikających z analizowanych ekspertyz, jak również z dyskusji seminaryjnej, wynika potrzeba traktowania problematyki rozwoju zrównoważonego i spójnego terytorialnie w sposób całościowy i wielopoziomowy. Ogólnie rzecz ujmując, rekomendacje dla polityki przestrzennego rozwoju spójnego terytorialnie i zrównoważonego (sub) regionów formułowane być mogą na dwóch poziomach:

- systemowym, odnośnie systemów planowania/programowania rozwoju oraz wspierania współpracy sieciowej w BSR,
- tematycznym, dla wyróżnionych typów przestrzenno problemowych sytuacji, w tym obszarów wiejskich, regionów miejskich (metropolitalnych i centrów regionów wiejskich), obszarów przybrzeżnych i morskich, obszarów dziedzictwa natury

Niemniej jednak, przyjmując bardziej precyzyjną optykę, wyróżnić można co najmniej cztery kategorie rekomendacji, odpowiadających kolejnym poziomom i etapom realizacyjnym polityki rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego:

- rekomendacje co dobrych praktyk w zakresie koncepcyjnych podstaw polityki rozwoju (i innych polityk publicznych);
- rekomendacje co do co dobrych praktyk w zakresie założeń, funkcji, konstrukcji i wzajemnych powiązań dokumentów strategicznych i operacyjnych polityki rozwoju (i innych polityk publicznych);

[28] A. Mikołajczyk, *op. cit.*

[29] K. Michalak-Magda, P. Michalak, *Koncepcje…*; W. Szydarowski, *Europejskie i krajowe…*

– rekomendacje co do dobrych praktyk w zakresie szczegółowych rozwiązań proceduralnych i instytucjonalnych w ramach polityki rozwoju (i innych polityk publicznych);
– rekomendacje tematyczne dla rozwiązywania różnych typów sytuacji przestrzenno-problemowych.

**Jak porządkować podstawy koncepcyjnie i pojęciowe polityki rozwoju? Jakie być powinno być w nich miejsce zasad rozwoju spójnego terytorialnie i zrównoważonego?**

1. Adekwatne do współczesnych wyzwań polityki rozwoju powinny być silnie (rdzeniowo) zakorzenione w koncepcji rozwoju sustensywnego (samopodtrzymującego się, trwałego), co oznacza zdefiniowanie ogólnego celu tych polityk jako zaspokojenie potrzeb ekonomicznych i społecznych danej społeczności terytorialnej przy warunku ograniczającym, jakim jest racjonalne użycie (i zachowanie) zasobów w tym także tych nieodnawialnych lub trudno odnawialnych. Takimi zasobami są między innymi: środowisko naturalne (kapitał naturalny), kapitał ludzki kapitał społeczny i przestrzeń[30].
2. Rozwój sustensywny nie powinien być traktowany jako rodzaj niepraktycznej i narzucanej z zewnątrz koncepcji, interpretowanej przy tym zawężająco i utożsamianej wyłącznie z tzw. ekologią. Należy go traktować jako integralny element całościowego paradygmatu rozwojowego, przybierającego postać[31]:
   – bądź to „spójności terytorialnej", opartej na dwóch filarach, z których pierwszy podkreśla znaczenie s t a n u r o z w o j u terytorium, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów, a drugi akcentuje p r o c e s polegający na takim kształtowaniu przestrzeni, aby zapewnić najlepszy rozwój u n i k a l n e g o potencjału poszczególnych jej części, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem;
   – bądź to „konkurencyjności zrównoważonej" (sustensywnej, trwałej, stabilnej), gdzie rozwój zrównoważony jest traktowany jako zasada horyzontalna, oddziałującą korekcyjnie na sposób, w jaki identyfikuje się i interpretuje czynniki konkurencyjności terytorialnej.
3. Terminologia operująca „konkurencyjnością terytorialną" oraz „spójnością terytorialną" wykorzystywana jest nie tylko w kontekście dyskusji odnoszących się do ogólnych paradygmatów rozwojowych. Pojęcia te mają także zastosowanie w kontekście zasady subsydiarności i w odniesieniu do relacji kompetencyjnych pomiędzy różnymi podmiotami zarządzania rozwojem, w związku z kierunkowaniem i uzasadnianiem interwencji publicznej wobec wybranych terytoriów w warunkach wieloszczeblowego zarządzania. W grę wchodzą dwa podstawowe (i komplementarne) uzasadnienia interwencji[32]:

[30] J. Zaucha, *op. cit.*; J. Sołtys, *op. cit.*
[31] J. Zaucha, *op. cit.*; W. Toczyski, *op. cit.*
[32] A. Mikołajczyk, *op. cit*.

a) Identyfikowane są czynniki konkurencyjności, które mają znaczenie dla pozycjonowania regionu w kontekście krajowym czy europejskim. Są one z reguły zlokalizowane w przestrzeni, w związku z czym wspiera się je w sposób skoncentrowany przestrzennie (np. w odniesieniu do obszarów metropolitalnych lub ponadlokalnych ośrodków wzrostu) i selektywny tematycznie (np. funkcje metropolitalne w obszarze usług społecznych, transport zbiorowy, rewitalizacja w kontekście łagodzenia skutków suburbanizacji). Uzasadnienie interwencji odwołuje się w takim przypadku do pojęcia „konkurencyjności regionu";

b) identyfikowane są obszary peryferyjne, o słabych endogenicznych szansach rozwojowych, w których koncentrują się ze szczególną intensywnością różne bariery rozwojowe. Adresowane do tych obszarów wsparcie również powinno koncentrować się na czynnikach podnoszących zdolności konkurencyjne tych obszarów, chociaż uzasadnienie wsparcia będzie tym razem odwoływać się do pojęcia „spójności regionu". Będą to z reguły czynniki konkurencyjności dla danych obszarów specyficzne, adekwatne dla ich sytuacji wyjściowej, z reguły inne niż te, które identyfikowane są w przypadku wsparcia dla „lokomotyw rozwojowych", realizowanego pod hasłem „konkurencyjność regionu".

4. Zasada zrównoważonego rozwoju powinna być w sposób integralny, ale adekwatny do kontekstu, wkomponowana w mechanizmy wsparcia w obu przypadkach, zarówno jeśli uzasadnienie interwencji ma charakter „konkurencyjnościowy", jak i wówczas, gdy ma charakter „spójnościowy". Jeśli nawiązać do ogólnego paradygmatu „konkurencyjności zrównoważonej" i przełożyć go na poziom instrumentarium polityki rozwoju, to wynika z tego, że co najmniej:[33]
   - w aspekcie negatywnym: inwestowanie w czynniki konkurencyjności, przy obu uzasadnieniach interwencji, nie może prowadzić do wspierania działań i przedsięwzięć nie dających się pogodzić z definicją rozwoju zrównoważonego; gwarantem takiej niesprzeczności powinny być warunki i zasady interwencji;
   - w aspekcie pozytywnym: wsparcie powinno selektywnie koncentrować się na przedsięwzięciach odpowiadających dobrym praktykom rozwoju zrównoważonego (selektywność tematyczna).
5. Zintegrowane ze sobą trzy determinanty: konkurencyjność, rozwój zrównoważony oraz subsydiarność, powinny wyznaczać założenia i mechanizmy polityki rozwoju terytorialnego. W związku z powyższym, politykę rozwoju regionu można rozumieć jako[34]:
   - inwestowanie w czynniki (kapitały) stanowiące podstawę konkurencyjności (w pierwszym znaczeniu) terytorialnej;
   - z zastrzeżeniem, że chodzi tu o konkurencyjność trwałą, kreowaną z uwzględnieniem zasad i dobrych praktyk rozwoju zrównoważonego;
   - poprzez selektywne różnicowanie interwencji, prowadzonej z poziomu samorządu województwa i adresowanej do różnych części przestrzeni województwa,

[33] Ibidem.
[34] Ibidem.

- w sposób uwzględniający konsensus co do proporcji pomiędzy konkurencyjnością (w drugim znaczeniu) zewnętrzną a spójnością wewnętrzną regionu.

