

**BIULETYN KPZK PAN**

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk  
Zeszyt 273, rok 2019, s. 7-18

**JACEK SZLACHTA**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,  
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne,  
Katedra Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego;  
al. Niepodległości 162, Warszawa;  
j.szlachta90@upcpoczta.pl

**WYZWANIA AGENDY TERYTORIALNEJ  
UNII EUROPEJSKIEJ DO ROKU 2030**

**Abstract: Challenges of EU Territorial Agenda until 2030.** Presented paper consists of two parts: (1) experiences of spatial policy formulation on EU level and (2) preparation of new EU Territorial Agenda until 2030. In first part were elaborated milestones of previous activities on spatial policy in EU: European Spatial Development Perspective from 1999 and Territorial Agenda approved by member states in Godollo in 2011. Important element of paper was also description of changing background of spatial policy, primarily related to Lisbon Treaty introducing territorial cohesion. In XXI century crucial role was played by three generations of ESPON programme, embracing spatial pattern of European space, but also forecasting future of European territory until 2050. Catalysing role was played by the World Bank and OECD activities. In second part evidence concerning new Territorial Agenda was presented. Issue of spatial patterns of mega-trends implies priorities of new Territorial Agenda. Using territorial potentials and overcoming territorial barriers gives additional impetus to EU development. Problems which should be tackled are: risk of fragmentation, growing interdependencies between places and functional mismatch. For Poland involvement in activities leading to next Territorial Agenda of EU is of key importance.

**Keywords:** Spatial policy, social, economic and territorial cohesion, territorial development.

**JEL codes:** R58, R11

## 1. Dotychczasowe doświadczenia kształtowania europejskiej polityki przestrzennej

Celem tego opracowania jest określenie podstaw kształtowania polityki przestrzennej Unii Europejskiej po roku 2020. Służy temu analiza dotychczasowych doświadczeń tej polityki na poziomie europejskim, a także ocena konsekwencji dla modelowania polityki przestrzennej najważniejszych zmian, jakie dokonały się w skali świata i kontynentu w ostatnich latach. Towarzyszy temu ocena znaczenia polityki przestrzennej dla rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej i jej państw członkowskich oraz identyfikacja najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed kolejną generacją długookresowej i średniookresowej polityki makro-przestrzennej Unii Europejskiej. Zakłada się, że kolejna Agenda Terytorialna UE do roku 2030 zostanie przyjęta przez kraje członkowskie w 2020 r., w trakcie prezydencji Niemiec w Unii Europejskiej.

Polityka przestrzenna, zgodnie z zapisami traktatów europejskich, w tym także Traktatu Lizbońskiego jest kompetencją państw członkowskich [Barcz 2008]. W związku z tym dominującą rolę w kształtowaniu tej polityki publicznej odgrywają państwa członkowskie. Dlatego strategie przygotowywane na poziomie europejskim mają jedynie indykatorywny charakter. Ze względu na cechę struktur przestrzennych, polegającą na wolnozmienności, dokumenty te dotyczą wieloletniego horyzontu czasowego: średnio- i długookresowego. W wyniku braku podstaw traktatowych dla polityki przestrzennej często w debacie publicznej pojawiało się pytanie dotyczące legitymizacji aktywności instytucji europejskich w kształtowaniu terytorium Unii Europejskiej.

Pierwszym bardzo istotnym dokumentem programowym stała się Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective – ESDP*), przyjęta przez państwa członkowskie w 1999 r. w Poczdamie, w wyniku prac prowadzonych w wieloletnim okresie programowania obejmującym lata 1994-1999 [German Presidency... 1999]. W trakcie półrocznych prezydencji państw członkowskich były przedstawione i akceptowane kolejne etapy prac służące konceptualizacji ESDP. ESDP składała się z dwóch części, (1) zatytułowanej „Osiągnięcie zbilansowanego i zrównoważonego rozwoju UE – polityka rozwoju przestrzennego”, część składająca się z następujących rozdziałów: wkład polityki rozwoju regionalnego; podejście terytorialne na poziomie europejskim; wpływ polityk europejskich na terytorium UE; cele polityki i opcje dla terytorium UE; wdrożenie ESDP;

a także poszerzenie UE dodatkowym wyzwaniem dla wdrażania ESDP. Część (2), która została zatytułowana: „Terytorium UE, trendy, możliwości i wyzwania”, zawierała następujące rozdziały: warunki rozwoju przestrzennego i trendy dla UE, problemy rozwoju przestrzennego o znaczeniu europejskim, a także wybrane programy i wizje zintegrowanego rozwoju przestrzennego.

