

**JACEK SZLACHTA**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**EUROPEJSKI WYMIAR  
POLITYK ODDZIAŁYWUJĄCYCH  
NA SFERĘ FUNKCJONOWANIA  
GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ**

**Abstract: European Dimension of Policies with an Impact on Spatial Economy.** There are three chapters in this paper entitled: (1) *Importance of territorial cohesion for functioning of spatial economy in European Union and Poland*, (2) *Development of EU which is based on modern activities and factors* and (3) *Importance of Polish Spatial Development Concept 2030 for reform of spatial economy in Poland*. An Author described systematically growing role of territorial cohesion in European Union and Poland. There is an important set of new European Community documents, the most important is *Strategy Europe 2020*. It is a new generation of studies concerning socio-economic development of Europe and Poland, which must be translated also on spatial dimension. In Europe we need new European Spatial Development Perspective, in Poland such role could be played by Spatial Development Concept till 2030. We should implement in Poland and European Union integrated approach of all policies, seeking proper policy mix.

**Uwagi wstępne**

Sfera gospodarki przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej jest zasadniczo kompetencją państw członkowskich. Oznacza to regulowanie podstaw funkcjonowania gospodarki przestrzennej za pomocą ustawodawstwa krajowego. Jednak po wprowadzeniu w 1988 r. pakietu rozwiązań zwanego reformą Delorsa stopniowo rola Unii Europejskiej w tej sferze zwiększała się. Wyrazem tego były m.in.: wspólnotowe indykatoryne dokumenty, prace studialne podejmowane w ramach różnych obserwatoriów oraz programowanie rozwoju przestrzennej w układach makroregionalnych dla obszaru całej Wspólnoty Europejskiej. Pozwoliło to na lepsze rozpoznanie cech struktur przestrzennych Europy oraz indykatoryne zarysowanie założeń polityki przestrzennej w Unii Europejskiej.

Istotne inspiracje dla gospodarki przestrzennej wynikały także ze stopniowo rosnącej świadomości ekologicznej we Wspólnocie Europejskiej i jej krajach członkowskich. Dlatego Unia Europejska stopniowo rozszerzała swoje kompetencje regulacyjne w zakresie kształtowania stanu środowiska przyrodniczego. Ze względu na wielkość Europy (najmniejszy kontynent) i transgraniczny charakter wielu problemów szeroko rozwinięto współpracę między krajami członkowskimi oraz z sąsiadującymi z Unią Europejską państwami. Miało to istotne znaczenie dla zasadniczego zmniejszenia skali i zasięgu zanieczyszczeń powietrza, wody i powierzchni ziemi, przez stopniowe zaostrzanie norm oraz poszerzanie zakresu działań o nowe elementy (m.in. dewastację przestrzeni, hałas). Jednocześnie ochronie poddano zasoby i walory środowiska przyrodniczego Europy, czego wyrazem stał się system Natura 2000. W sumie miało to istotny wpływ na zagospodarowanie przestrzenne w państwach członkowskich wymuszając „zielenienie polityk”, przyjazne dla środowiska rozwiązania w gospodarce oraz wysokie standardy ekologiczne dla różnego typu obszarów.

Podstawy funkcjonowania gospodarki przestrzennej w krajach członkowskich Wspólnoty Europejskiej, w tym także w Polsce, zasadniczo zmieniły się po przyjęciu od 1 grudnia 2009 r. Traktatu Lizbońskiego jako podstawy funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej. W traktacie tym obok spójności społecznej i gospodarczej pojawiła się także spójność terytorialna jako cel strategiczny Unii Europejskiej. Polityka przestrzenna pozostaje także w warunkach obowiązywania Traktatu Lizbońskiego kompetencją państw członkowskich, jednak jej pozycja uległa zasadniczemu wzmocnieniu.

Polityka spójności pozostaje głównym instrumentem oddziaływania Unii Europejskiej na gospodarkę przestrzenną państw członkowskich, co dotyczy szczególnie państw o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednak istotne modyfikacje jej kształtu wynikają ze *Strategii Europa 2020 (EU 2020)*, która zastępuje Odnowioną Strategię Lizbońską jako podstawę budowania konkurencyjnej gospodarki w Unii Europejskiej.

Pewne znaczenie mają także nowe wątki teoretyczne, które są związane przede wszystkim z ekonomią miejsc i ekonomią przepływów. Ich stopniowe wprowadzanie do polityki regionalnej Unii Europejskiej prowadzi do przewartościowań w kierunkach interwencji europejskiej polityki spójności, która coraz szerzej uwzględnia wymiar terytorialny. Niestety inne polityki Wspólnoty ukierunkowane sektorowo uwzględniają w niewielkim stopniu przesłanki gospodarki przestrzennej. Większą rolę w gospodarce przestrzennej powinna odgrywać w przyszłości Wspólna Polityka Rolna ze względu na jej znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich. Polityka ta dysponuje Europejskim Funduszem Rolnym Rozwoju Obszarów Wiejskich. Nową sferą rosnącego zainteresowania Wspólnoty Europejskiej jest polityka miejska, która zorientowana jest m.in. na zachowanie wysokiej jakości środowiska zurbanizowanego i rewitalizację zagospodarowania przestrzennego miast w Unii Europejskiej.

Polska powinna być aktywnym promotorem wprowadzania w Unii Europejskiej w szerokim zakresie wymiaru przestrzennego do polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Wspólnoty, co wynika m.in. ze znacznego przestrzennego zróżnicowania naszego kraju. Dialog ten będzie prowadzony w coraz szerszym zakresie w nadchodzących latach, przede wszystkim w związku z wejściem Unii Europejskiej w kolejny okres programowania budżetu i polityk na lata 2014-2020. Kolejny ważny etap dyskusji będzie wynikał z zapisów zawartych w kolejnym raporcie kohezyjnym, jaki ma zostać przedstawiony w listopadzie 2010 r.

## **1. Znaczenie spójności terytorialnej dla funkcjonowania gospodarki przestrzennej Unii Europejskiej i Polski**

W art. 3 traktatu reformującego (lizbońskiego) zapisano, że „(Unia Europejska) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi. Jest to rozwijane bardziej szczegółowo w artykułach 158-162 traktatu reformującego (nowe artykuły 174-178)<sup>1</sup>. Jak widać traktatowe podstawy spójności terytorialnej stają się bardzo solidne, co zasadniczo modyfikuje wymiar przestrzenny polityki spójności Unii Europejskiej.