6. Oczekiwanym rezultatem polityki rozwoju, opartej o ww. założenia powinno być wyzwolenie potencjału terytorialnego za pomocą strategii rozwojowych opartych na lokalnej i regionalnej znajomości potrzeb oraz wykorzystywaniu konkretnych i specyficznych atutów i czynników zwiększających trwałą i zrównoważoną konkurencyjność obszarów (zrównoważone wykorzystywanie kapitału terytorialnego w procesach rozwoju)[35].
7. Przykładem dobrej praktyki w zakresie wyzwalania potencjału terytorialnego może być podejście zaproponowane w ramach KPZK. Należy rekomendować jego transponowanie – z uwzględnieniem uwarunkowań specyficznych – także na inne szczeble planowania przestrzennego (a poniekąd – także społeczno-gospodarczego). KPZK, w stosunku do poprzednich dokumentów strategicznych, zakłada istotną zmianę akcentów, to jest odejście od koncepcji polskiego terytorium, jako zwornika między Wschodem i Zachodem Europy, na rzecz silniejszego akcentowania znaczenia uwarunkowań przestrzennych dla wykorzystania endogenicznych potencjałów i czynników rozwoju. Dostępność, szczególnie z zagranicy, nie jest warunkiem wystarczającym dla procesów modernizacyjnych. Wymagają one przede wszystkim odpowiedniej masy krytycznej kapitału ludzkiego i społecznego, dobrze zorganizowanej przestrzeni lokalnej (rynki pracy, brak kongestii, wysoki poziom życia) i sprzyjającej rozwojowi tkanki instytucjonalnej (prawo, administracja). Zaproponowana w KPZK koncepcja metropolii sieciowej zmienia tego typu optykę. W Polsce powstaje ośrodek sieciowy powiązanych ze sobą obszarów funkcjonalnych wielkich miast/aglomeracji o znaczącym w skali Europy potencjale demograficznym, intelektualnym i wytwórczym. Ośrodek ten jest wystarczająco silny dla generowania samoistnych bodźców na otaczająca go przestrzeń. Polska przestrzeń staje się jedną z europejskich stref integracji globalnej (GIZ) wchodząca w interakcje gospodarcze i społeczne z innymi tego typu strefami. Metropolia sieciowa łączy ekonomie miejsc i przepływów, wzmacnia kapitał terytorialny i w naturalny sposób integruje różne polityki wobec zagadnienia tworzenia metropolii sieciowej. Powstanie metropolii sieciowej wyznacza też nowe standardy rozwoju sustensywnego w przestrzeni. Rozwój przestaje się rozlewać wzdłuż szlaków komunikacyjnych a koncentruje się w węzłach metropolii. W KPZK przedstawiono krajowy punkt widzenia na tę kwestię. Zaproponowano koncepcje równoważenia procesów aglomeracji (paradygmat konkurencyjności) i procesów wspierania rozwoju regionów słabszych przy wykorzystaniu koncepcji (zresztą postulowanej przez VASAB) łączenia i wzmacniania istniejących potencjałów gospodarczych, przyrodniczych i społecznych (przy jasnym określeniu skali związanych z tym konfliktów). Istotą prezentowanej koncepcji jest postulat skierowania polityki przestrzennej na uruchomienie samoistnych sprzężeń zwrotnych (prowadzących do pożądanych efektów przestrzennych) czy to w sferze gospodarczej, społecznej czy w przyrodniczej[36].

---

[35] J. Zaucha, *op. cit.;* W. Toczyski, *op. cit.;* R. Matczak, A. Mikołajczyk, M. Sobolew, *Kierunki „terytorializacji" polityk…*

[36] J. Zaucha, *op. cit*.

8. Warunkiem skuteczności polityk rozwoju w obecnych uwarunkowaniach jest[37]:
   - koordynacja (w układzie horyzontalnym i wertykalnym) różnych polityk, które mają w zintegrowany, zsynchronizowany sposób służyć rozwojowi sustensywnemu, konkurencyjności i spójności terytorialnej,
   - odpowiednie różnicowania polityk w przestrzeni, poprzez dostosowanie (zniuansowanie) realizowanej interwencji publicznej do specyficznych uwarunkowań rozwojowych (barier, potencjałów) charakteryzujących różne części przestrzeni; istotnym elementem różnicowania polityk publicznych w przestrzeni może być ich selektywność tematyczna i koncentracja przestrzenna.
9. Kolejnym istotnym elementem koncepcyjnym odnowionych polityk rozwoju powinny stać się zatem: terytorializacja oraz wielopoziomowe zarządzanie. Przez „terytorializację" należy rozumieć taką reorientację polityk publicznych, dzięki której przy określaniu i realizacji tych polityk bierze się pod uwagę terytorialnie (regionalnie) sformułowane cele lub terytorialnie identyfikowane oddziaływania (efekty). Tym samym interwencja publiczna powinna zawsze być poprzedzona i weryfikowana dzięki zastosowaniu mechanizmów pozwalających na zoptymalizowanie jej efektów w ujęciu terytorialnym. W ten sposób kładzie się nacisk na potencjały endogeniczne (obecne i te, które dane terytorium może wytworzyć czy pozyskać) i dostosowuje interwencje do kontekstu przestrzennego, tj. do lokalnych czy regionalnych uwarunkowań i specyfiki (instytucji, wyposażenia w czynniki rozwoju etc.). Terytorializacja ściśle wiąże się z wielopoziomowym zarządzaniem, ponieważ wynika z niej potrzeba uprzestrzennienia różnego rodzaju polityk publicznych, a tym samym współdziałania podmiotów zarządczych w relacjach między-sektorowych i układzie wielu szczebli zarządzania danym terytorium[38].
10. Do szczegółowych warunków poprawy skuteczności polityk publicznych w związku z ich koordynacją i lepszym zaadresowaniem przestrzennym zaliczają się między innymi[39]:
    - pionowa i pozioma koordynacja między organami decyzyjnymi na różnych szczeblach i w ramach polityki w różnych sektorach,
    - uwzględnienie skutków terytorialnych przy opracowywaniu polityki – podejmowane działania powinny być dostosowane do danego rodzaju terytorium, a w planowaniu należy stosować podejście terytorialne,
    - pogłębienie wymiaru terytorialnego polityk na wszystkich jej etapach tj. w ramach strategicznego programowania, oceny i monitorowania,
    - wsparcie koordynacji terytorialnej za pomocą takich instrumentów jak ocena oddziaływań terytorialnych, koordynacja mechanizmów planowania i monitorowanie pod kątem terytoriów,
    - opracowywanie i wdrożenie koncepcji i instrumentów zintegrowanego rozwoju lokalnego i regionalnego,

[37] Ibidem.
[38] Ibidem.
[39] Ibidem.

- lepsze odzwierciedlenie wymiaru terytorialnego oraz uwzględnienie zróżnicowanej sytuacji wyjściowej i szczególnych uwarunkowań krajowych, regionalnych i lokalnych w procesie wdrażania i monitorowania strategii rozwoju,
- wypracowanie lepszych metod monitorowania i oceny rozwoju terytorialnego i skuteczności działań na rzecz spójności/konkurencyjności terytorialnej,
- przeprowadzanie zintegrowanej oceny skutków wszystkich istotnych polityk i programów,
- ukierunkowanie inicjatyw współpracy terytorialnej na rzecz długofalowych celów spójności/konurencyjności terytorialnej, intensyfikacja wymiany dobrych praktyk i rozwój planowania przestrzennego obszarów morskich,
- zmiana sposobu prowadzenia polityki miejskiej na bardziej zintegrowaną i uwzględniającą wpływ miast na rozwój ich otoczenia .

**Jak konstruować i wiązać ze sobą różne instrumenty polityki rozwoju? Jak definiować ich funkcje? Jak zsynchronizować planowanie przestrzenne i społeczno gospodarcze dla wdrażania zasad rozwoju spójnego terytorialnie i zrównoważonego?**

1. W odniesieniu do planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym konieczne jest stworzenia skutecznych mechanizmów monitoringu i kontroli zmian w przestrzenni, w tym skuteczności przyjętych rozwiązań planistycznych w skalach lokalnych i regionalnych. W polskich warunkach należy bardziej wzmocnić kompetencje województw w zakresie możliwości prowadzenia analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, zmian struktury funkcjonalno-przestrzennej, tak aby wnioski z nich bezpośrednio stawały się podstawą do skutecznego oddziaływania na podmioty planowania miejscowego, ale także zdecydowanie wpływały na politykę przestrzenną i inwestycyjną samorządu województwa[40].
2. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa ma w dużej mierze charakter planu struktury. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej powinien definiować podstawowe elementy powiązań i struktur ekologicznych, podstawowe elementy sieci osadniczej i hierarchie ośrodków oraz podstawowe elementy struktury powiązań transportowych i energetycznych wraz z określeniem rangi i znaczenia poszczególnych elementów struktury. Struktura modelowa powinna być wynikiem wcześniej określonej wizji rozwoju regionu, a jej poszczególne elementy składowe ich ranga, rola i znaczenie powinno być oparte na priorytetach i kierunkach rozwojowych realizujących tę wizję. Wskazanie znaczenia poszczególnych elementów struktury ma służyć nie tylko wskazaniu dla samego wskazania, ale powinno służyć przede wszystkim temu by właściwie zdefiniować elementy struktury województwa, które powinny być wspierane przez rząd (budżet państwa) i samorząd województwa (budżet województwa) w celu uruchomienia potencjałów rozwojowych poszczególnych subregionów a przez to lepiej wykorzystać potencjał rozwojowy całego regionu. Takie podejście do planowania regionalnego powinno przede wszystkim wpłynąć na pobudzenie potencjałów rozwojowych poszczególnych części wo-

[40] J. Pietruszewski, *op. cit.*

jewództwa oraz regionu jako całości. Oznacza to także realne szanse na zdynamizowanie jego rozwoju i poszczególnych jego części, a w konsekwencji powinno być podstawowym instrumentem równoważenia rozwoju w skali regionalnej. W związku z powyższym, z punktu widzenia rozwoju województwa, plan zagospodarowania przestrzennego województwa powinien w większym stopniu być uwzględniany w regionalnym planowaniu strategicznym.[41]