Jednym z wniosków zawartych w ESDP było zidentyfikowanie potrzeby przygotowywania kolejnych edycji agend terytorialnych UE. Pierwszy taki dokument został przyjęty 24/25 maja 2007 r. w Lipsku [*German Presidency... 2007*]. Obejmował on całe terytorium UE po rozszerzeniach. Nie został w nim określony horyzont czasowy tej średniookresowej agendy. Jako wiodące zadanie określono w nim wzmocnienie spójności terytorialnej. Kluczowe znaczenie ma wzmocnienie identyfikacji regionalnej oraz lepsze wykorzystanie różnorodności terytorialnej Europy. Jest to rozpatrywane na tle nowych wyzwań, przed jakimi stoi terytorium Europy, jakimi są: zmiany klimatyczne, rosnące ceny energii, przyspieszona integracja regionów, wpływ rozszerzenia UE, nadmierna eksploatacja zasobów kulturowych i środowiskowych, a także terytorialne efekty zmian demograficznych. Terytorialne priorytety agendy, przejęte z ESDP, są następujące: rozwój zbilansowanego i policentrycznego systemu osadniczego; zabezpieczenie parytetu dostępu do infrastruktury i wiedzy, a także zrównoważony rozwój, wrażliwe zarządzanie i ochrona naturalnego i kulturowego dziedzictwa. Dlatego dążymy do wzmocnienia policentrycznego rozwoju Europy i wspierania innowacji dzięki sieciowaniu regionów miejskich i miast. Według tej agendy: potrzebujemy nowych form partnerstwa i zarządzania w układach terytorialnych pomiędzy miejskimi i wiejskimi obszarami; chcemy promować konkurencyjne i innowacyjne klastry regionalne w Europie; wspieramy wzmocnienie Transeuropejskich Sieci Infrastrukturalnych; adresujemy transeuropejskie zarządzanie ryzykiem, uwzględniając wpływ zmian klimatycznych. Potrzebujemy także wzmocnienia struktur ekologicznych i zasobów kulturowych, jako wartości dodanej dla rozwoju. W końcowej części dotyczącej wdrożenia agendy wymieniono akcje: instytucji europejskich, wymagające współpracy Komisji Europejskiej i państw członkowskich oraz służące wzmocnieniu spójności terytorialnej państw członkowskich.

Obecnie obowiązująca Agenda Terytorialna UE do roku 2020 została przyjęta przez państwa członkowskie w maju 2011 r. w Godollo w trakcie prezydencji Węgier w UE [*Hungarian Presidency... 2011*]. W dokumencie tym określono następujące wyzwania i potencjały istotne dla rozwoju terytorium Europy: zwiększoną ekspozycję na globalizację – zmiany strukturalne

występujące wskutek światowego kryzysu; wyzwania integracji europejskiej i rosnącą współzależność regionów; terytorialne zróżnicowania demograficzne i społeczne, a wyrazem jest segregacja przestrzenna grup wrażliwych; zmiany klimatyczne i ryzyka środowiskowe o zróżnicowanym geograficznie wpływie; wyzwania energetyczne stanowiące problem dla regionalnej konkurencyjności gospodarek, a także utratę bioróżnorodności, wrażliwe naturalne, krajobrazowe i kulturowe dziedzictwo. Jako terytorialne priorytety rozwoju UE określono: promowanie policentrycznego i zbilansowanego terytorialnie rozwoju społeczno-gospodarczego; zachęcanie do zintegrowanego podejścia do rozwoju w miastach, na obszarach wiejskich i na specyficznych obszarach; wspieranie terytorialnej integracji przygranicznych i transnarodowych regionów funkcjonalnych; zabezpieczenie globalnej konkurencyjności regionów bazującej na silnych gospodarkach lokalnych; poprawę terytorialnej dostępności dla obywateli, jednostek terytorialnych i przedsiębiorstw, a także zarządzanie i integrowanie ekologicznych, krajobrazowych i kulturowych zasobów regionów. Ostatnim elementem agendy są tezy dotyczące wdrożenia spójności terytorialnej poprzez terytorialną koordynację polityczną na poziomie UE i państw członkowskich oraz wzmocnienie mechanizmów spójności terytorialnej w UE i państwach członkowskich. Krytyczna ocena tej agendy nie dotyczy warstwy intelektualnej, która jest doskonała, ale braku przełożeń na polityki Unii Europejskiej i państw członkowskich, co oznaczało niską skuteczność jej wdrażania.