Jest to wynikiem wieloletniego procesu, zapoczątkowanego w wyniku podjęcia w 1988 r. głębokiej reformy instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej zwanej pakietem Delorsa, czego elementem było zasadnicze zwiększenie skali i zakresu interwencji Wspólnoty w procesy rozwoju regionalnego. Elementem wprowadzonych wówczas zmian było m.in. wieloletnie programowanie polityk i budżetu Wspólnoty, które dotyczyło kolejno następujących okresów 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 oraz 2007-2013. Poszczególne działania podejmowane w kolejnych latach przez Wspólnotę wpisywały się w przyjętą wówczas logikę wieloletniego programowania. Przyjęcie pakietu Delorsa było także przesłanką rosnącej rangi prac i podejść strategicznych o średniookresowym i długookresowym horyzoncie czasu. Wreszcie polityka strukturalna stała się drugą pozycją wydatków budżetowych Unii Europejskiej, koncentrując ponad 30% środków.

Jednym ze skutków tych przewartościowań stało się podjęcie przez Unię Europejską już na początku lat 90. ubiegłego wieku analiz i działań służących określeniu perspektyw zagospodarowania przestrzennego Wspólnoty. Stało się tak mimo to,

<sup>1</sup> Barcz (2008). Zapisy art. 158-162 (nowe art. 174-178): „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Państwa członkowskie prowadzą swoje polityki w taki sposób, aby osiągnąć także te cele. Przy formułowaniu i urzeczywistnianiu polityk i działań Unii bierze się pod uwagę te cele i przyczynia się do ich realizacji. Unia wspiera także osiąganie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy o przeznaczeniu strukturalnym, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych”.

że polityka przestrzenna pozostała w dalszym ciągu wyłączną kompetencją państw członkowskich. W pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku kluczowymi dokumentami wieloletnimi wpisującymi się w ten nurt były dwa kolejne studia Komisji Europejskiej: *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*, przyjęte przez kraje członkowskie w 1991 r. oraz *Europe 2000+. Co-operation for European Territorial Development* zaakceptowane w 1994 r.

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

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

---

<sup>2</sup> *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union* (ESDP) – Perspektywy Przestrzennego Rozwoju Europy. Kierunki zrównoważonego i trwałego rozwoju terytorialnego w Unii Europejskiej. Nazwa dokumentu końcowego będącego wynikiem prowadzonych systematycznie przez pięć lat prac przez ministrów odpowiadających za politykę przestrzenną i regionalną krajów Wspólnoty oraz DG Regio Komisji Europejskiej. Pracom przewodniczyły w okresach półrocznych kraje członkowskie, zgodnie z kalendarzem prezydencji. W każdym roku odbywały się dwie konferencje ministerialne przyjmujące kolejne dokumenty fazowe i określające dalsze kierunki prac. Dokument końcowy został przyjęty w trakcie prezydencji Niemiec w 1999 r., na konferencji ministerialnej w Poczdamie.

Wyrazem akceptacji rosnącego znaczenia problematyki terytorialnej stało się podjęcie tych kwestii na kolejnych konferencjach ministrów właściwych w zakresie polityki regionalnej i przestrzennej, poczynając od spotkania w Luksemburgu w 2003 r. Efektem tych prac było przyjęcie na konferencji ministrów do spraw polityki regionalnej i przestrzennej w Lipsku 24/25 maja 2007 r. Agendy Terytorialnej Europy. Agenda ta zwracała uwagę na konieczność uwzględnienia przestrzennych aspektów nowych procesów, za jakie uznano: zmiany klimatyczne, rosnące ceny energii, niekorzystny przebieg procesów demograficznych oraz globalizację gospodarki.

Ze względu na potrzebę dokończenia procesu dokumentowania struktur terytorialnych Europy, zdecydowano o kontynuacji programu ESPON także w latach 2007-2013. Związane to było także z potrzebą zbadania terytorialnych aspektów wyzwań, przed jakimi stoi Unia Europejska. Na tle czwartego raportu kohezyjnego z 2007 r. pojawiły się pytania o wymiar terytorialny najważniejszych wyzwań, które określono w Agendzie Terytorialnej Europy.

W październiku 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła Zieloną Księgę w sprawie spójności terytorialnej, określającą w jaki sposób zmienić terytorialną różnorodność w siłę Wspólnoty<sup>3</sup>. Zakłada się bardziej zbilansowany i zrównoważony rozwój na terytorium całej Wspólnoty, co powinno sprzyjać lepszemu wykorzystaniu zasobów, przynosząc korzyści wynikające ze zmniejszonej kongestii i redukcji presji na wynikający z tego wzrost kosztów. Dokument ten zakłada cztery podstawowe kierunki oddziaływania Wspólnoty na spójność terytorialną, jakimi są: (1) koncentracja – pokonanie negatywnych konsekwencji zróżnicowań w zagęszczeniu funkcji gospodarczych, (2) powiązania terytoriów – pokonanie dystansu, (3) współpraca – pokonanie podziałów oraz (4) uwzględnienie problemów obszarów o specjalnych cechach geograficznych.

Na podstawie przeprowadzonej analizy dotychczasowych dokumentów Wspólnoty Europejskiej w sferze terytorialno-przestrzennej można sformułować następujące wnioski:

1. W Unii Europejskiej po reformie Delorsa z 1988 r., w związku z wprowadzeniem unii gospodarczej i walutowej, systematycznie zwiększa się ranga tematyki przestrzennej, mimo to, że polityka przestrzenna pozostaje kompetencją państw członkowskich. Wyrazem tego procesu jest coraz bardziej dojrzała merytorycznie forma i zawartość tych dokumentów. W przypadku pierwszych dokumentów wspólnotowych kluczową była rola Komisji Europejskiej, obecnie liderami tego procesu są państwa członkowskie.
2. Wszystkie charakteryzowane wcześniej dokumenty dotyczące rozwoju terytorialnego Europy mają indykatywny charakter, czyli formalnie rzecz biorąc nie są wiążące dla jakichkolwiek władz publicznych, jednak są w coraz większym stopniu brane pod uwagę przy projektowaniu najważniejszych polityk Wspólnoty, w tym przede wszystkim europejskiej polityki spójności. Mimo swojego indykatywnego charakte-

---

<sup>3</sup> *Green Paper...* (2008).

