

TOMASZ PARTEKA

Politechnika Gdańska

Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

KOMPLEMENTARNOŚĆ STRATEGICZNEGO PLANOWANIA REGIONALNEGO KRAJU I WOJEWÓDZTW

Abstract: The Complementarity of the Regional Strategic Planning on the National and Regional Level. UE “*Europe 2020*” strategy and *Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion* introduced new phase of discussion concerning strategic planning. The rapid development of external conditions shows the need of more integrated approach. The discussion in Poland is to be based on general dilemma – if integrated strategic planning should be of a complimentary or hierarchically autonomous character? The author introduces arguments for complimentary integrated planning being in line with sustainable development and *green factor* principles. In the below article, author also refers to territorialisation concept as a vision of 21st century Europe.

Wstęp

Europejskie planowanie strategiczne wkracza w bardzo interesującą fazę koncepcyjną i operacyjną. Wynika to z kilku istotnych nowych uwarunkowań. Niektóre z nich, wiadomo że istnieją, ale wciąż nie są zdefiniowane co do znaczenia i trwałości. Oczywiście głównym uwarunkowaniem jest kryzys finansowy kluczowych gospodarek świata, którego trwałości wygaszania nikt nie ma odwagi określić (oprócz optymizmu chińskiego). Chiny zdecydowanie korzystają, pogłębiając swoją obecność na rynkach światowych, także w Europie. Właściwie są wszechobecne. Której „szafy” się nie otworzy – wylatują produkty chińskie. Nawet z przysłowiowej lodówki też wysypie się pełno chińszczyzny (jeśli także lodówka nie jest *made in China*). Przywództwo gospodarcze Chin idzie w parze z brakiem przywództwa w Europie. Jeszcze kilka lat temu mówiło się o kryzysie przywództwa w kategoriach politycznych po odejściu generacji de Gaule’a, Mitteranda, Thatcher, Kohla, Gorbaczowa, których zastąpił klub młodych reformatorów: Barroso, Blair, Gonzales, Merkel, Sarkozy (z Polski próbował dołączyć do nich Kwaśniewski). Teraz jest jeszcze gorzej,

bo brak przywódców na czas kryzysu, a ten trwa. Zagrożenia przychodzą ze strony państw do niedawna dobrze prosperujących: Irlandii, Grecji, krajów nadbałtyckich. W kolejce zagrożonych jest Hiszpania. Paradoksalnie – dawny lider sceny politycznej Portugalia, która ewidentnie pogrąża się w kryzysie, kieruje najważniejszą instytucją – Komisją Europejską.

Pytanie do Unii Europejskiej: co po 2013 r.? Nowy budżet, ale jaki? Preferujący: „co i kogo” Ścieranie się reformatörów Europy dwóch prędkości i reformatörów nowych członków Unii. Pełzające widmo skutków zmian klimatu, które z fazy dociekań: dlaczego? (efekt cieplarniany, dziura ozonowa, emisja CO₂, wybuchy na słońcu) przeszły w fazę konstruktywnych prób łagodzenia skutków. Pojawiający się coraz uparcie w dokumentach strategicznych i wypowiedziach polityków faktor *green* („zielony”: przemysł, transport, konsumpcja). *Green* wypiera pojęcie rozwoju trwałego, bardziej zrównoważonego, które było w swojej istocie bardziej holistyczne. Bowiem jak odnaleźć faktor *green* w systemie społecznym (jeśli pominąć kolor tęczy równouprawnienia orientacji seksualnych).

Paradygmat rozwoju trwałego (*sustainable development*) stał się już jakby marketingowo niemodny i teraz każda polityka: transportowa, energetyczna, środowiska, żywnościowa, ekonomiczna, społeczna – jest opisywana według kryterium „zieloności”. Oczywiście wszyscy apologetci rozwoju bardziej zrównoważonego mogliby się cieszyć, gdyby kierunek myślenia nie wpędzał polskiej gospodarki, w tym rozwój regionalny, w poważne tarapaty kosztów dostosowań technologicznych i normatywnych (emisja zanieczyszczeń, pakiet 3x20, Natura 2000).

W warunkach Polski ważnym uwarunkowaniem jest zagrożenie przerwania, a co najmniej spowolnienia modernizacji cywilizacyjnej, wciąż niedokończonej i rozmytej koniunkturalnymi decyzjami polityków (np. rewizja i przerwanie systemowej logiki kształtowania tras komunikacyjnych). To także niepewność konstelacji politycznej po wyborach parlamentarnych, a co za tym idzie ewentualnej zmiany priorytetów. To także niepewność długu publicznego i odłożenia wielu reform. To wreszcie brak domknięcia zbioru podstawowych dokumentów strategicznych kraju: *Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju, Długofalowej Strategii Rozwoju Kraju po 2013 r.*

Konkluzją jest stwierdzenie, że o ile nowa polityka regionalna nadal nie znalazła satysfakcjonującej operacjonalizacji, o tyle wątki nowego myślenia o tworzeniu podstaw rozwoju regionalnego przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI w. są w pełni uprawnione. Mamy więc do czynienia z nową europejską (w tym polską) polityką regionalną *in statu nascendi*.

Mamy więc do wyboru: albo pogłębienie katastrofizmu, że polska cywilizacyjna modernizacja może się załamać (co zdarzyło się u schyłku epoki Gierka), albo pozytywistyczne myślenie szukania działań dostosowujących się do zmieniającej się rzeczywistości zewnętrznej. Trzeba podjąć próbę innego (co nie zawsze oznacza – nowego) spojrzenia na strategiczne planowanie kraju i województw w ujęciu kompleksowej i zintegrowanej polityki regionalnej.