Pewne znaczenie dla dowartościowania polityki przestrzennej miały także zmiany kształtujące rosnący popyt na tego typu działalność interwencyjną ze strony państwa. Współpraca transgraniczna pomiędzy państwami UE, pomimo relatywnie niewielkich alokacji budżetowych uznawana była powszechnie za kluczowy element polityki spójności. Programy te dotyczyły przede wszystkim współpracy wzdłuż granic pomiędzy państwami członkowskimi (nurt transgraniczny), a uzupełniające znaczenie miała współpraca transnarodowa i międzyregionalna. Dokumentowano znaczenie programów europejskich typu INTERREG dla skutecznego podejmowania wyzwań o charakterze transgranicznym. W związku z wyzwaniami generowanymi na obszarze państw sąsiadujących z UE pojawiły się programy służące podjęciu problemów o charakterze terytorialnym także wzdłuż zewnętrznych granic UE. Nowym elementem tej palety interwencyjnej stało się programowanie rozwoju przestrzennego na poziomie makroregionalnym (przykładem państwa regionu Morza Bałtyckiego). Niezależnie od zróżnicowania wielkości i struktury, międzynarodowy charakter tych jednostek terytorialnych skła-

niał do konceptualizacji, a następnie wykorzystywania transgranicznych potencjałów terytorialnych.

Kolejną istotną przesłanką były inspiracje wynikające z doświadczeń niektórych państw członkowskich UE. Warto pamiętać, że w kilku państwach Unii Europejskiej, takich jak m.in.: Francja, Holandia, Niemcy planowanie przestrzenne w skali krajowej odgrywa istotną rolę, stanowiąc merytoryczną podstawę dla polityki przestrzennej uprawianej w skali regionalnej i lokalnej. Wymienione kraje były promotorami dowartościowania wymiaru przestrzennego na poziomie europejskim. Ważnym elementem generującym zmiany na rzecz polityki przestrzennej w Unii Europejskiej jest znacznie szersze akcentowanie polityki miejskiej. Jeszcze kilkanaście lat temu miasta były traktowane przede wszystkim jako problem rozwojowy, który generuje koszty. W XXI w. sytuacja miast (szczególnie większych) zmieniła się zasadniczo, zaczęły być one ponownie biegunami rozwojowymi, które dynamizują rozwój społeczno-gospodarczy Europy w różnych skalach przestrzennych.

Inne przesłanki to makro-przestrzenny wymiar wielu megatrendów, a przykładem są zmiany klimatyczne oraz adresowanie problemów niebieskiej gospodarki i zagospodarowania przestrzeni morskiej.

W 2009 r. wszedł w życie Traktat Lizboński zasadniczo korygujący podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej [Barcz 2008]. Jako jeden z celów Unii Europejskiej wprowadzono, obok spójności społecznej i gospodarczej, także spójność terytorialną. Oznaczało to potrzebę szerszego zaadresowania spójności terytorialnej w ramach polityki spójności realizowanej w latach 2007-2013 oraz w kolejnej edycji europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020. Także w raportach kohezyjnych wprowadzono (poszerzono) segment poświęcony kwestiom terytorialnym. W szóstym raporcie kohezyjnym z 2014 r. był to rozdział zatytułowany „Zrównoważony rozwój”, akcentujący kwestie: zmian klimatycznych, bardziej zrównoważonego transportu zwiększającego efektywność energetyczną i poprawiającego jakość powietrza, czynienia miast atrakcyjniejszymi, poprawy ekosystemów oraz ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko przyrodnicze [Unia Europejska 2014]. W siódmym raporcie kohezyjnym z 2017 r. był to rozdział zatytułowany „Spójność terytorialna”, a znalazły się w nim punkty dotyczące: unii energetycznej i zmian klimatycznych, stanu środowiska przyrodniczego, zrównoważonego rozwoju miast, współpracy transgranicznej, a także terytorialnym aspektem polityki spójności [Unia Europejska 2017].