- ru, są traktowane z należytą powagą przez wszystkich aktorów życia gospodarczego, w tym także przez poszczególne władze publiczne krajowe i regionalne, a ich walor informacyjny dla społeczeństwa i sektora przedsiębiorstw jest niezaprzeczalny.
3. Dokumenty dotyczące problematyki terytorialnej są to jedyne na poziomie całej Unii Europejskiej kompleksowe opracowania dotyczące wszystkich najważniejszych aspektów kształtowania rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego o długim (perspektywicznym) horyzoncie czasu, akceptowane przez wszystkie państwa członkowskie i Komisję Europejską. Dlatego w warstwie programowej odgrywają istotną rolę jako odniesienie dla obowiązujących wieloletnich i rocznych budżetów oraz dokumentów strategicznych Wspólnoty i państw członkowskich.
  4. Rejestrujemy systematyczne wydłużanie horyzontu czasowego studiów i analiz dotyczących terytorium Europy. Pierwsze dokumenty wspólnotowe mają horyzont średniookresowy, sięgający w przypadku opracowań *Europe 2000* i *Europe 2000+* ok. 10 lat, ostatnie scenariusze rozwojowe opublikowane w ramach prac programu ESPON 2000–2006 dotyczą horyzontu roku 2030, tak więc ok. 25 lat.
  5. Pierwsze dokumenty dotyczące aspektów przestrzennych, z początku lat 90., miały zasięg ograniczony do dwunastu ówczesnych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Najnowsze dokumenty programowe obejmują 27 państw członkowskich, a analityczne obejmują także Norwegię i Szwajcarię. W studiach programu ESPON ocenie poddano także bezpośrednie i globalne otoczenie Unii Europejskiej. Tak więc rejestrujemy stopniowe rozszerzanie zasięgu terytorialnego zregionalizowanych badań procesów rozwojowych. Nastąpiło także znakomite poszerzenie jakości analiz społeczno-gospodarczych w układzie regionalnym dla obszarów typu NUTS 2 i NUTS 3.
  6. Jakościową zmianę sytuacji polityki przestrzennej w nadchodzących latach wyznacza Traktat Lizboński, zasadniczo podwyższający rangę spójności terytorialnej. Także zapisy tego traktatu o potrzebie lepszej koordynacji poszczególnych polityk Wspólnoty z polityką spójności mają istotne znaczenie, szczególnie w przypadku wspólnej polityki rolnej, polityki środowiskowej, transportowej oraz konkurencji.
  7. Niewątpliwie we Wspólnocie dojrzewa stopniowo sytuacja, gdy spójność terytorialna staje się jedną z formalnie obowiązujących przesłanek uruchamiania funduszy europejskich. Oczywiście może to się odbywać przez dopisywanie kolejnych specyficznych terytoriów, jakich jest w Europie bardzo wiele, obok już wyróżnianych traktatowo obszarów ultraperyferyjnych oraz położonych na północy regionów peryferyjnych, o niskim poziomie gęstości zaludnienia. Innym podejściem, które powinno być zdecydowanie preferowane, byłoby budowanie paneuropejskich programów, zorientowanych na różnorodne uniwersalne zagadnienia przestrzennego zagospodarowania Unii Europejskiej.
  8. W bardzo charakterystyczny sposób zmienia się w Europie percepcja polskiej przestrzeni. W studiach Unii Europejskiej z lat 90. ubiegłego wieku Polska jest

całkowicie pomijana. W kolejnych dokumentach pochodzących z przełomu wieków sąsiedztwo Polski jest widziane raczej jako zagrożenie, a nie szansa rozwoju Unii Europejskiej. Wszystkie oficjalne dokumenty Unii Europejskiej prezentowane od 2004 r. traktują Polskę jako istotny element terytorium Wspólnoty.

9. W Europie bardzo szybko poprawia się wiedza na temat terytorium Polski. W pierwszych dokumentach wspólnotowych zdarzały się zadziwiające zapisy w tekście i na mapach, eksponujące negatywne cechy społeczno-ekonomiczne terytorium Polski. Miało miejsce przedstawianie naszego kraju jako miejsca klęski ekologicznej na niespotykaną skalę, często nie mające podstaw merytorycznych (przykładem była mapa z dokumentu *Europa 2000* przedstawiająca 1/3 terytorium naszego kraju jako obszaru nadmiernego opadu kadmu). Wiedza na ten temat jest obecnie znacznie bogatsza i znacznie bardziej rzetelnie prezentowana. Podstawowe informacje dotyczące terytorium Polski prezentowane są w uniwersalnym układzie regionów typu NUTS w takim samym formacie, jak dla innych państw członkowskich. Dane te są dezagregowane w układzie regionów typu NUTS 2 (województwa) oraz NUTS 3 (66 podregionów). Deficyty informacji występują szczególnie w przypadku statystyki społeczeństwa opartego na wiedzy, gdzie raz podawanie informacji dla całej Polski, podczas gdy dla innych państw członkowskich są one zregionalizowane. Coraz rzadziej występują zadziwiające informacje i interpretacje, chociaż w najnowszych opracowaniach przykładem jest zapis w raportach ESPON, że dla Polski najkorzystniejsze byłoby zamrożenie obecnego zasięgu terytorialnego Wspólnoty.
10. Znaczenie przestrzeni naszego kraju dla rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej jest bardzo często niedocenione. Przestrzeń Polski jest traktowana jako peryferyjna, także w koncepcjach ekspansji skoncentrowanych procesów rozwoju poza obszar tzw. pentagonu. Wyrazem tego jest rozmieszczenie korytarzy TEN-T (*transeuropean networks – transport*). Polska ma najniższe wśród 25 państw członkowskich (bez państw wysp – Cypru i Malty) nasycenie siecią TEN-T w odniesieniu do liczby mieszkańców oraz powierzchni kraju. Lista korytarzy paneuropejskich nie uwzględnia w dostatecznym stopniu konsekwencji rozszerzenia Wspólnoty do 27 państw. Z perspektywy europejskiej w przestrzeni polskiej wyraźnie preferowane są tradycyjne powiązania w układzie wschód-zachód, natomiast wyraźnie niedocenione są połączenia w relacji północ-południe i skośne. W przypadku hierarchii ośrodków metropolitalnych według prac ESPON w Polsce wyróżnia się osiem takich ośrodków, tyle samo co w Niemczech i Francji, jednak ich pozycja jest wyraźnie niedoszacowana, bowiem Warszawa znalazła się dopiero w przedostatniej klasie, a siedem pozostałych polskich miast w klasie najniższej. Coraz bardziej cenione są unikalne walory środowiska przyrodniczego Polski.
11. Należy podjąć szczegółową analizę dotyczącą konsekwencji dla przestrzeni społeczno-ekonomicznej Polski najważniejszych procesów zidentyfikowanych