3. Pewne nadzieje co do poprawy synchronizacji, a tym samym skuteczności polityki rozwoju regionu, należy wiązać z coraz silniejszym integrowaniem planowania przestrzennego regionalnego z planowaniem społeczno-gospodarczym. Zarysowująca się tendencja rzeczywistego integrowania planowania rozwoju, wskazana jest w licznych dokumentach europejskich poprzez podkreślanie roli i znaczenia wymiaru terytorialnego w polityce rozwoju[42].
4. Konieczna jest zatem poprawa korelacji (synchronizacja) planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego w układzie horyzontalnym – czyli na poziomie samorządu województwa. Synchronizacja planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego na poziomie regionu wymaga odświeżonego spojrzenia na funkcje i powiązania pomiędzy Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa (PZPW) z jednej strony, oraz Strategią Rozwoju Województwa (SRW) oraz programami operacyjnymi (PO). Wyobrazić można sobie co najmniej dwa mechanizmy powiązań[43]:
   - przenoszenie ustaleń faktograficznych PZPW co do cech i wyróżników określonych obszarów geograficznych na poziom strategicznego i operacyjnego planowania interwencji (SRW i PO) w formule wyznaczania tzw. Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI);
   - przenoszenie ustaleń normatywnych PZPW co do zasad, warunków, zaleceń, rekomendacji, dobrych praktyk, itp. w zakresie zrównoważonego rozwoju w postaci definiowania warunków wstępnych uzyskiwania wsparcia, w ramach interwencji regionu adresowanej na poziom lokalny, do określonych geograficzno-tematycznych obszarów problemowych (OSI).
5. Rekomendować należy inkorporację do PZPW i do aktów planowania strategicznego oraz operacyjnego dobrych praktyk rozwoju zrównoważonego w postaci np. zaleceń, rekomendacji, wzorców, preferencji, itp. Podejście to powinno być powiązane z dopasowaniem sposobów i skali interwencji do warunków miejscowych, w oparciu o ustalenia faktograficzne Planu, odnoszące się do cech, predyspozycji i preferowanych scenariuszy rozwojowych dla poszczególnych elementów przestrzeni regionu. Zaadresowanie przestrzenne polityki rozwoju regionu powinno stać się istotnym uzupełnieniem dla działań związanych z równoważeniem rozwoju[44].
6. Konieczna jest poprawa synchronizacji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego w układzie wertykalnym, czyli na linii: region – szczeble lokalne. Istotną funkcją Planu, pozwalającą skutecznej przekładać go na równoważenie rozwo-

[41] Pietruszewski; Sołtys
[42] Pietruszewski
[43] Mikołajczyk; Pietruszewski
[44] Pietruszewski; Mikołajczyk

ju jest jego miejsce w systemie planowania przestrzennego. Funkcja ta, choć obecnie nie ma mocnego umocowania w prawie pozwala przenosić ustalenia planu regionalnego, który nie ma charakteru prawa miejscowego, na planowanie miejscowe. Funkcja ta poprzez instytucję ustalenia planu wojewódzkiego wyraźnie zdefiniowaną prawem powinna pozwolić skutecznie wpływać na zagospodarowanie przestrzenne, a przez to skuteczniej przyczyniać się do równoważenia rozwój w skali regionalnej i lokalnej. W tym kontekście należy stwierdzić, że oprócz obligatoryjnego przenoszenia ustaleń Planu wojewódzkiego na planowanie miejscowe, wydaje się, że obecnie nie dostrzega się (nawet w oparciu o istniejące uwarunkowania prawne) możliwości przenoszenia zapisów regionalnych na zasadzie zaleceń planistycznych. Pobieżna analiza stanu rzeczy wskazuje jednak, że słabość tego instrumentu wynika raczej z faktu braku realnych możliwości zachęcania planisty miejscowego do stosowania tych zaleceń. Wskazuje to na konieczność wypracowania instrumentów zachęcających do wdrażania tych zapisów np. poprzez wprowadzenie dodatkowych punktów przy ocenie strategicznej projektów aplikujących o dofinansowanie w ramach regionalnych programów operacyjnych lub innych źródeł finansowania lub współfinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, w których pośredniczy samorząd województwa[45].

7. Synchronizacja planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego w układzie wertykalnym, w warunkach decentralizacji i wielopoziomowego zarządzania powinna opierać się zatem na systemie zachęt, którego istotą mogłaby być zasada warunkowości w udzielaniu wsparcia z poziomu regionalnego na poziom lokalny: wsparcie finansowe w zamian za inkorporowanie dobrych praktyk rozwoju zrównoważonego na poziom lokalny. Stworzenie przekonywujących podstaw finansowych dla motywującego systemu zachęt. Aby region był rzeczywistym partnerem dla podmiotów lokalnych, stawiane przez niego warunki muszą być równoważone przez atrakcyjność oferty wsparcia finansowego dla strategii i przedsięwzięć lokalnych. W związku z tym, region powinien uzyskać istotnie większy niż obecnie wpływ na ukierunkowywanie i koordynowanie różnych – tak unijnych, jak i krajowych – strumieni środków finansowych o charakterze rozwojowym napływających do województwa z zewnątrz[46].
8. Z problematyką dobrych praktyk rozwoju zrównoważonego, indywidualizowanych w zaadresowany sposób w stosunku do specyficznych części regionu, wiąże się potrzeba precyzyjnej identyfikacji geograficzno-tematycznych obszarów problemowych w regionie, w oparciu o obiektywne kryteria diagnozowania lokalizacji i intensywności występowania określonych problemów rozwojowych.
9. Podstawowym narzędziem koncentracji przestrzennej interwencji w relacjach rząd – samorząd województwa, powinny być tzw. Obszary Strategicznej Interwencji (OSI). Podstawą do wyznaczenia OSI powinna być identyfikacja obszarów problemowych w ujęciu geograficznym (różnych typów terytoriów), występujących na obszarze regionu.

[45] Pietruszewski

[46] Mikołajczyk

10 Powyższy model może być sensownie zaadaptowany również na potrzeby prowadzenia polityki rozwoju województwa w relacjach intraregionalnych. Sposób rozumienia i wykorzystania OSI (można je określić dla rozróżniania jako ROSI, czyli regionalne obszary strategicznej interwencji) może być następujący[47]:
   - są to wydzielone przestrzennie obszary administracyjne lub funkcjonalne,
   - które cechują się specyficznym zestawem uwarunkowań i cech społecznych, gospodarczych lub środowiskowych, decydujących o występowaniu na ich terenie strukturalnych barier rozwoju lub trwałych (możliwych do aktywowania) potencjałów rozwojowych,
   - do których może być adresowana adekwatna interwencja publiczna uzasadniana „spójnościowo" („bariery") lub „konkurencyjnościowo" („potencjały").

   Koncepcja OSI (ROSI) opiera się zatem na powiązaniu ze sobą trzech podstawowych elementów:
   - występowanie określonych barier lub potencjałów rozwojowych (problem);
   - ich lokalizacja w przestrzeni (kryteria);
   - ich podatność na określone formy (typy) interwencji publicznej.

11. Wypracowanie na poziomie aktów planowania przestrzennego oraz strategicznego planowania społeczno-gospodarczego OSI, powinny być konsekwentnie transponowane na poziom operacyjny. Dlatego też wśród najważniejszych zasad konstrukcyjnych programów operacyjnych należy uwzględniać koncentracji oraz kierunkowania wsparcia. Obie razem wzięte służą tematyczno-przestrzennemu zaadresowaniu interwencji. Zasada koncentracji opiera się na założeniu, że program nie jest narzędziem rozwiązania wszystkich problemów w regionie. Wsparcie finansowe realizowane poprzez program, powinno się zatem koncentrować na kierunkach najważniejszych, w największym stopniu dających szansę na istotne i korzystne zmiany w zakresie zrównoważonej konkurencyjności województwa. Zasada koncentracji powinna być przy tym stosowana w sposób elastyczny w tym sensie, aby różnicować ofertę wsparcia i warunki korzystania z niej, np. w zależności od specyfiki poszczególnych obszarów województwa lub uwarunkowań określających sytuację różnych kategorii beneficjentów. Natomiast zasada kierunkowania wsparcia może być realizowana poprzez adresowanie określonych form wsparcia wyłącznie do wybranych obszarów regionu lub też poprzez przyjęcie pewnych preferencji (selektywne dostosowanie menu do specyficznych potrzeb i uwarunkowań rozwojowych różnych obszarów funkcjonalnych)[48].

[47] Mikołajczyk
[48] Mikołajczyk

**Jakie rozwiązania proceduralne i instytucjonalne mogą poprawić skuteczność instrumentów planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego we wdrażaniu zasad rozwoju spójnego terytorialnie i zrównoważonego?**