Istotne znaczenie dla konceptualizacji terytorialnych aspektów rozwoju Europy miał program ESPON (*European Spatial Planning Observation Ne-*

work), kreowany w perspektywie programowej na lata 2000-2006 w wyniku realizacji ustaleń zawartych w ESDP. W programie tym uczestniczą nie tylko wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, ale także inne kraje rozwiniętej gospodarki rynkowej: Islandia, Norwegia, Szwajcaria oraz Liechtenstein. W kolejnych Wieloletnich Podstawach Finansowych (*Multiannual Financial Framework – MFF*) Unii Europejskiej następowały modyfikacje dotyczące ukierunkowania prac ESPON, jednak zarówno w latach 2007-2013, jak też w latach 2014-2020 program ten był ukierunkowany przede wszystkim na: monitorowanie terytorialnych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego Europy, wykorzystanie terytorialnych potencjałów kontynentu oraz pokonywanie barier o charakterze przestrzennym, a także wzmacnianie terytorialnego ukierunkowania polityk publicznych Unii Europejskiej.

W ramach tego programu zostały przygotowane w 2007 r. przestrzenne scenariusze rozwoju Europy do roku 2030, zbudowane w relacji do wniosków i rekomendacji ESDP oraz założeń polityki spójności UE [ESPON 2007]. W kolejnych pracach ESPON opublikowanych w 2014 i 2015 r. horyzont czasowy zorientowanych przestrzennie wniosków i rekomendacji dotyczących polityk Unii Europejskiej został wydłużony do roku 2050 [ESPON 2014, 2015]. W dokumencie dotyczącym przyszłości europejskiego terytorium w horyzoncie 2050 roku określono potrzebę zbudowania długookresowej wizji terytorium Europy. Udokumentowano, że jej osiągnięcie jest grą o sumie dodatniej dla wszystkich partnerów. Następnie opisano najbardziej prawdopodobny rozwój przestrzenny Europy do 2030 r., jeśli aktualne polityki nie byłyby modyfikowane. Zwrócono uwagę na megatrendy, które generalnie nie są korzystne dla naszego kontynentu uwzględniając: niską dynamikę zmian systemów przestrzennych Europy, rosnące wewnętrzne nierównowagi, starzenie się społeczeństwa stające się uniwersalnym trendem, rosnące i bardziej zróżnicowane terytorialnie migracje, spowolnioną regionalną konwergencję przechodzącą w dywergencję, rosnące zróżnicowania regionalne, wolną redukcję bezrobocia i presję na poziom plac, nowe prawidłowości geografii handlu światowego, szybko rozwijającą się turystykę, zmniejszającą się energochłonność i zapotrzebowanie na węgiel gospodarki, rosnącą urbanizację, a także zmiany klimatyczne, które uderzają różne terytoria Europy asymetrycznie.

Na tej podstawie zbudowane zostały trzy alternatywne scenariusze do roku 2050: A. Bazujący na procesach rynkowych wzrost faworyzujący duże metropolie, B. Polityki publiczne promujące sieć miast drugiego rzędu (kluczowe miasta kontynentu poza stolicami) oraz C. Lokalne i europejskie inicjatywy promujące małe miasta i słabiej rozwinięte obszary. Dla każdego z tych

trzech scenariuszy określono demograficzne i ekonomiczne założenia (ludność i produkt krajowy brutto) oraz określono rezultaty i oddziaływanie każdego scenariusza w horyzoncie czasowym roku 2050. Jako cele perspektywicznego rozwoju Europy określono rozwój otwarty i policentryczny. Następnie przedstawiono, w jaki sposób można byłoby osiągnąć sytuację, w której struktury przestrzenne Europy stałyby się bardziej otwarte i policentryczne. Wymaga to m.in.: globalnego powiązania Europy ze światem, zintegrowanego rozwoju koordynowanego z sąsiadującymi z UE regionami, odblokowania przewag naszego kontynentu wynikających z regionalnej różnorodności oraz endogenicznych potencjałów rozwojowych różnych obszarów, wspierania zrównoważonej struktury miejskiej sieci osadniczej, takiego zarządzania zasobami naturalnymi, które promuje trwałe i zrównoważony rozwój, a także konsekwentnego odświeżania długookresowej wizji rozwoju terytorium Europy. Jako instrumenty zbliżające Europę do osiągnięcia takiej wizji wskazano na: nową generację europejskiej polityki spójności po 2020 r., uczynienie wizji długookresowego rozwoju terytorialnego Europy dostępnej dla inwestorów, polityków oraz innych interesariuszy procesów rozwojowych (promocja i informacja), a także osiągnięcie lepszej koordynacji polityk przestrzennych uprawianych na różnych poziomach: europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym.