- w agendzie terytorialnej Europy. Jest oczywiste, że zmiany klimatyczne, procesy demograficzne i migracyjne, wzrost cen energii oraz przebieg procesów globalizacji dotyczą w różnym stopniu kraje członkowskie Wspólnoty i jej regiony. Dlatego długookresowa prognoza przestrzennego wymiaru każdego z tych procesów jest tak pilna, bowiem niezbędny zakres dostosowań i korekt w polityce ekonomicznej, społecznej, regionalnej i przestrzennej na poziomie krajowym i regionalnym może być bardzo odmienny.
12. Trudno jest obecnie stwierdzić kiedy i w jaki sposób Wspólnota Europejska podejmie prace nad nową edycją Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (ESDP) czy innym dokumentem strategicznym tego typu. Jednak istotne jest, aby paneuropejskie wizje i strategie przestrzenne uwzględniały w sposób poprawny znaczenie i funkcje terytorium Polski, tak aby uniknąć kształtowania negatywnego obrazu (*image*) polskiej przestrzeni. Dlatego pilnym zadaniem jest przyjęcie długookresowej *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, uwzględniającej m.in. warunki funkcjonowania Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej w obliczu nowych wyzwań.
  13. Pielęgnowania i systematycznego rozwijania wymaga współpraca w zakresie planowania przestrzennego w ramach państw Morza Bałtyckiego. Jest to jedna z najszybciej rozwijających się stref przestrzennych Wspólnoty Europejskiej skupiającej osiem państw członkowskich. Prace programu VASAB (*Wizje i strategia wokół Bałtyku*), pozwoliły na uzyskanie wysokiej jakości dokumentów planistycznych, odwzorowujących interesy całego makroregionu i poszczególnych państw. Rozwijania wymaga także współpraca w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego między krajami sąsiedzkimi, w tym także położonymi wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Dotyczy to m.in.: infrastruktury transportowej, ochrony środowiska przyrodniczego oraz gospodarki wodnej.
  14. Debata na temat spójności terytorialnej w Unii Europejskiej będzie prowadziła do wzrostu znaczenia polityki przestrzennej w państwach członkowskich, w tym także w Polsce. W tej debacie uczestniczy aktywnie rząd, niezbędne jest jednak bardziej aktywne włączenie się w tę dyskusję różnorodnych instytucji i środowisk polskich, takich jak: jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, układ akademicki i profesjonalny, tak aby rozwiązania modelowe, jakie będą przyjęte dla całej Wspólnoty, odpowiadały cechom planowania i zagospodarowania przestrzennego naszego kraju.

## **2. Oparcie rozwoju Unii Europejskiej na nowoczesnych czynnikach**

Oparcie rozwoju Unii Europejskiej na nowoczesnych czynnikach dotyczy m.in.: konsekwencji zmieniającej się geografii potencjału społeczno-gospodarczego w świecie,

czego wyrazem jest wzrost pozycji Chin, Indii, Brazylii i innych pozaeuropejskich państw oraz pojawienia się dojrzałego nurtu naukowo-badawczego ekonomii miejsc i ekonomii przepływów, co dostarcza nowych inspiracji dla kształtowania polityki społeczno-gospodarczej. Jednak w dokumentach strategicznych w Polsce bezpośrednio nawiązania do procesów globalnych w świecie są wyjątkowo rzadkie. Na ogół transfer informacji na te tematy do programowania rozwoju społeczno-gospodarczego i regionalnego w Polsce odbywa się pośrednio, czyli przez dokumenty programowe Unii Europejskiej.

Europejskie odniesienia związane są z Unią Europejską, mają trzy podstawowe, kolejno po sobie następujące źródła, jakimi są: (1) oryginalna *Strategia Lizbońska z 2000 r.*, (2) *Odnowiona Strategia Lizbońska z 2005 r.* oraz (3) *Strategia Europa 2020 z 2010 r.*

Wspólnota Europejska w ubiegłym wieku traciła dystans w zakresie badań i postępu technologicznego względem USA i Japonii. Brak było dokumentu programowego wychodzącego poza średniookresowe programowanie budżetu i polityk Wspólnoty, ostatnio dotyczące kolejnych okresów siedmioletnich – 2000-2006 i 2007-2013. Doprowadziło to do przyjęcia w 2000 r. na szczycie w Lizbonie strategii, którą uzupełniono w 2001 r. na szczycie w Göteborgu o elementy trwałego i zrównoważonego rozwoju, aby do 2010 r. Unia Europejska stała się najbardziej konkurencyjną gospodarką światową. Jako misję Strategii Lizbońskiej określono zasadnicze poprawienie pozycji konkurencyjnej Unii Europejskiej, przede wszystkim przez zwiększenie wydatków na badania i rozwój. Brak skuteczności wdrażania strategii doprowadził w 2005 r. do przyjęcia Odnowionej Strategii Lizbońskiej. Założono, że wszystkie polityki Wspólnoty powinny zostać podporządkowane Odnowionej Strategii Lizbońskiej. Mimo ograniczonej skuteczności wdrażania tej strategii należy zwrócić uwagę na jej znaczenie, bowiem wprowadziła ona do unijnych, krajowych i regionalnych strategii i programów operacyjnych w szerokim zakresie takie kategorie ekonomiczne, jak: gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, informacyjne i komunikacyjne technologie, podatne na innowacje regiony (*learning regions*) itd.

W 2010 r. Unia Europejska przedstawiła dokument *Europa 2020 (EU 2020)*, który ma zastąpić Strategię Lizbońską oraz być podstawą nowych zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia, dotyczących polityki makroekonomicznej, mikroekonomicznej i rynku pracy<sup>4</sup>. Jako priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej do 2020 r. zaproponowano:

- rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach,
- promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej,
- sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną.

Na tej podstawie sformułowano następujące cele, jakie powinny zostać osiągnięte przez kraje członkowskie Unii Europejskiej do 2020 r.:

---

<sup>4</sup> *Communication...* (2010).

- 75% wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej dotyczącej roczników 20-64;
- 3% produktu krajowego brutto przeznaczanego na badania i rozwój;
- 20/20/20 w zakresie klimatu i energetyki, czyli zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% oraz poprawa efektywności energetycznej o 20%;
- udział młodzieży kończącej wcześniej edukację na poszczególnych poziomach zminimalizowany do 10% i minimum 40% młodzieży w odpowiednich rocznikach kończących studia wyższe;
- 20 milionów ludzi mniej pozostających w strefie ubóstwa.

Jak widać nie występuje pełna zgodność między tymi trzema priorytetami i pięcioma celami. Cele te mają być realizowane na poziomie całej Unii Europejskiej, co oznacza zróżnicowanie poziomów wymaganych na poziomie poszczególnych państw członkowskich.