1. Zasada zrównoważonego/sustensywnego rozwoju powinna być traktowana jako zasada horyzontalna każdego dokumentu strategicznego lub operacyjnego w ramach polityki rozwoju. Poniżej wskazano przykładowe rozwiązania, które stanowić mogą odzwierciedlenie przyjęcia horyzontalnych i systemowych gwarancji dla pewnego minimalnego poziomu respektowania zasady rozwoju zrównoważonego na poziomie realizacji polityki rozwoju regionu[49].
2. W ramach systemu monitorowania strategii/programu wyodrębniana jest specjalna podgrupa tzw. wskaźników środowiskowych, które dają zsumowany obraz oddziaływania na środowisko wszystkich przedsięwzięć realizowanych w wyniku uzyskania wsparcia z jego budżetu. Wskaźniki te są podstawą ocen ewaluacyjnych, w tym także ewaluacji sporządzonej na potrzeby raportu końcowego, który zweryfikuje prawidłowość realizacji Programu.
3. Na etapie oceny wniosków o udzielenie dofinansowania (ocena formalna i ocena wykonalności) zagwarantowane zostają procedury niedopuszczające do dalszego procedowania tych projektów, które nie spełniają prawnych wymogów związanych z oddziaływaniem na środowisko naturalne, a wynikających z krajowego i wspólnotowego prawodawstwa. Na etapie oceny wykonalności projektów angażowany jest dedykowany ekspert ze specjalizacją w zakresie ocen oddziaływania na środowisko.
4. Na etapie oceny strategicznej, czyli ostatecznego rekomendowania projektów do dofinansowania, zastosowanie ma specjalna preferencja, której funkcją jest wychwytywanie i premiowanie projektów wyróżniających się pod względem korzystnego oddziaływania na środowisko i wychodzących w tej kwestii poza wymogi określone przepisami obowiązującego prawa (wychwytywanie i promowanie dobrych praktyk). Preferencja ta przekłada się na kryteria wyboru projektów, mających zastosowanie do oceny wszystkich bez wyjątku projektów zgłaszanych do dofinansowania w ramach programu. Kryterium to zdefiniowane jest np. jako „Promowanie zrównoważonego rozwoju" i stanowi odzwierciedlenie wspólnotowej zasady zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z tym kryterium, dodatkowe punkty w ramach oceny projektów otrzymują te spośród nich, które proponują rozwiązania, w sferze ochrony i poprawy jakości środowiska przyrodniczego, wykraczające poza wymagane przepisami prawa dla danego rodzaju przedsięwzięcia. Przyznanie dodatkowych punktów następuje wyłącznie po stwierdzeniu, że w danym projekcie przewidziano rozwiązania, które jednocześnie spełniają następujące przesłanki:
   a) charakteryzują się korzystnym oddziaływaniem lub zmniejszeniem uciążliwości oddziaływania na środowisko naturalne obiektów i urządzeń objętych zakresem przedmiotowym projektu;

[49] Mikołajczyk

b) nie wynikają z obowiązku prawnego nałożonego na Beneficjenta (mają charakter nieobligatoryjny, czyli nie wynikają z przepisu prawa lub decyzji kompensacyjnej);
c) pociągają za sobą dodatkowe koszty realizacji przedsięwzięcia, które nie wystąpiłyby w przypadku pominięcia tych rozwiązań;
d) ich podstawowym uzasadnieniem są korzyści środowiskowe (ekologiczne), a nie korzyści finansowe (ekonomiczne) Beneficjenta.

5. Definiowanie struktury tematycznej Programu uwzględnia problematykę rozwoju zrównoważonego. Chodzi o to, aby strukturalnie wydzielić te kategorie interwencji (typy przedsięwzięć), które mają szczególne znaczenie dla rozwoju zrównoważonego. Wydzielenie ich w postaci odrębnych jednostek struktury – czyli osi priorytetowych i działań, wraz z przydzieleniem określonej puli środków (alokacji), utrudniać ma wydatkowanie tychże na inne kategorie interwencji. Chodzi o to, że w sytuacji braku zagwarantowanej alokacji istnieje zagrożenie wyparcia tych kluczowych dla rozwoju zrównoważonego typów przedsięwzięć przez inne typy projektów. Służy to ograniczeniu konkurencji o środki pomiędzy przedsięwzięciami wpisującymi się w koncepcję rozwoju zrównoważonego (energetyka odnawialna, eko-efektywność, bioróżnorodność, infrastruktura transportu kolejowy, transport zbiorowy, gospodarka wodno-ściekowa i gospodarka odpadami, oddolne inicjatywy obywatelskie, itp.). a innymi.
6. Stosunkowo najprostszym rozwiązaniem skutkującym pewnym podstawowym poziomem przestrzennego zaadresowania instrumentów polityki rozwoju jest wydzielenie w ramach programów operacyjnych odrębnych i ukierunkowanych tematycznie puli środków do różnych kategorii obszarów geograficznych. Np. na podstawie ustaleń umocowanych w aktach planowania przestrzennego i strategicznego planowania społeczno-gospodarczego identyfikuje się sieć kluczowych dla regionu ośrodków miejskich oraz inne funkcjonalne obszary. Oferta dla miast koncentruje się przy tym np. na problematyce transportu zbiorowego (a w szczególności – powiązań transportowych z otoczeniem) oraz rewitalizacji centrów miast (mającej istotne znaczenie z punktu widzenia procesów niekontrolowanej suburbanizacji), czy też samowystarczalności i efektywności energetycznej. Z kolei istotnymi elementami selektywnej tematycznie oferty dla pozostałych obszarów mogą być np. przedsięwzięcia dotyczące: gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, ochrony zdrowia na poziomie podstawowym, dostępności podstawowych usług społecznych w obszarze edukacji, kultury, sportu, itp.
7. Innym zabiegiem ukierunkowania przestrzennego może być identyfikacja w przestrzeni regionu tzw. obszarów strukturalnie słabych (wyznaczane np. na poziomie gmin na podstawie obiektywnych wskaźników gospodarczych, społecznych i finansowych). Mogą być one w ramach programów operacyjnych preferowane (gratyfikowane punktowo) w ramach systemu wyboru projektów do dofinansowania. Pozwala to na pewną korektę naturalnej przewagi (wynikającej z lepszych zdolności instytucjonalnych) obszarów i ośrodków lepiej rozwiniętych w konkurencji o środki finansowe.

8. Zaproponowane wyżej rozwiązania postrzegać można jako pewne minimum w zakresie dostosowania standardowych instrumentów polityki rozwoju do jej odnowionych założeń koncepcyjnych. Bazują one na doświadczeniach, praktykach już znajdujących zastosowanie w aktualnych mechanizmach polityki rozwoju. Wydaje się jednak, że bazując na dotychczasowych doświadczeniach, można rekomendować rozwiązania dalej idące, a w szczególności – bardziej integralne. Chodzi o rozwiązania, które potraktowane jako spójny zestaw sekwencyjnie zależnych kroków, spełniałyby określone wymogi związane ze skutecznym i całościowym inkorporowaniem zasady zrównoważonego rozwoju w mechanizm planowania i realizacji polityki rozwoju regionu. Są to wymogi następujące[50]:
   - respektowanie wartości związanych z wieloszczeblową decentralizacją zarządzania terytorialnego;
   - umożliwienie harmonizacji i koordynacji lokalnych polityk rozwojowych w ramach polityki rozwoju regionu;
   - oparcie na podejściu negocjacyjnym i kontraktualnym (dialog, sprzężenie zwrotne), umożliwiającym wzmocnienie mechanizmów partycypacji społecznej;
   - całościowa integracja wątków związanych z rozwojem zrównoważonym, konkurencyjnością i spójnością terytorialną oraz subsydiarnością.
9. Polityka rozwoju oparta na zasadach rozwoju zrównoważonego (zrównoważonej konkurencyjności, wielowymiarowej spójności terytorialnej) to proces ciągłego podejmowania wyborów (często trudnych i kontrowersyjnych) oraz pozyskiwania dla nich akceptacji politycznej i społecznej. Równoważenie rozwoju jest zatem domeną wyboru publicznego. Na poziomie operacyjnym, kluczem dla jej skutecznego wdrożenia jest więc stworzenie wiarygodnych mechanizmów wyboru publicznego. W szczególności, powinny one służyć definiowania określonej wiązki pożądanych przez daną społeczność celów (takich jak wzrost dochodów osobistych, poprawa stanu zdrowia i wyżywienia, dostęp do zasobów środowiska odpowiedniej jakości, poziom wykształcenia). Po drugie, konieczny jest mechanizm arbitrażu temporalnego między obecnym i przyszłymi pokoleniami, definiujący racjonalność wykorzystania zasobów nieodnawialnych[51].
10. Mechanizmy wiarygodnego wyboru publicznego opierać się muszą na koncepcji „terytorium społecznie odpowiedzialnego", w ramach którego różne polityki sektorowe wdrażane są w sposób spójny i przekrojowy, poprzez stworzenie modelu zrównoważonego rozwoju, który wpływa na równowagę ekonomiczną, społeczną, kulturalną i środowiskową. Istota tego podejścia polega na tym, że polityka zarządzania otoczeniem i terytorium jest częścią łańcucha przepływów informacji i relacji, które są inspirowane poczuciem wspólnotowego interpretowania określonego terytorium. Zarządzanie terytorium, w tym polityka spójności, jest traktowane w sposób holistyczny. Istotnym elementem są tutaj działania na rzecz rozwoju demokracji lokalnej i wzmocnienia modelu partnerskiego na terytoriach, co wzmacnia wartość procesów rozwoju lokalnego i postępu społecznego. Poprzez czynne obywatelstwo,

[50] A. Mikołajczyk
[51] J. Zaucha

solidarność, partycypację, odpowiedzialność i zarządzanie (z ang. *governance*), wzrasta poziom zaufania i pewności we wspólnotach lokalnych, co sprzyja większemu zaangażowaniu społecznemu i większej spójności społecznej. Stymuluje także rozwój gospodarczy[52].