Niezależnie od zmian doktrynalnych, jakie nastąpiły w samej Unii Europejskiej dotyczących wymiaru przestrzennego procesów rozwojowych oraz uprawianej na różnych poziomach polityki przestrzennej istotne znaczenie miały zmiany w teorii oraz inspiracje ze strony instytucji międzynarodowych. Można mówić o następujących nurtach teoretycznych o praktycznych odniesieniach: nowej geografii ekonomicznej (Krugman i inni), przestrzeni przepływów (Castells) oraz polityce bazującej na miejscach (Barca). Zmiany doktryny polityki rozwoju regionalnego związane są m.in. z dorobkiem: nowej geografii ekonomicznej, wprowadzającej wymiar terytorialny w główny nurt ekonomii [Krugman 1995, Fujita *et al.* 2001], polityki bazującej na miejscach (*place based policy*) [Barca 2009] oraz przestrzeni przepływów (*space of flows*) [Castells 2008a, b]. Wspólnym intelektualnym mianownikiem tych wszystkich nurtów naukowych jest przyjmowane przez ich autorów założenie o istotności uwarunkowań terytorialnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego (*territory matters*). Także w Polsce pojawiły się prace naukowe, będące ważnym wkładem do tej dyskusji [Zaucha *et al.* 2015].

Kluczowe znaczenie dla przełożenia tych nowych inspiracji teoretycznych na politykę publiczną, podejmowaną w różnych skalach przestrzennych: międzynarodowej, krajowej, regionalnej i lokalnej miały organizacje między-

narodowe, przede wszystkim takie jak: Bank Światowy i OECD. OECD organizacja skupiająca blisko 40 najbardziej rozwiniętych państw świata zaproponowała w 2009 r. nowy paradygmat rozwoju regionalnego, który został przejęty także przez UE. Według OECD mamy obecnie do czynienia z zasadniczo zmodyfikowanym kontekstem polityki regionalnej w zakresie głównych jej elementów: celów, jednostek terytorialnych interwencji, cech strategii, stosowanych narzędzi oraz kluczowych aktorów [OECD 2009a,b]. Rosnąca terytorializacja polityk publicznych staje się w tej sytuacji promowanym standardem.

Bank Światowy w tym samym roku co OECD opublikował fundamentalny raport, w którym zwrócono uwagę na zasadniczo zmieniony w XXI w. kontekst rozwojowy państw świata w układach terytorialnych [*The World Bank* 2009; Gill 2010]. Bank Światowy zaproponował m.in. zasadnicze do wartościowanie polityki miejskiej, wskazując na rosnące znaczenie największych miast dla generowania rozwoju społeczno-gospodarczego (korzyści aglomeracji). Ilustrowano to bardzo silnie zróżnicowaną wielkością produktu krajowego brutto na kilometr kwadratowy powierzchni.

## 2. Przesłanki nowej Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej

Najważniejsze megatrendy w gospodarce światowej w XXI w. są generalnie niekorzystne dla Europy. Towarzyszą temu negatywne zjawiska mające miejsce w samej Unii Europejskiej. Konsekwencje tych zmian to: zmniejszenie się wielkości dochodów budżetowych na poziomie państw członkowskich i europejskim, pojawienie się nowych pozycji wydatków, jakie powinny zostać uwzględnione na poziomie europejskim oraz presja na ograniczenie skali i zakresu interwencji strukturalnej podejmowanej w ramach europejskiej polityki spójności. Jako podstawowe rozwiązanie proponuje się przeniesienie ciężaru interwencji strukturalnej z poziomu państw członkowskich (zarządzanie dzielone) na poziom europejski (zarządzanie centralne).

Oczywiście podstawowe znaczenie mają terytorialne aspekty (wymiały) tych megatrendów, katalizujące potrzebę aktywnej polityki ekonomicznej, społecznej i przestrzennej. Najważniejsze z nich są następujące:

A. Osłabienie pozycji gospodarczej UE i jej państw członkowskich w relacji do innych rozwiniętych państw świata i Nowych Państw Przemysłowych, takich jak Chiny i Indie. Szczególnie zagrożone ekspansją takich gospodarek są słabiej rozwinięte regiony UE, bowiem ich specjalizacja dotyczy produktów i usług, jakie mogą być wytwarzane poza Europą przy znacznie niższych kosztach produkcji.