Mimo swoich niewątpliwych i szeroko eksponowanych przez Komisję Europejską zalet *Strategia EU 2020* ma wiele słabości z punktu widzenia wzmocnienia regionalnego i przestrzennego wymiaru polityk rozwojowych. Są one następujące:

- A. Jest aprzeestrzenna, została napisana w tradycyjnym nurcie ekonomii, abstrahuje od nowych nurtów naukowych, związanych z ekonomią miejsc i ekonomią przepływów.
- B. Wyrazem bardzo tradycyjnego podejścia do problematyki rozwoju społeczno-gospodarczego jest powracanie do wydawałoby się przebrzmiałego pojęcia i konceptu polityki przemysłowej jako uniwersalnego remedium na kryzysogenne struktury społeczno-gospodarcze. Polityka przemysłowa uzupełniająca politykę makroekonomiczną ma być w najbliższej dekadzie podstawowym instrumentem interwencji w przebieg procesów społeczno-gospodarczych w Unii Europejskiej.
- C. Stymulowanie procesów rozwoju społeczno-gospodarczego i przekształceń strukturalnych we Wspólnocie widzi przede wszystkim w partnerstwie państw członkowskich i instytucji Unii Europejskiej. Niemal pomija się znaczenie poziomu regionalnego i lokalnego jako ważnych aktorów katalizowania procesów rozwojowych oraz wielopoziomowego zarządzania publicznego (*multilevel governance*).
- D. Całkowicie pominięto spójność gospodarczą, a bardzo tradycyjnie ujęto spójność społeczną i terytorialną. Propozycje programowe zawarte w *EU 2020* oznaczają praktycznie akceptację możliwości wyprowadzenia Europejskiego Funduszu Społecznego z europejskiej polityki spójności i nadania temu instrumentowi, jako podstawowemu, charakteru i wymiaru socjalnego.
- E. Według *EU 2020* podstawowym sposobem skutecznego podjęcia i ewentualnego rozwiązania problemów mających wymiar terytorialny we Wspólnocie jest wzrost mobilności siły roboczej oraz redukcja negatywnego oddziaływania granic wewnętrznych między państwami członkowskimi. Oznacza to, że kluczowe znaczenie ma oddziaływanie na emigrantów i preferencje dla przemieszczeń siły

roboczej, a nie kapitału. Nie tworzy to przesłanek dla nowoczesnego ujęcia spójności terytorialnej.

- F. Zasadniczo pominięto kwestię wspierania dyfuzji procesów rozwojowych. Jeśli *EU 2020* bezpośrednio i pośrednio stymuluje koncentrację przestrzenną czynników produkcji w kluczowych regionach Europy to rosnące znaczenie ma przenoszenie impulsów rozwojowych na obszary pośrednie i peryferyjne, które są znacznie słabiej wyposażone w nowoczesne czynniki produkcji.

Oczywiście zwrócenie uwagi na potrzebę programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w średniookresowym horyzoncie czasu, realizowanego na podstawie nowoczesnych czynników rozwoju jest bardzo istotnym pozytywnym przesłaniem tego dokumentu. W trakcie konsultacji społecznych *EU 2020* wyeliminowano także wiele zapisów, które sankcjonowały dyktat podejścia sektorowego do rozwoju społeczno-gospodarczego Wspólnoty oraz wprowadzono wiele elementów funkcjonalnych i terytorialnych.

W latach 2007-2013 w ramach europejskiej polityki spójności wyróżniono trzy cele: konwergencję, konkurencyjność regionalną i współpracę transgraniczną. Oznacza to zorientowanie tej polityki na wszystkie regiony Wspólnoty, a nie tylko na obszary najbiedniejsze i tradycyjną infrastrukturę techniczną oraz powiązanie konkurencyjności i konwergencji. Nawet w państwach i regionach otrzymujących fundusze strukturalne w ramach celu konwergencja zapisano indykatywne zalecenie, aby przynajmniej 60% alokacji było przeznaczane na priorytety związane ze Strategią Lizbońską. Wyrazem tego trendu są Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dotyczące spójności w latach 2007-2013, które wyznaczają pole interwencji tej polityki w krajach i regionach Wspólnoty<sup>5</sup>. Trzy obowiązujące wytyczne to: (1) zwiększenie atrakcyjności Europy i jej regionów pod względem inwestycji i zatrudnienia, (2) poprawa poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu oraz (3) zwiększenie liczby i poprawa jakości miejsc pracy. Szczególne znaczenie dla nowej generacji programowania rozwoju regionalnego ma wytyczna druga, która zawiera następujące uszczegółowione wytyczne: zwiększenie i lepsze ukierunkowanie inwestycji w badania i rozwój technologiczny, ułatwianie inwestycji i promowanie przedsiębiorczości, promowanie społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich oraz poprawę dostępu do finansowania.

Na tle zapisów zawartych w *Strategii Europa 2020* można sformułować następujące wnioski odnośnie do wykorzystania polityki przestrzennej:

1. Nie jest możliwe osiągnięcie wysokiej efektywności funkcjonowania gospodarki Unii Europejskiej wyłącznie na podstawie polityk sektorowych (transportowej, środowiskowej, rolnej, energetycznej, rolnej itd.). Także polityka przemysłowa nie jest skutecznym instrumentem wykorzystania potencjałów endogenicznych poszczególnych państw i regionów Wspólnoty. Lukę taką mogą wypełnić jedynie terytorialnie zorientowane polityki – czyli regionalna i przestrzenna. Dlatego nie-

---

<sup>5</sup> *Strategiczne Wytyczne...* (2007).

zbędne jest zastosowanie wysokiej jakości kompozycji poszczególnych polityk: makroekonomicznych – monetarnej i budżetowej (fiskalnej), sektorowych oraz zorientowanych terytorialnie, czyli polityki regionalnej i przestrzennej.

2. Podstawowe znaczenie dla skutecznego wdrożenia *Strategii EU 2020* na terytorium całej Unii Europejskiej ma dyfuzja procesów rozwojowych z nielicznych biegunów na obszar całej Wspólnoty. Skuteczność tego procesu w istotnym zakresie zależy od jakości zastosowanych instrumentów dyfuzji oraz od cech terytorium. Polityka przestrzenna nowej generacji bazuje na ekonomii przepływów oraz ekonomii miejsc, co tworzy przesłanki do skutecznego transferu i przejmowania innowacji przez obszary peryferyjne, które są słabiej wyposażone w nowoczesne czynniki rozwoju. Polityka spójności powinna być podstawowym instrumentem wdrażania *Strategii EU 2020*.
3. Kluczowe znaczenie dla wykorzystania nowoczesnych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego w Unii Europejskiej ma likwidacja różnorodnych barier, które istnieją między poszczególnymi krajami członkowskimi Wspólnoty. Część z nich ma charakter przestrzenny, będąc wynikiem peryferyjnego położenia regionów przygranicznych oraz podziału politycznego Europy po drugiej wojnie światowej. Dlatego stymulowanie współpracy transgranicznej w różnych skalach przestrzennych i różnych wymiarach społeczno-gospodarczych jest jednym z naturalnych priorytetów polityki przestrzennej.
4. Wykorzystanie potencjału terytorium Wspólnoty opartego na nowoczesnych czynnikach rozwoju wymaga zbudowania wieloletniej strategicznej wizji rozwoju przestrzennego Europy, obejmującej wszystkie 27 państw członkowskich. Dlatego niezbędne wydaje się podjęcie prac nad nową edycją Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego o horyzoncie czasu sięgającym przynajmniej 10 lat, obejmującej obszar wszystkich państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Dokument ten powinien mieć charakter indykatywny, czyli być przekładany na konkretne priorytety i działania za pomocą Europejskiej Polityki Spójności, polityk przestrzennych państw członkowskich oraz programowania zagospodarowania przestrzennego na poziomie regionalnym.
5. Unia Europejska eksperymentuje z programowaniem rozwoju w makroregionach transgranicznych poczynając od lat 1994-1999. W latach 2007-2013 zidentyfikowano 13 takich makroregionów, które obejmują obszary różnych państw Wspólnoty: Alpine Space, Atlantic Area, Azores-Madeira-Canaries (Macaronesia), Baltic Sea Region, Caribbean Region, Central and Eastern Europe, Indian Ocean Region, Northern Periphery, North Sea Region, North West Europe, South East Europe, South West Europe, Western Mediterranean. Wydaje się, że programowanie w takich obszarach może być istotnym elementem kształtowania wysokiej jakości zagospodarowania przestrzennego Unii Europejskiej, także wykorzystującego nowoczesne czynniki rozwoju. W przypadku współpracy państw Regionu Morza Bałtyckiego mamy doskonałe inspiracje wynikające z programu