11. Zadaniem instytucji publicznych jest udział w ciągłej wymianie wiedzy i obserwowanie interakcji, jakie występują pomiędzy nią (wiedzą) a środowiskami kulturowo znaczącymi i biznesowymi w danym regionie. Celem jest to, by występował proces „ciągłej innowacji", dlatego tak ważne jest by kolaboracja pomiędzy różnymi lokalnymi ugrupowaniami była ciągła i wielopłaszczyznowa. Dla tego celu tworzy się pojęcie „siły regionu uczącego się" - (ang. *Learning forced region*), które wskazuje na to, że proces kreowania innowacji nie kończy się na rozwiązaniach technologicznych. Raczej jest początkiem interaktywnego współdziałania instytucji wzmacniających środowisko innowacji i jego rozprzestrzenianie w otoczeniu kulturowym i edukacyjnym. W innowacjach społecznych chodzi o wykorzystanie pomysłowości samorządów terytorialnych, organizacji humanitarnych, stowarzyszeń i przedsiębiorców społecznych dla znalezienia nowych sposobów zaspokojenia potrzeb społecznych, których nie zaspokajają w wystarczający sposób rynek lub sektor publiczny. Chodzi także o wykorzystanie tych pomysłów w procesie zmian postaw i zachowań społecznych. Innowacje społeczne nie tylko odpowiadają na potrzeby społeczne i pomagają rozwiązywać społeczne problemy, ale wzmacniają też pozycję obywateli i tworzą nowe relacje społeczne i modele współpracy. Są, zatem innowacyjne same w sobie i sprzyjają innowacyjności społeczeństwa.[53]
12. W praktyce, model „terytorium społecznie odpowiedzialnego" musi polegać na takich działaniach jak[54]:
    - rozwój wspólnej długoterminowej wizji zrównoważonego miasta/terytorium,
    - współuczestnictwo w realizacji procesu zrównoważonego rozwoju wśród społeczności lokalnej i administracji samorządowej,
    - udział wszystkich sektorów społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji,
    - podejmowanie decyzji w sposób otwarty, odpowiedzialny i transparentny,
    - współpraca w partnerstwie z przyległymi gminami i władzą na innych szczeblach
13. W rozwiązywaniu problemów i konfliktów pojawiających w rozwoju określonego terytorium i społeczności istotne znaczenie ma tworzenie tzw. partnerstw trójsektorowych. Partnerstwa te powinny być odpowiedzią na instytucjonalną i organizacyjną słabość w osiąganiu rezultatów zrównoważonego rozwoju, a także środkiem na łączenie biznesowych i społecznych celów i kompetencji z poprawą programowania i realizacji celów sektora publicznego. Partnerstwo trójsektorowe ułatwia włączenie ludności do realizacji określonych celów, a z drugiej strony daje społeczności szanse na ujawnienie potrzeb i interesów oraz ich zaspokojenie. Wartością dodaną partnerstw trójsektorowych jest aktywizacja społeczności lokalnej, co jest szczególnie

[52] W. Toczyski; J. Zaucha
[53] W. Toczyski
[54] Ibidem.

pożądaną innowacją zarządzania publicznego. Partnerstwo trójsektorowe trzeba uznać za prostszą formę rekomendowanego zarządzania wielopoziomowego (*Multi-level Governance*) w Unii Europejskiej[55].

14. W kontekście odnowionej polityki rozwoju istotne są również trzy inne elementy, kluczowe dla skutecznej realizacji celów rozwoju zrównoważonego i spójnego terytorialnie (lub też: celów zrównoważonej konkurencyjności)[56]:
    - koncentracja (osiągnięcie masy krytycznej w ramach radzenia sobie z negatywnymi efektami zewnętrznymi),
    - łączenie (wzmacnianie wagi efektywnych połączeń pomiędzy obszarami zapóźnionymi a centrami rozwojowymi poprzez infrastrukturę i dostęp do usług), oraz
    - współpraca (współdziałanie ponad granicami administracyjnymi w celu osiągnięcia efektów synergii).
15. Proceduralnie, nowy model terytorialnego adresowania polityk publicznych, oparty na koncepcji Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI) czy też Regionalnych Obszarów Strategicznej Interwencji (ROSI) mógłby mieć postać następującej sekwencji kroków[57]:
    a) Identyfikacja potencjałów i barier (problemów) rozwoju województwa na tle społecznych/gospodarczych/przyrodniczych trendów rozwojowych;
    b) Ocena podatności na oddziaływanie interwencji publicznej;
    c) Określenie dla każdego potencjału oraz bariery kryteriów delimitacji przestrzennej - identyfikowania obszarów ich występowania ze szczególną intensywnością, z uwzględnieniem adekwatnego dla ich pomiaru poziomu terytorialnego (np. gmina, powiat, podregion, województwo, kraj, zaproponowany obszar funkcjonalny);
    d) Określenie dla każdego potencjału oraz bariery rozwoju – najbardziej adekwatnego, skutecznego i realistycznego zestawu kierunków i narzędzi interwencji publicznej - określenie typu przedsięwzięć inwestycyjnych – w formie projektów, grup projektów lub programów lub określenie działań organizacyjnych bądź regulacyjnych, wykraczających poza rutynową i bieżącą działalność zarządczą władz publicznych;
    e) Identyfikacja konkretnych OSI i ich lokalizacja w przestrzeni województwa wraz z określeniem dla nich scenariuszy przekształceń (zmian), uwzględniających optymalne w danym przypadku formy interwencji publicznej.
16. Całościowy nowy model polityki rozwoju regionu, inkorporujący zasady rozwoju zrównoważonego, mógłby opierać się na następujących i powiązanych ze sobą rozwiązaniach[58]:

[55] Ibidem.
[56] Ibidem.
[57] A. Mikołajczyk
[58] A. Mikołajczyk; J. Pietruszewski

a) PZPW określa specyficzne obszary funkcjonalne oraz problemowe w przestrzeni regionu. PZPW zawiera zaadresowane przestrzennie ustalenia, rekomendacje, zalecenia, itp. bazujące na dobrych praktykach rozwoju zrównoważonego.
b) Strategia rozwoju województwa określa kierunki rozwoju realizujące paradygmat „zrównoważonej konkurencyjności" oraz odpowiednie do niego zasady, kryteria i preferencje odnoszące się do wszelkiej interwencji adresowanej z poziomu województwa na poziom intraregionalny. Strategia wyznacza kierunki selektywności tematycznej.
c) Strategia rozwoju województwa, w oparciu o ustalenia faktograficzne PZPW oraz inne źródła analityczne, wyznacza kierunki koncentracji przestrzennej. Strategia identyfikuje obszary strategicznej interwencji - OSI (m.in. na podstawie obrazowania cech fizjograficznych i danych społeczno-gospodarczych wykonanych w PZPW). OSI to rezultat następującej sekwencji rozumowania: a) analiza trendów i wyzwań rozwojowych; b) identyfikacja wynikających z nich tematycznych problemów rozwojowych w postaci barier lub niewykorzystanych potencjałów rozwojowych; c) lokalizacja problemów w przestrzeni – identyfikacja obszarów geograficznych o szczególnej intensywności występowania określonych problemów rozwojowych (potencjałów/barier); d) dobór form interwencji publicznej najbardziej adekwatnych do zidentyfikowanych na danym obszarze problemów. W rezultacie OSI to obszar tematyczno-przestrzenny z przypisaną do niego (niewykluczone, że wielowątkową) interwencją publiczną.
d) Na szczeblu programu operacyjnego, obok czysto konkursowego trybu wyboru przedsięwzięć do dofinansowania, wprowadzony jest tryb negocjacyjny w formule lokalnego kontraktu rozwojowego, zawieranego pomiędzy regionem a polityczno-społeczno-gospodarczą reprezentacją danego OSI. Negocjowany jest pakiet przedsięwzięć odpowiedni do problemów, które legły u podstaw wyznaczenia danego obszaru jako OSI. Przedmiotem negocjacji jest uzgodnienie specyficznej ścieżki rozwojowej dla danego obszaru oraz ustalenie zasad wykorzystania dla jej wdrożenia środków i instrumentów wsparcia pozostających w dyspozycji regionu. Region bierze odpowiedzialność za uwzględnienie, w ramach lokalnego kontraktu rozwojowego, zasad „zrównoważonej konkurencyjności", czyli zasad rozwoju zrównoważonego.
e) Wsparcie udzielane w ramach lokalnego kontraktu rozwojowego może być obwarowane specyficznymi warunkami, które mają swoje zakotwiczenie w PZPW, Strategii czy tematycznych programach wojewódzkich (zasada warunkowości). Warunki mogą np. dotyczyć dobrowolnego uwzględnienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (lub w studium zagospodarowania przestrzennego gminy) określonych ustaleń, rekomendacji czy zaleceń PZPW, odzwierciedlających dobre praktyki rozwoju zrównoważonego. Warunki mogłyby się też odnosić np. do przyjęcia określonych standardów partycypacji społecznej przy realizacji przedsięwzięć rozwojowych.