- B. Konsekwencje kryzysu dewastującego gospodarkę UE i jej państw członkowskich po 2007 r. Wyrazem tego są m.in.: deficyt budżetowy, narastający dług publiczny, bezrobocie oraz tąpnięcia finansowe w strefie euro. Polska i jej regiony przebrnęły przez kryzys względnie dobrze, jednak przesłanki makroekonomiczne spowodowały ograniczenie zakresu interwencji w słabszych ekonomicznie regionach Unii Europejskiej ze względu na zmiany doktrynalne i deficyt środków. Dlatego jako ważny kierunek interwencji zaproponowano budowanie odporności regionów i miast na zakłócenia procesów rozwojowych wynikające z przesłanek strukturalnych i koniunkturalnych.
- C. Zmiany związane z rozpowszechnieniem informacyjnych i komunikacyjnych technologii. Powiązania i przepływy mają coraz większe znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego miast, gmin i regionów. Umożliwiają one wykorzystanie przewag wynikających z sieciowania. Zmiany takie mają kluczowe znaczenie dla regionów peryferyjnych. Oznacza to, że można pokonać barierę dostępności terytorialnej, istotnej dla gospodarki, społeczeństwa, a także samorządów lokalnych oraz wygenerować obniżenie kosztów świadczenia usług publicznych i funkcjonowania podmiotów gospodarczych.
- D. Zmiany klimatyczne i konieczność ich spowalniania. Oznacza to m.in. znacznie większą częstotliwość występowania ekstremalnych zjawisk klimatycznych oraz wyższe koszty funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Odpowiedzią na to wyzwanie jest priorytet dla gospodarki cyrkularnej (bezodpadowej).
- E. Konflikty zbrojne na obrzeżach UE, generujące potoki uchodźców i migrantów. Jest to jedno z poważniejszych wyzwań, które dotyczy przede wszystkim regionów Europy Południowej oraz dużych miast Europy Zachodniej, będących naturalnymi miejscami koncentracji uchodźców i migrantów. Specyfika sytuacji regionów Polski wynika przede wszystkim z położenia wzdłuż zewnętrznej granicy UE.
- F. Odmienny przebieg procesów demograficznych w świecie i Unii Europejskiej. Eksplozji demograficznej w wielu krajach świata towarzyszą zasadniczo odmiennie tendencje demograficzne w Europie, w tym także w UE. Charakterystyczne dla Unii Europejskiej zjawiska to m.in.: niskie stopy przyrostu naturalnego, starzenie się społeczeństwa, a także zniekształcone piramidy wiekowe ludności. Prowadzi to do problemów w sferze świadczeń i ubezpieczeń społecznych, wyludniania się słabszych ekonomicznie obszarów, a także trudności w równoważeniu budżetów lokalnych.

G. Kryzys tożsamości Unii Europejskiej, który jest wyzwaniem dla przyszłości tego ugrupowania. Generuje to tendencje odśrodkowe, izolacjonistyczne, a nawet nacjonalistyczne, a także dążenia do autarchii gospodarczej. Oznacza to zagrożenie dla trwałości różnych korzyści dla miast i regionów UE wynikających z integracji europejskiej.

Warto także zwrócić uwagę na autorskie propozycje dotyczące przyszłej agendy terytorialnej UE [Martin *et al.* 2018]. Wskazuje się w nich, że nowa agenda terytorialna powinna służyć m.in. lepszemu wykorzystaniu potencjałów terytorialnych oraz pokonaniu barier terytorialnych, jakie spowalniają rozwój społeczno-gospodarczy UE.

Obok tych niejako zewnętrznych wyzwań dla polityki przestrzennej musimy skuteczniej niż dotąd podjąć strukturalne wyzwania o charakterze przestrzennym. Są one następujące [ESPON 2018]:

- A. Ryzyko fragmentacji. Społeczna fragmentacja ma istotne konsekwencje na różnych poziomach terytorialnych. W regionach poszkodowanych w wyniku globalizacji populizm, nacjonalizm i niezadowolenie z integracji europejskiej rosną. To wymaga przestrzennie wrażliwej i dostosowanej do kontekstu rozwojowego (*place based*) polityki wzmocniającej regionalne i lokalne społeczności.
- B. Rosnące współzależności pomiędzy miejscami. Konsekwencje dyfuzji przestrzennej procesów rozwojowych i efekty zewnętrzne interwencji w jednym miejscu mają często istotny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy w innych miejscach, często odległych przestrzennie. Wymaga to szerszej geograficznej perspektywy decyzji politycznych i silniejszego uwzględnienia wymiaru terytorialnego w politykach publicznych, zarówno europejskich, jak też krajowych.
- C. Funkcjonalne niedopasowania o charakterze terytorialnym. Istnieje niedopasowanie przestrzenne pomiędzy obszarami funkcjonalnymi a obszarami administracyjnymi. Polityki publiczne są adresowane do układu administracyjnego, który najczęściej różni się od układów funkcjonalnych. Dlatego niezbędne jest tworzenie podstaw współpracy pomiędzy różnymi jednostkami terytorialnymi na wszystkich poziomach administracyjnych i w różnych skalach przestrzennych.

Te prace mają istotne znaczenie dla Polski. Położenie geograficzne Polski nie jest uprzywilejowane, bowiem kraj nasz znajduje się na peryferiach Unii Europejskiej, poza obszarem najbardziej intensywnego zagospodarowania przestrzennego, generującego efekty zewnętrzne. Gospodarka centralnie planowana prowadziła do dewastacji środowiska przyrodniczego oraz do niedo-

rozwoju infrastruktury technicznej. W Polsce blisko 30 lat dominacji peryferyjnej gospodarki rynkowej spowodowało utrwalenie bezładu przestrzennego, generującego wysokie koszty funkcjonowania gospodarki, oznaczającego niską dostępność terytorialną ludności do usług publicznych, generującego patologie żywiołowej suburbanizacji, a także utrudniającego prowadzenie kompleksowej polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego. Bezład przestrzenny stanowi barierę rozwoju dla wielu sektorów gospodarki, co dotyczy nie tylko turystyki. Rosnące znaczenie ma także wspomniane już budowanie odporności miast i regionów na strukturalne i koniunkturalne zakłócenia procesów rozwojowych. Jakość polityk ukierunkowanych terytorialnie, jakimi są polityka regionalna i przestrzenna oraz terytorialne aspekty (wymiary) polityk sektorowych mają rosnące znaczenie nie tylko dla Polski. Dlatego Polska powinna aktywnie włączyć się w prace programowe dotyczące kolejnej agendy terytorialnej Unii Europejskiej do roku 2030, aby dobrze pozycjonować terytorium Polski w przestrzeni europejskiej.

## Literatura

- Barca F., 2009, *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A Place Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels.
- Barcz J., 2008, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzemieniu Traktatu z Lizbony*. Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Castells M., 2008a, *Siła tożsamości*. PWN, Warszawa.
- Castells M., 2008b, *Społeczeństwo sieci*. PWN, Warszawa.
- ESPON, 2007, *Spatial Scenarios in Relation to the ESDP and EU Cohesion Policy*, Luxembourg.
- ESPON, 2014, *Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050*, Luxembourg.
- ESPON, 2015, *Territorial Scenarios for Europe towards 2050*. Working Paper, Luxembourg.
- ESPON, 2018, *Territorial Reference Framework for Europe*, Discussion Papers No 1, 2, 3, 4, Luxembourg.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., 2001, *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*. The MIT Press, Cambridge – London.
- German Presidency in EU, 1999, *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Potsdam.

- German Presidency in EU*, 2007, *Territorial Agenda of the European Union – Towards a more Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Leipzig, 24/25 May.
- Gill J., 2010, *Regional Development Policies: Place-based or People-centered*, The World Bank, Washington D. C., October.
- Hungarian Presidency in EU*, 2011, *Territorial Agenda of EU 2020*, Godollo.
- Krugman P., 1995, *Development, Geography and Economic Theory*. The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
- Martin D., Mehlbye P., Schoen P., 2018, *Towards a European Territorial Agenda post 2020: What Should It Consider and Include? Conceptual Proposals and Ideas*. Territorial Thinkers, Brussels.
- OECD, 2009a, *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, Paris, 30-31 March.
- OECD, 2009b, *How Regions Grow. Trends and Analysis*, Paris, 30-31 March.
- The World Bank, 2009, *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington DC.
- Unia Europejska, 2014, *Inwestowanie na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach*. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Bruksela.
- Unia Europejska, 2017, *Mój region, moja Europa, nasza przyszłość*. Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Bruksela.
- Zaucha J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Difin, Warszawa.