VASAB (*Vision and Strategies around Baltic*), obejmującego wszystkie nadbałtyckie państwa członkowskie Wspólnoty.

6. Tradycyjnie plany zagospodarowania przestrzennego w krajach członkowskich Unii Europejskiej dotyczyły tylko obszarów lądowych. Ważną innowacją nowej generacji dokumentów strategicznych, m.in. Niemiec i Danii, jest rozszerzenie planowania przestrzennego na obszary morskie. Wydaje się to krokiem w dobrym kierunku, który służy stymulowaniu nowoczesnych procesów rozwojowych, jaki powinien zostać także podjęty na poziomie całej Wspólnoty.

### **3. Znaczenie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030 dla reformy gospodarki przestrzennej w Polsce**

W świetle systematycznie rosnącej w Unii Europejskiej roli polityki makroprzestrzennej istotne znaczenie mają podjęte w Polsce w ostatnich latach prace nad *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) do roku 2030*. Oznacza to, że Polska może wnieść istotny wkład do ukształtowania metodologii europejskich dokumentów w sferze polityki przestrzennej. Także zawarte w *KPZK* zapisy dotyczące polskiej przestrzeni mogą stanowić cenny wkład do dokumentów programowych Unii Europejskiej.

Trudno jest obecnie określić, jaki kształt będzie miał przyjęty ostatecznie przez Radę Ministrów dokument *KPZK*. Obecnie dysponujemy *Ekspercką Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, która była podstawą debaty publicznej oraz projektem, który został przygotowany jako dokument Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i podstawa konsultacji społecznych. *KPZK* powinna stać się podstawowym elementem systemowej reformy gospodarki przestrzennej w Polsce.

Aby prawidłowo odwzorować wymiar europejski gospodarki przestrzennej w *KPZK* należy odpowiedzieć na pytania dotyczące miejsca Polski w strukturze przestrzennej Europy oraz najważniejszych rozwiązań dotyczących gospodarki przestrzennej. Są one następujące:

1. Jaki będzie kształt terytorialny Unii Europejskiej w przyszłości, ze względu na potencjalne rozszerzenia o Ukrainę, Białoruś oraz inne mniej istotne dla Polski (Bałkany czy strefa Morza Śródziemnego)?
2. Jaka będzie głębokość poziomu integracji europejskiej w sferze terytorialnej?
  - (a) czy powstanie wspólny strategiczny dokument typu ESDP,
  - (b) czy poziom spójności terytorialnej zasadniczo się poprawi w Unii Europejskiej,
  - (c) czy polityka przestrzenna będzie przedmiotem harmonizacji na poziomie Wspólnoty.
3. Jakie będą reguły uzgodnień dotyczących zagospodarowania przestrzennego z otoczeniem zewnętrznym, m.in. z państwami sąsiadującymi, w ramach państw Morza Bałtyckiego oraz innych, jak np. dorzeczy?

4. Jaka będzie głębokość procesu integracji europejskiej, m.in. w zakresie wspólnej polityki energetycznej oraz obowiązujących powszechnie norm i standardów środowiskowych?
5. Jaki będzie potencjał ludnościowy i gospodarczy Polski w układzie terytorialnym Unii Europejskiej? Jaka będzie rola w układzie terytorialnym Europy węzłów (Warszawa-Łódź, Katowice-Kraków, inne metropolie), pasm (korytarze o znaczeniu paneuropejskim) oraz stref istotnych dla przestrzeni europejskiej?
6. Jakie będą konsekwencje nowych procesów dla miejsca Polski w przestrzeni europejskiej (zmiany klimatyczne, globalizacja gospodarcza, rosnące ceny energii, procesy demograficzne)?

*Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)* został przygotowany na podstawie zapisów *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Zaproponowano, aby horyzont czasowy tego dokumentu sięgał ok. 25 lat, dlatego przyjęto jako okres wdrażania koncepcji lata 2010-2030. Poprzednio obowiązująca w Polsce *KPZK* została przyjęta przez Sejm w 2001 r. Była wynikiem prac prowadzonych w ciągu ok. piętnastu lat, kolejno w ramach trzech różnych instytucji rządowych. *Koncepcja* ta zasadniczo nie uwzględniała konsekwencji dwóch ważnych zmian, jakie nastąpiły w Polsce w 1999 i 2004 r. Pierwsza z nich polegała na reformie terytorialnej państwa, w wyniku której powstały duże województwa, zarządzane przez wybieralne ciała przedstawicielskie oraz dysponujące własnymi budżetami. Zasadniczo zmieniło to model prowadzenia polityki regionalnej i przestrzennej w naszym kraju. Upodmiotowienie regionów umożliwiło im prowadzenie aktywnych polityk w tych dwóch sferach, regionalnej i przestrzennej. Druga z tych zmian była związana z przyjęciem Polski do Unii Europejskiej. Dzięki temu zasadniczej korekcie uległa pozycja Polski w Europie. W relacjach z państwami sąsiedzkimi występują wyraźnie różne parametry dotyczące granic wewnętrznych i zewnętrznych Wspólnoty. Pierwsze z nich stały się miękkie i przepuszczalne, drugie muszą być starannie chronione, co powoduje, że stały się barierami współpracy transgranicznej. Polska została ważnym beneficjentem europejskiej polityki spójności, co umożliwia sfinansowanie wielu ważnych przedsięwzięć rozwojowych, istotnie wzbogacających zagospodarowanie przestrzenne naszego kraju. Nasz kraj w związku z akcesją musiał przyjąć Wspólnotowe *acquis*, co ma szczególne znaczenie dla standardów ochrony środowiska przyrodniczego oraz dopuszczalności pomocy publicznej. Zasadnicze pogłębienie powiązań gospodarczych w ramach Unii Europejskiej oznacza, że obszary Polski Zachodniej zyskały dodatkowe impulsy rozwojowe, podczas gdy Polska Wschodnia położona wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej napotkała na dodatkowe bariery strukturalne. Dlatego niezbędne stało się przygotowanie nowej *KPZK* uwzględniającej zasadniczo zmienione uwarunkowania rozwojowe naszego kraju w nadchodzących latach. Najważniejsze funkcje, jakie spełnia *KPZK* są następujące: (1) ekologiczna, (2) europejska, (3) promocyjna, (4) gospodarcza, (5) społeczna oraz (6) polityczna. Są one charakterystyczne dla krajów człon-