**Jakie dobre praktyki zastosować dla rozwiązywania różnych typów sytuacji przestrzenno-problemowych?**

### *Rozwój miast i ich powiązań z otoczeniem*[59]

1. Według KPZK, spójny przestrzennie kraj czy region stanowił siatkę powiązanych ze sobą obszarów funkcjonalnych o różnej skali przestrzennej zapewniających mieszkańcom dostęp do pracy i usług społecznych niezbędnych dla rozwoju i zachowania kapitału ludzkiego i społecznego. Miasta stanowią istotny wyznacznik konkurencyjności przestrzennej. Są one miejscami skupiania się powiązań gospodarczych i społecznych o charakterze międzynarodowym, krajowym i regionalnym. Jakość miast decyduje o tempie rozwoju gospodarczego w skali ponad lokalnej, wywiera istotny wpływ na sferę społeczną, stan środowiska naturalnego i stanowi ważną składową poziomu życia w kraju. Pomimo ponadlokalnej, a nierzadko międzynarodowej roli miast, procesy decyzyjne definiujące ich rozwój mają charakter lokalny. Są zwykle prowadzone z punktu widzenia mieszkańców danego miasta bez uwzględniania efektów zewnętrznych w skali regionu, kraju czy kontynentu.
2. W zakresie polityki miejskiej, w KPZK wskazano poziom miast powiatowych jako ten, zapewniający spójność przestrzenną kraju. Na tym poziomie powinny zostać zdefiniowane powszechne standardy dostępu do usług edukacyjnych, opiekuńczych czy zdrowotnych. Wskazano także na obszary wymagające szczególnej troski, to jest tam gdzie ośrodki powiatowe doświadczają szczególnych barier rozwojowych, np. w zakresie dostępności do dużych ośrodków miejskich.
3. Spójności i konkurencyjności przestrzennej służy także wyrażony w KPZK postulat tworzenia wokół miast (do poziomu powiatu) dobrze skomunikowanych obszarów rynków pracy. Praktycznie oznacza to próbę zachowania policentrycznej lokalnej sieci osadniczej, zmniejszenie skali niekontrolowanego rozlewania się wielkich miast, przy warunku koniecznym efektywnego wykorzystania zasobów pracy (kolejny ważny aktyw rozwojowy w kraju) i tworzenia masy krytycznej niezbędnej dla rozwoju na poziomie powiatowym.
4. Konieczne jest położenie nacisku na potrzebę wzmocnienia polityki rozwoju miejskiego na poziomie krajowym oraz na potrzebę koordynacji rozwoju miast na poziomie lokalnym a także regionalnym. Ma to prowadzić do osiągnięcia partnerstwa pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi oraz pomiędzy małymi i średnimi miastami a dużymi miastami w regionach miejskich i metropolitarnych. Sprzyjać temu powinno m.in. planowanie transportowe i zarządzanie ruchem nakierowane na obniżenie negatywnych skutków transportu na środowisko oraz lepszą integrację miejskich regionów funkcjonalnych. Wśród działań operacyjnych wskazać należy na potrzebę:
   – opracowywania planów obszarów funkcjonalnych miast powyżej 100 tys. mieszkańców,

[59] J. Zaucha; Michalak, Sołtys

- wprowadzenia zintegrowanych systemów transportu pasażerskiego w miejskich obszarach funkcjonalnych,
- wprowadzenia do praktyki planistycznej odpowiednich standardów urbanistycznych zapewniających ład przestrzenny w regionach miejskich.

5. Konieczne jest podjęcie działań, których istotą jest wdrożenie w warunkach polskich w przestrzeni miejskiej elementów charakterystycznych dla modeli tzw. „miast inteligentnych" i zastosowanie rozwiązań funkcjonujących w tzw. *smart gridach.* Dla stworzenia podstaw funkcjonowania takiego systemu konieczne jest wprowadzenie efektywnych rozwiązań w planowaniu przestrzennym i zarządzaniu przestrzenią miejską. Jak się zauważa, *kreatywność i innowacyjność w miastach najłatwiej wyzwolić, łącząc ich mieszkańców w sieć. Stąd też w*łaściwym wydaje się zastosowanie w miastach koncepcji zarządzania opartej na *multilevel governance*.
6. W obszarach metropolitalnych koncepcja *multilevel governance* powinna być realizowana jako tzw. *metropolitan governance*, przez tworzenie sieci połączeń między aktorami wszystkich szczebli decyzyjnych, włączenia podmiotów spoza sektora publicznego i mieszkańców, a także między centrum obszaru a jego peryferiami w celu przeciwdziałania rozwarstwieniu w rozwoju społecznym i gospodarczym, a także przestrzennym, oraz dla przeciwdziałania „rozlewaniu się" miast i podejmowania wyzwań konkurencyjności, stawianych przed regionami.
7. Do kluczowych elementów *metropolitan governance* należą cechy następujące:
   - budowanie wzajemnego zaufania jest podstawowym warunkiem, gdyż wymagana jest większa solidarność i zrozumienie potrzeb wszystkich podmiotów funkcjonujących w przestrzeni miejskiej,
   - zarządzanie powinno być trwałym czasowo procesem,
   - konieczne jest włączenie mieszkańców w zarządzanie przestrzenią miejską w celu budowania większej odpowiedzialności i poczucia wagi działań podejmowanych z inicjatywy mieszkańców,
   - zyskanie zaufania sektora gospodarczego – stworzenie przekonania o bezpieczeństwie i stabilności funkcjonowania gospodarki w przestrzeni miejskiej,
   - włączenie do procesu decyzyjnego aktorów wszystkich możliwych szczebli, także sektora prywatnego i sektora organizacji pozarządowych,
   - system współpracy powinien być elastyczny i dostosowany do danego zadania – nie wszędzie pomogą sztywne ramy współpracy, niektórych inicjatyw nie da się z kolei przeprowadzić bez usystematyzowanej lub narzuconej prawnie ścieżki decyzyjnej.
8. Zrównoważony rozwój przestrzeni wymusza poszukiwanie rozwiązań dla mniejszych ośrodków miejskich, które muszą poszukiwać własnego sposobu na rozwój i odnalezienie się w konkurencji już nie tylko krajowej, ale i międzynarodowej, a w przypadku obszarów metropolitalnych – w konkurencji z samą metropolią. Nie posiadają atutów płynących z pełnienia funkcji metropolitalnych, przez co konieczne jest poszukiwanie innych rozwiązań mogących zapewnić im konkurencyjność przy możliwie najbardziej zrównoważonym rozwoju. Na podstawie różnych doświad-

czeń wskazać można podstawowe elementy budowania strategii wyjścia z cienia metropolii przez otaczające je miasta:

- wypracowanie nowej identyfikacji miasta – powinno ono być rozpoznawalne jako samodzielny podmiot, nie zaś tylko jako część obszaru metropolitalnego,
- konieczność stworzenia nowych funkcji miejskich (społecznych, ekonomicznych, kulturalnych i miejskich), które zapewniałyby większą niezależność od metropolii przy zachowaniu relacji współpracy z nią,
- stworzenie ram zaangażowania mieszkańców, organizacji II i III sektora w zarządzanie miastem i zasad współpracy z władzami miejskimi.

9. Istotnym wyzwaniem, lokującym się na przecięciu polityki rozwoju regionu i polityki miejskiej jest współzależność i współpraca między centrum obszaru metropolitalnego, a jego peryferiami i mniejszymi ośrodkami miejskimi znajdującymi się w regionie. Rozważyć można modelowe rozwiązania francuskie w tym zakresie. Zainteresowane gminy mogą tworzyć organizacje na wzór związków celowych, jednak warunkiem jest funkcjonowanie takich związków w wybranych obszarach związanych z planowaniem przestrzennym i rozwojem ekonomicznym. Do wykorzystania są też rozwiązania austriackie, gdzie wprowadzono nowe formy współpracy w tzw. dużych i małych regionach (współpraca musi się opierać na trzech poziomach: province-regions-small regions). Kooperację umożliwiają specjalne granty, o które można się ubiegać pod warunkiem zawiązania partnerstwa z konkretną liczbą podmiotów realizujących dane zadanie. Celem nadrzędnym jest tworzenie przestrzeni atrakcyjnej dla życia, która efektywnie będzie mogła uczestniczyć w konkurencji z innymi regionami. Zasadą działania jest m.in. tworzenie klastrów, zaś narzędziami realizacji celów są m.in.- określanie kluczowych elementów dla rozwoju regionalnego przez realizację wspólnych projektów z tego zakresu. Jednym z efektów takich działań może być np. "mniej destruktywna" konkurencja między gminami lub głębsza specjalizacja sektorowa.
10. Promowania wymaga koncepcja miasta jako tzw. smart grid. Wskazać można cechy podejścia typu smart grid, które wpasowują się doskonale w rozwój współczesnych miast:
    - idea smart gridu wspiera policentryczność, gdyż jej immanentną cechą jest łączenie źródeł rozproszonych,
    - wspiera idee samowystarczalności energetycznej w skali mikro, ale wraz z postępującym rozwojem technologii może również w skali makro,
    - redukuje emisje gazów cieplarnianych (poprzez pełne wykorzystanie potencjału OZE, poprzez zwiększenie efektywności użycia energii – energia jest użytkowana *u źródła*, pominięcie strat na transporcie sieciami z dużych elektrowni systemowych zasilanych paliwami kopalnymi),
    - demokratyzuje rozlokowanie generacji energii,
    - system jest wysoce responsywny, minimalizuje straty – energia płynie tam gdzie jest w danej chwili potrzebna,

- konsument staje się świadomym konsumentem dzięki zastosowaniu inteligentnego opomiarowania zużycia energii, ale również staje się świadomym producentem energii,
- smart grid w mieście umożliwia zastosowanie dużych rozwiązań jak np. powszechne ładowanie samochodów elektrycznych do poruszania się po mieście,
- smart grid w mieście przede wszystkim umożliwi też w pełnej skali wykorzystanie OZE takich jak przydomowe elektrownie wiatrowe, panele fotowoltaiczne na dachach, lampy solarne i hybrydowe czy bioenergia z oczyszczali czy zakładów utylizacji odpadów. Najczęstszym problemem współpracy OZE z sieciami tradycyjnymi jest niestabilność generacji energii przez OZE a z drugiej strony stan sieci i moce przyłączeniowe a czasami nawet problemy współpracy z operatorami.

### *Zarządzenie i zagospodarowanie w odniesieniu do przestrzeni morskiej*[60]

1. W KPZK podkreślono potrzebę włączenia przestrzeni morskiej w system planowania przestrzennego kraju (tzw. *nested approach*) i stworzono ku temu niezbędne warunki w ramach istniejącego stanu prawnego. Przede wszystkim wskazano cel wiodący planowania przestrzennego obszarów morskich, cele operacyjne tj. priorytety wykorzystania przestrzeni morskiej, określono potencjały rozwojowe o znaczeniu krajowym i możliwe konflikty oraz zaproponowano inwestycje krajowe niezbędne dla sustensywnego wykorzystania przestrzeni morskiej.
2. Zapisy KPZK otworzyły możliwość konstruowania planów morskich spójnych z celami i priorytetami przestrzennego zagospodarowania kraju. KPZK stał się elementem integracji różnych polityk wobec przestrzeni morskiej realizując przez to najważniejsze postulaty spójności terytorialnej. Istnieje konieczność podjęcia działań zmierzających do operacjonalizacji i wdrożenia przyjętych w nim założeń.

### *Kreowanie i rozwijanie korytarzy transportowych*[61]

1. Z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju przestrzennego Polski, a także jej konkurencyjności w przestrzeni europejskiej, istotne jest podjęcie działań zmierzających do uzupełnienia tzw. europejskiej sieci bazowej poprzez:
   - wprowadzenia do sieci bazowej połączenia drogowo-kolejowego Świnoujście/Szczecin – Gdynia/Gdańsk łączącej oba obszary metropolitalne i tym samym równoleżnikowego powiązania osi wybiegających z polskich portów w sieci bazowej na południe,
   - aktualizacji przebiegu korytarza transportowego CETC poprzez dodanie wariantu drogowo-kolejowego przez Poznań i Wrocław do istniejącego połączenia przez województwo lubuskie.

---

[60] J. Zaucha

[61] W. Szydarowski, *Europejskie i krajowe sieci transportowe i energetyczne – rekomendacje dla polityki przestrzennej rozwoju regionów i obszarów lokalnych.*

2. Należy uważnie przeanalizować i zaadaptować metody stosowane przez różne władze terytorialne w celu kreowania i promowania koncepcji korytarzy transportowych. Wzorcowe mogą być działania podjęte w celu wypromowaniu korytarza Scandria. Składa się na nie:
   - skuteczny lobbing na szczeblu europejskim poprzez prezentację argumentów przemawiających za uwzględnieniem korytarza w sieci bazowej na rozlicznych konferencjach, seminariach i debatach (*hearings*), organizowanych zarówno w kraju, jak i w wielu europejskich stolicach (w tym także na dorocznych konferencjach TEN-T) organizowanych przez Komisję Europejską.
   - funkcjonalne dowiązanie korytarza z jednej strony do morskiej autostrady Gedser-Rostock, z drugiej zaś do sieci transportowej wokół portów adriatyckich (tzw. NAPA ports, czyli: Rawenna, Wenecja, Triest, Koper i Rijeka);
   - współdziałanie z innymi projektami transnarodowymi w ramach Programu dla Regionu Morza Bałtyckiego oraz Programu dla Europy Środkowej, aby uzasadnić istnienie Scandrii jako komponentu systemu transportowego na poziomie makroregionalnym;
   - zdefiniowanie Scandrii jako korytarza nie tyle transportowego, służącego tranzytowi ładunków, ale korytarza wzrostu, wiążącego aglomeracje miejskie Öresund (Kopenhaga-Malmö), Rostocku, Berlina, Pragi, Wiednia i Bratysławy oraz ośrodków portowych nad Morzem Adriatyckim.
3. Godna zaadaptowania i upowszechnienia jest także metodologia stosowana w procesie kształtowania korytarzy transportowych, oparta na doświadczeniach szwedzkich. Punktem wyjścia w tym procesie jest identyfkacja interesariuszy oraz określenie obszarów wsparcia działalności transportowo-logistycznej ze strony sektora publicznego. W związku z tym, przed podjęciem studiów i analiz warto dokonać inwentaryzacji firm sektora biznesu zainteresowanych rozwojem korytarza oraz wspólnie ustalić:
   - jak wygląda układ przestrzenny głównych łańcuchów logistycznych na obszarze administrowanym przez dane władze lokalne/regionalne na tle planów rozwojowych korytarza;
   - jakie produkty/towary są za ich pomocą przesyłane;
   - jakie firmy obecnie korzystają z infrastruktury korytarza i jakie bariery sygnalizują, jeśli chodzi o utrzymanie odpowiedniej regularności, punktualności i satysfakcjonujących kosztów dostaw;
   - jakie warunki muszą być spełnione, aby analizowany korytarz uzyskał wyższy wolumen ładunków w określonej perspektywie czasowej i jaka jest w tej dziedzinie rola sektora publicznego.
3. W konsekwencji, w procesie kształtowania korytarzy transportowych istotne jest:
   - przeanalizowanie usytuowania i funkcjonowania korytarza w szerszym wymiarze przestrzennym i merytorycznym, jako elementu systemu transportowego makroregionu bądź całej Unii Europejskiej oraz struktury poprawiającej dostępność (*accessibility*) i jakość połączeń (*connectivity*) pomiędzy obszarami produkcji (np. zagłębia surowcowe), przeładunków (porty) oraz konsumpcji (np. obszary

metropolitalne), co pozwoli na zwiększenie grupy beneficjentów zainteresowanych infrastrukturą i usługami ulokowanymi w korytarzu;

- zainicjowanie dialogu z partnerami sektora biznesowego (firmy produkcyjne zainteresowane przewozem ładunków w korytarzu, firmy spedycyjne, transportowe, obsługi logistycznej, przewoźnicy, właściciele infrastruktury itd.), w celu urealnienia planów rozwojowych korytarza w oparciu o strategie podmiotów prywatnych, wykorzystujących infrastrukturę i usługi znajdujące się w korytarzu;
- prowadzenie aktywnej działalności lobbingowej na rzecz korytarza jako czynnika wzrostu gospodarczego na forum krajowym i zagranicznym, z wykorzystaniem sił i środków władz lokalnych i regionalnych, instytucji naukowo-badawczych oraz partnerów biznesowych.

### *Kreowanie i rozwijanie korytarzy energetycznych*[62]

1. Istotnym zagadnieniem w tym zakresie wydaje się być konieczność mocniejszego wyeksponowania znaczenia działań podejmowanych w mniejszej skali, czyli działań uzupełniających i osłonowych w stosunku do funkcjonowania poszczególnych makrowęzłów, na wypadek awarii bądź niedoboru energii. Kierunek ten wydaje się wciąż aktualny i powinien skłaniać do podjęcia dalszych działań w sferze wykorzystania i połączenia zasobów energii odnawialnej w ramach współpracy ponadgranicznej z udziałem polskich władz lokalnych i regionalnych. Powinny one zmierzać do powiązania obszarów produkcji energii w oparciu o zasoby odnawialne w jeden makrosystem bądź kilka mniejszych mezoskalowych systemów, aby zapewnić dostawy energii do obszarów jej dużej konsumpcji (zwłaszcza obszarów metropolitalnych.
2. W powyższym kontekście należy rozważyć powrót do koncepcji bałtyckiego supergridu energii wiatrowej. Jest to propozycja łączenia obszarów wytwarzania tego typu energii w akwenach morskich (*offshore wind power areas*) za pomocą tzw. korytarzy transmisyjnych (*wind power transmission corridors*) (zob. rycina poniżej). Wymagałoby to podjęcia skoordynowanego w skali mezoregionalnej i dostosowanego do potrzeb konsumentów planowania sieci energetycznej, które umożliwiłoby zamknięcie procedury określenia priorytetów, podziału zadań i obowiązków, zdefiniowania środków oraz przeprowadzenia inwestycji w pięcioletnim horyzoncie czasowym.
3. Wzorcowe działania inwestycyjne w sferze korytarzy transmisyjnych energii wiatrowej podjęto np. w Stanach Zjednoczonych. Z inicjatywy gubernatorów stanów Iowa, Minnesota, Wisconsin oraz Północnej i Południowej Dakoty w roku 2010 opracowano projekt powiązania 20 zidentyfikowanych stref o wysokim potencjale rozwoju energetyki wiatrowej (co najmniej 750 MW) z ośrodkami jej konsumpcji. Służyć temu ma budowa sześciu korytarzy z liniami transmisyjnymi o zdolności przesyłowej 15 tysięcy MW energii. Będą one stanowić zalążek sieci regionalnej (*regional power grid*) obsługiwanej przez elektrownie wiatrowe.

[62] W. Szydarowski, *op. cit.*

4. Z proceduralnego i instytucjonalnego punktu widzenia, w procesie planowania i wdrażania budowy sieci energetycznych pierwszorzędne znaczenie ma właściwe rozpoznanie uczestników tego procesu. Rolą władz lokalnych i regionalnych (na ogół nieposiadających formalnych kompetencji w tym zakresie) jest aktywne reprezentowanie społeczności korzystającej z infrastruktury. Władze terytorialne zarządzają ponadto przestrzenią, w której inwestycje energetyczne są lokalizowane. Udział władz terytorialnych skupiać się zatem powinien na:
   - identyfikacja potrzeb i potencjalnych projektów,
   - pomocy w kompletowaniu danych wymaganych w procesie oceny efektów projektu (w tym oceny oddziaływania na środowisko),
   - uczestnictwie w dyskusji nad rezultatami oceny.