kowskich Unii Europejskiej o wysokim poziomie zagospodarowania przestrzennego, które przywiązują dużą wagę do jakości stanu gospodarki przestrzennej.

- (1) Funkcja ekologiczna *KPZK* opiera się na konstytucyjnej zasadzie zrównoważonego rozwoju. Oznacza to konsekwentną ochronę zasobów środowiskowych Polski dla przyszłych pokoleń oraz ograniczanie zanieczyszczenia powietrza, wody, powierzchni ziemi, a także zagrożenia hałasem. W związku z tym w *KPZK* identyfikowane są obszary chronione, dąży się do promowania przyjaznego dla środowiska przyrodniczego rozwoju przestrzennego oraz wspiera się oszczędne gospodarowanie ograniczonymi zasobami środowiskowymi.
- (2) Funkcja europejska *KPZK* wynika z prowadzonych w ramach Wspólnoty prac dotyczących zagospodarowania przestrzennego Europy. Mimo to, że polityka przestrzenna jest kompetencją państw członkowskich, a dokumenty europejskie mają charakter indykatywny, istotne jest, aby wsad do tych dokumentów, dotyczący polskiej przestrzeni, wynikał ze strategicznej wizji wypracowanej w naszym kraju, a nie był rezultatem bardzo ograniczonej wiedzy zagranicznych instytucji i ekspertów, oraz aby uniknąć manipulacji w sposobie przedstawienia walorów i problemów przestrzeni Polski.
- (3) Funkcja promocyjna jest bardzo konsekwentnie realizowana za pomocą wszystkich dokumentów dotyczących zagospodarowania przestrzennego, przygotowywanych w poszczególnych państwach. Ich lektura tworzy wrażenie, że w każdym przypadku mamy do czynienia z przestrzenią cechującą się ładem, ekologicznie czystą, przyjazną dla użytkownika, odpowiednio wyposażoną, będącą dobrą podstawą do dynamicznego rozwoju społeczno-ekonomicznego. Także w *KPZK* chodzi o utrwalenie w Europie i świecie pozytywnego obrazu polskiej przestrzeni na poziomie zarówno całego kraju, jak też regionów i miast, jako wyposażonej w niezbędne zasoby i parametry, o korzystnych warunkach funkcjonowania dla mieszkańców, inwestorów, podmiotów gospodarczych i innych instytucji oraz sektora turystyki. Służyć temu powinno uzupełnienie w najbliższych latach zagospodarowania przestrzennego Polski o niezbędne dla różnych grup jej użytkowników zasoby i elementy oraz konsekwentne stosowanie zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju, co umożliwi wyeksponowanie walorów przestrzennych naszego kraju w układzie międzynarodowym.
- (4) Funkcja gospodarcza *Koncepcji* jest związana z rosnącym znaczeniem jakości zagospodarowania przestrzennego dla konkurencyjności gospodarki polskiej. Nowoczesne modele produkcji typu *just in time production* wymagają perfekcyjnej i niezawodnej infrastruktury transportowej. Doskonała jakość środowiska przyrodniczego staje się kluczowym czynnikiem lokalizacyjnym. Ład przestrzenny umożliwia obniżenie kosztów funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Przygotowanie odpowiednio wyposażonych stref i terenów dla inwestorów jest często warunkiem wstępnym podjęcia działalności gospodarczej. Dlatego *KPZK* przez oddziaływanie na podażowe elementy gospodarki, adresowanie pakietu spraw do podjęcia przez

politykę regionalną państwa oraz tworzenie warunków do rozwijania powiązań typu sieciowego tworzy sprzyjające warunki rozwoju gospodarki. W sumie oznacza to, że wyższa jakość zagospodarowania przestrzennego Polski powinna przyczynić się do znacznego obniżenia kosztów transakcyjnych w gospodarce.

- (5) Funkcja społeczna *KPZK* polega na tym, że państwo zapewnia swoim obywatelom dobry i egalitarny dostęp do poszczególnych usług publicznych, niezależnie od ich miejsca zamieszkania. Dotyczy to m.in. sfery: ochrony zdrowia, edukacji, kultury oraz świadczeń społecznych. Parametry przestrzenne mające istotny wpływ na korzystanie przez obywateli z różnych dóbr publicznych to: modele terytorialnej organizacji poszczególnych sektorów usług publicznych, struktura sieci osadniczej kraju oraz infrastruktura transportowa. Rozwój wysokiej jakości infrastruktury transportowej oraz wykorzystanie możliwości szerokopasmowego Internetu umożliwiają ograniczenie dyskryminacji części społeczeństwa, wynikającej z niedostatecznego dostępu terytorialnego do tych usług. Jednym z parametrów nowoczesnego społeczeństwa jest wysoka mobilność przestrzenna, dlatego *KPZK* powinna tworzyć sprzyjające warunki dla różnych form tej mobilności.
- (6) Funkcja polityczna *KPZK* wynika z tego, że przestrzeń jest bardzo ograniczonym zasobem i dlatego musimy nią wyjątkowo oszczędnie gospodarować. Inne przesłanki związane są z tym, że konkretny sposób użytkowania danej przestrzeni najczęściej wyklucza inne funkcje, oraz że czasami trzeba lokalizować funkcje istotne dla całego państwa, ale uciążliwe dla najbliższego otoczenia. Ważną przesłanką jest zapewnienie dostępu społeczeństwa do najwartościowszych zasobów przestrzeni (nawet przy potrzebie reglamentowania) i ich ochrona, także przed zawłaszczeniem. Dlatego na tle użytkowania przestrzeni pojawiają się konflikty, występujące w różnej skali terytorialnej – europejskiej, krajowej, regionalnej oraz lokalnej. *KPZK* powinna służyć zidentyfikowaniu najważniejszych konfliktów występujących na tle użytkowania przestrzeni w skali krajowej oraz między poziomem krajowym a innymi szczeblami polityki zagospodarowania przestrzennego, a także promować mechanizmy rozwiązywania i łagodzenia tych konfliktów.

Problemem *KPZK* jest brak odpowiedniego dokumentu strategicznego dotyczącego długookresowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Dlatego oczekiwania dotyczące realizacji wymienionych funkcji mogą zasadniczo wychodzić poza obszar kształtowania polityki przestrzennej na poziomie krajowym. Funkcje te mogą być wdrażane za pomocą następujących strategicznych kierunków działań:

- A. Określenie celów rozwoju spełniających warunek zgodności celów krajowych i celów Unii Europejskiej.
- B. Określenie wizji przestrzeni polskiej w odniesieniu do przestrzeni międzynarodowej.
- C. Określenie relacji i powiązań polskiej przestrzeni z państwami sąsiedzkimi.
- D. Ustalenia, wnioski i rekomendacje do wprowadzenia do planów zagospodarowania przestrzennego województw i planów obszarów morskich.

- E. Rekomendacje dla polityki regionalnej państwa oraz polityk sektorowych, dotyczące ich terytorialnego wymiaru.
- F. Rekomendacje do regulacji prawnych i rozwiązań instytucjonalnych w sferze gospodarki przestrzennej.
- G. Określenie warunków wstępnych do przygotowania programów rządowych.
- H. Określenie obszarów problemowych i funkcjonalnych o znaczeniu europejskim i krajowym.

## **Zakończenie**

Istotnym problemem jest zbyt niska koherencja między różnymi politykami Wspólnoty, co ogranicza efekty interwencji europejskiej. Dotyczy to w szczególności kierunków interwencji finansowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, skupiającej najwięcej środków budżetowych Wspólnoty Europejskiej. Szczególnym problemem jest stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Także polityka spójności, wskutek przyjęcia w latach 2007-2013 modelu jednofunduszowości programów operacyjnych (program regionalny nie może być finansowany jednocześnie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego) uległa pewnej fragmentaryzacji i utraciła walor kompleksowej interwencji strukturalnej. Inne polityki Wspólnoty preferują zdecydowanie interwencję w układach sektorowych, co bardzo ogranicza możliwości oddziaływania na procesy społeczno-gospodarcze w krajach członkowskich na poziomie krajowym i regionalnym. Strategiczne dokumenty programowe dotyczące polityki regionalnej i przestrzennej w poszczególnych państwach członkowskich stają się wówczas mało istotne.

Wymienione słabości, a także brak długookresowego dokumentu paneuropejskiego w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzennej oznaczają istotne zubożenie podstaw programowania rozwoju regionalnego i przestrzennego w Unii Europejskiej. Wprawdzie po 2006 r. podjęto programowanie rozwoju w ramach międzynarodowych makroregionów planistycznych, które obejmują regiony kilku państw Wspólnoty, jednak dotychczasowe efekty tych prac w postaci średniookresowych makroregionalnych dokumentów programowych nie są niestety zachęcające.

## **Literatura**

- Agenda terytorialna Unii Europejskiej. W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, Nieformalne Spotkanie Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej, 24/25 maja, 2007, Lipsk.
- Atlas ESPON. Struktura terytorium Europy*, październik 2006. The ESPON Monitoring Committee, polskie wydanie MRR, Warszawa, 2006.

- 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, April.
- Barcz J., 2008, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*. Wyd. Lexis-Nexis, Warszawa.
- Communication from the Commission to the European Council. Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, European Commission, Brussels, March, 2010.
- Consultation on the Future „EU 2020” Strategy*, Commission Working Document, COM(2009)647/3 final, Commission of the European Communities, Brussels, 2009.
- Creative and Innovative Regions. Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion, COM(2009)295 Final*, European Commission, Brussels, 25 June, 2009.
- Dołzbłasz S., Raczyk A., 2010, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*. Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Działać teraz, patrząc w przyszłość po roku 2010*, Komitet Regionów, Bruksela, 2010.
- European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, Potsdam, May, 1999.
- Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee, Commission of the European Communities, Brussels, 14.7.2008.
- How Regions Grow. Trends and Analysis*, OECD, Paris, 2009.
- Huebner D., 2009, *Reflection Paper on Future Cohesion Policy*. Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Marianske Lazne, 22-24 April.
- Investing for Growth: Building Innovative Regions*, Policy Report. OECD, Paris, 31 March. 2009.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Projekt do uzgodnień międzyresortowych, MRR, Warszawa, 12 marca, 2010.
- Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 r.*, Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. Dokumenty Problemowe, MRR, Warszawa, październik, 2009.
- Polityka spójności w obliczu wyzwań XXI w.* Materiały z konferencji, MRR, Warszawa, styczeń, 2009.
- Przeglądy terytorialne OECD. Polska*. OECD, Paryż, MRR, Warszawa, 2008.
- Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, OECD, Paris, 31 March, 2009.
- Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, Commission of the European Communities, SEC(2008)2868 final, Brussels, 14/11/2008.
- Samecki P., 2009, *European Cohesion Policy Post 2013*. Open Days University, Brussels, 8 October.
- Samecki P., 2009a, *Orientation Paper on Future Cohesion Policy*. European Commission, Brussels, December.
- Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, MRR, Warszawa, sierpień, 2009.
- Strategiczne Wytoczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013*. Decyzja Rady z 6 października 2006 r., MRR, Warszawa, marzec, 2007.

- Szlachta J., 2008, *Rola Polski w przestrzeni europejskiej (w świetle dokumentów programowych Unii Europejskiej)*, [w:] *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, T. Markowski (red.). Studia KPZK PAN, T. CXXII, Warszawa.
- Szlachta J., 2009, *Fundusze Strukturalne UE a ograniczanie skutków kryzysu*, [w:] *Unia Europejska i kryzys społeczno-gospodarczy*, J. Osiński (red.). SGH, Warszawa.
- Szlachta J., Zaleski J., 2008, *Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013*. *Gospodarka Narodowa*, 3, s. 87-103.
- Szlachta J., Zaleski J., 2009, *Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej*. *Gospodarka Narodowa*, 4, s. 81-110.
- World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, The World Bank, Washington DC, 2009.
- Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek Strategii Lizbońskiej*. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2.2.2005 COM(2005)24 końcowy, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, 2005.
- Wytyczne UE. Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008*. Dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 6 sierpnia 2005, MRR, Warszawa, marzec, 2007.
- Wytyczne UE. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności*. Decyzja Rady z 6 października 2006, MRR, Warszawa, marzec, 2007.
- Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcanie różnorodności w siłę*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, SEC(2008)2550, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2008)616, wersja ostateczna, Bruksela, 6.10.2008.