**Wykaz wykorzystanych opracowań eksperckich:**


Matczak R., Mikołajczyk A., Sobolew M., *Kierunki „terytorializacji" polityk publicznych w ramach procesu wdrażania Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*;

Michalak-Magda K., Michalak P., *Koncepcje inteligentnego rozwoju w urbanistyce;*

Mikołajczyk A., *Zasada zrównoważonego rozwoju w programowaniu operacyjnym na przykładzie Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2011. Teoria, doświadczenia, perspektywy;*

Pietruszewski J., *Rekomendacje praktyczne dla polityki przestrzennego rozwoju spójnego terytorialnie i zrównoważonego (sub)regionów*;

Sołtys J., *Rola planowania przestrzennego w realizacji idei rozwoju zrównoważonego;*

Szydarowski W., *Europejskie i krajowe sieci transportowe i energetyczne – rekomendacje dla polityki przestrzennej rozwoju regionów i obszarów lokalnych*;

Toczyski W., *Partnerstwo na rzecz innowacji społecznej w procesie budowania terytorialnej spójności i rozwoju zrównoważonego;*

Zaucha J., *Synteza aktualnego stanu wiedzy dot. rozwoju sustensywnego i spójności terytorialnej w planowaniu przestrzennym (analiza dokumentów UE BSR i polskich).*

# DEKLARACJA GDYŃSKA[1]

My, partnerzy projektu „EcoRegion" – podjętego przez Baltic 21, reprezentujący sektory działań, regiony i władze polityczne w Regionie Morza Bałtyckiego, pragniemy podkreślić znaczenie zrównoważonego rozwoju, który łączy wzrost gospodarczy z integralnością środowiska i społeczną sprawiedliwością. Aby to osiągnąć, kluczowym jest włączenie w proces decyzyjny i realizację polityki partnerów z wszystkich poziomów działań. Zrównoważony rozwój musi być budowany w oparciu o wspólny wysiłek władz lokalnych, regionalnych i krajowych, przedstawicieli sektorów i sieci współpracy, a także Komisji Europejskiej i organizacji makro-regionalnych.

Rada Państw Morza Bałtyckiego (CBSS) i jej Grupa Ekspercka ds. Zrównoważonego Rozwoju stanowi doskonałą platformę dla rozwoju wielostronnego i wielopoziomowego dialogu na rzecz zrównoważonego rozwoju w Regionie Morza Bałtyckiego. Apelujemy do Komitetu Wyższych Urzędników CBSS, aby dalej wspierana była spójność działających pod patronatem tej organizacji sieci współpracy, grup eksperckich i partnerów strategicznych na rzecz zrównoważonego rozwoju. Popieramy decyzję Grupy Ekspertów ds. Zrównoważonego Rozwoju CBSS, by kontynuować rozwój bazy dobrych praktyk opracowanych w ramach projektu EcoRegion. Jednocześnie zachęcamy wszystkie organizacje z Regionu Morza Bałtyckiego do udziału w rozszerzaniu tej bazy praktyk.

Zalecamy, aby władze lokalne i regionalne w całym Regionie Morza Bałtyckiego stosowały model zintegrowanego zarządzania, jako skuteczny sposób wdrażania zrównoważonego rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym. Należy przy tym zwrócić szczególną uwagę na kluczowe dla jego sukcesu elementy jak: zaangażowanie zainteresowanych stron, inicjatywy oddolne, tworzenie sieci, wymiana doświadczeń i wiedzy między sektorami, jak również koncentrowanie się tylko na wybranych celach.

Jako istotne dla zrównoważonego rozwoju Regionu Morza Bałtyckiego w ramach projektu EcoRegion zostały zidentyfikowane takie zagadnienia jak: zintegrowane zarządzanie zasobami naturalnymi, zrównoważony system żywienia, zrównoważony rozwój w turystyce, energia odnawialna, dostępność i mobilność, a wreszcie - kultura, młodzież i demokracja. Z natury posiadają one charakter międzysektorowy i w znacznej mierze znajdują się pod wpływem polityki regionalnej. Toteż powinny stać się priorytetami Strategii Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego oraz przyszłych programów wsparcia na lata 2014-2020 na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym.

[1] Deklarację przyjęto na międzynarodowej konferencji *„Region Morza Bałtyckiego – w kierunku pierwszego na świecie EkoRegionu? Sukcesy i wyzwania na przyszłość?"*, Gdynia, 17 stycznia 2012.

Stale rosnące zapotrzebowanie na zasoby naturalne przyczynia się do szybkiego wzrostu ilości konfliktów wokół użytkowania i zagospodarowania przestrzeni oraz społeczno-ekonomicznych napięć pomiędzy różnymi interesariuszami. Zachęcamy polityków, naukowców i praktyków do doskonalenia zintegrowanego zarządzania zasobami naturalnymi, w szczególności, aby minimalizować konflikty na obszarach leśnych. Rozwiązaniem, które w tym kontekście zasługuje na uwagę, jest koncepcja opłat za korzystanie z usług środowiska, która wymaga dalszych badań nad praktycznym wykorzystywaniem ekosystemów oraz wzmocnienia dialogu naukowców z odbiorcami efektów tych usług.

Również zwrotu w kierunku zrównoważonego rozwoju wymaga stosowanie nawozów w rolnictwie. Wymywanie z gruntów rolnych składników mineralnych, takich jak azot i fosfor, jest główną przyczyną eutrofizacji Morza Bałtyckiego. Należy zauważyć, że fosfor, podobnie jak ropa i gaz, jest zasobem nieodnawialnym. Zatem niezwykle istotne jest wprowadzenie regulacji wyznaczających standardy recyklingu zawierających go produktów nawozowych i wdrażania zaawansowanych technologii optymalizujących zarządzanie zasobami fosforu.

Turystyka może być motorem rozwoju regionalnego na obszarach wiejskich. Jednak wymaga dobrej koordynacji i współpracy międzynarodowej, jasno sformułowanej strategii programów grantowych oraz zastosowania nowoczesnych, internetowych działań marketingowych. Dla osiągnięcia celu „więcej zrównoważonego rozwoju w turystyce" niezbędne jest zarówno wprowadzenie zaleceń i kryteriów realizacji zrównoważonego rozwoju w poszczególnych segmentach, jak i systemu wsparcia lokalnych i regionalnych partnerów.

Szanse Regionu Morza Bałtyckiego tworzy dobra dostępność zasobów naturalnych, które pozwalają na rozwój zrównoważonej i zdywersyfikowanej energetyki opartej na źródłach odnawialnych. Toteż wzywamy władze krajowe i lokalne do podjęcia niezbędnych kroków dla rozwoju sieci inteligentnych (*smart grids*), które – włączając w niezrównoważone i odnawialne źródła energii – zwiększą bezpieczeństwo i solidarność energetyczną Regionu. Do realizacji szerszego spektrum celów polityki UE (3*20) może przyczynić się efektywność energetyczna w przemyśle oraz sektorze mieszkaniowym osiągana dzięki edukacji i wzrostowi świadomości społecznej, a także w wyniku prac badawczo-rozwojowych w zakresie innowacyjnych technologii.

Dla redukcji emisji gazów cieplarnianych poważne działania muszą zostać podjęte w sektorze transportu. Istnieje sporo efektywnych kosztowo rozwiązań możliwych do zastosowania w regionach, które bez wpływu na realizację społecznych potrzeb dostępu i mobilności ograniczą indywidualne podróże samochodowe. Ważne jest, by decydenci wszystkich szczebli przeznaczyli więcej środków na rozwój i zastosowanie miękkich metod, jak również przeprojektowali przyszłe rozwiązania infrastrukturalne w taki sposób, aby zamiast ruchu pojazdów wspierany był ruch osób i towarów.

Młodzież jest często pomijanym katalizatorem zrównoważonego rozwoju w Regionie Morza Bałtyckiego. Partnerzy projektu EcoRegion podkreślają znaczenie włącza-

nia się młodzieży we wszystkie działania na rzecz bardziej zrównoważonego społeczeństwa. Należy wzmocnić wszelkie możliwości zaangażowania się młodzieży, zarówno w grupach formalnych, jak i nieformalnych.

W warunkach dotychczasowych poszukiwania rozwiązań zrównoważonych koncentrowały się na jednym sektorze lub w jednym określonym regionie. Zintegrowane podejście często nie było możliwe. W ramach projektu EcoRegion szukaliśmy rozwiązań, mających na celu pokonanie tych barier i wypracowanie metod i narzędzi prowadzących ku integracji. Jesteśmy przekonani, że w przypadku kontynuacji tych wysiłków w przyszłości, Region Morza Bałtyckiego może zbliżyć się do osiągnięcia celu, jakim jest stanie się pierwszym EcoRegionem na świecie.

Wydawca:

**Uniwersytet Gdański**

**Bażyńskiego 1 a, 80-952 Gdańsk**

**Ośrodek Współpracy Regionalnej**

**obr@edu.ug.pl**

Baltic Sea Region Programme 2007-2013

Part-financed by the European Union
(European Regional Development Fund)

CBSS-BALTIC 21 LIGHTHOUSE PROJECT