Wielkim uwarunkowaniem jest intensywna debata przywódców państw liderów (a także największych płatników UE), którzy w swoich planach mogą, w przypadku ich realizacji, poważnie przyhamować polski proces modernizacji. Czy pozycja Polski i kilku innych państw UE będzie na tyle silna, że powstrzyma egoistycznie racjonalną erozję dotychczasowej polityki spójności? Pewną odpowiedź uzyskamy dopiero po zatwierdzeniu budżetu unijnego i zasad jego wykorzystania po 2013 r.

Następne wyzwanie to wewnętrzna polityka gospodarcza Polski, która mając do dyspozycji ogromny pakiet modernizacyjny, jednocześnie drecze w miejscu z reformami. Odwieczny dylemat polityków: czy reformować państwo, gdy jest złe, czy jak jest dobrze? – tu i teraz realizuje się w stagnacji reformatorskiej.

Kolejne uwarunkowanie fundujemy sobie sami przez złe zarządzanie publicznymi środkami (unijnymi i polskimi) na rozwój sektorów. Kluczowa jest zapaść transportu z najbardziej spektakularnymi objawami na kolei, lecz przecież dotyczy to także opieki zdrowotnej, infrastruktury zlewniowej objawiającej się ciągłym syndromem powodziowym, zapaści szkolnictwa wyższego i badań („czerwona latarnia” Europy w zakresie nakładów i uznawanych światowo efektów badawczych i publikacyjnych).

Z tym stanem wiąże się także ścieżka zadłużania się miast na inwestycje infrastrukturalne. W pierwszej lidze są miasta – beneficjenci EURO 2012, którego priorytet pożera inne działania strategiczne (np. rewitalizację upadających dzielnic miast). W drugiej lidze są miasta średnie (np. Słupsk), w których czasem jedna gigantyczna inwestycja (np. *aquapark* czy filharmonia) jest w stanie zagrozić stabilności i bezpieczeństwu lokalnych finansów publicznych. W tych warunkach rodzi się cała seria pytań o formy instytucjonalne i instrumenty aktywnej i efektywnej reakcji. Kluczem jest zintegrowany system strategicznego planowania i programowania.

1. Planowanie strategiczne komplementarne czy hierarchicznie autonomiczne?

Od początku polskiej reformy samorządowej istnieje problem nowego ujęcia planowania hierarchicznego funkcjonującego „znakomicie” w czasach realnego socjalizmu. Wówczas wszystko było jasne. Centrum decyzyjne było jedno – Komisja Planowania przy Radzie Ministrów (KPpRM) jako emanacja władzy politycznej partii przez struktury rządowe związane personalnie ze strukturami partyjnymi. Im mocniej był umocowany w strukturach partyjnych (w Biurze Politycznym) szef KPpRM, tym mocniejszy był centralizm i hierarchiczność planów. Dyscyplinę centralnego planowania i sterowania zapewniały wytyczne z KPpRM do województw, z województw do powiatów, z powiatów do gmin. W systemie tym funkcjonowało zarówno planowanie społeczno-gospodarcze, jak i przestrzenne. Wszystko było statystycznie bilansowane i prognozowane. W ten sposób Premier i Pierwszy Sekretarz PZPR mogli poinformować towarzyszy i naród ile lokomotyw, tramwajów i kilometrów szyn musi zostać wyprodukowanych w ciągu pięciolatki. Także ile kilometrów kwadratowych mieszkań

wybuduje państwo w województwie X i gminie Y, ile hektarów będzie zasiewanych pszenicą, a ile burakami cukrowymi. Nie było istotne, czy gleby nadają się bardziej pod pszenicę czy buraki. Należało wykonać wszechobecny Plan.

Z tym wielodziesięcioletnim dziedzictwem weszliśmy w transformację ustrojową. Pierwszą reakcją było odrzucenie wszelkiego planowania, gdyż to miało zabarwienie „czerwone” i pachniało komuną. Dlatego „niewidzialna ręka rynku” miała zastąpić całe planowanie. Jednak w tej „niewidzialności” nie wszyscy byli „ślepcami” i różne grupy interesu zaczęły znakomicie (dla siebie) korzystać z liberalizacji planowania (np. spekulacja gruntami).

Powoli zaczęto doceniać wartość planowania strategicznego, społeczno-gospodarczego, przestrzennego. Jednak system wciąż jest rozregulowany i nie ma efektywnych cech systemowości. Wciąż niedokończona reforma administracyjna Polski dopełnia się w kolejnych odsłonach. Pierwszą reakcją racjonalizującego się systemu było, po wprowadzeniu samorządowych województw, przyjęcie systemu hierarchicznie autonomicznego. Rząd określił i określa nadal swoją domenę planistyczną zaś województwa swoją. Warunki prawne tworzyła i tworzy *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Porządkuje ona system relacji rząd – województwa w zakresie planowania społeczno-gospodarczego i programowania rozwoju. Symetryczna *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* tworzy ramy dokumentów krajowych, regionalnych i gminnych w zakresie planowania przestrzennego. Bodźcem przyspieszającym ten proces stało się przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i traktatowe przyjęcie zobowiązań dostosowania polskiego prawa – także w zakresie planowania i programowania rozwoju do porządku unijnego regulowanego rozporządzeniami i dyrektywami Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Rozporządzenia te i dyrektywy w nikłym stopniu dotyczą planowania przestrzennego. Brak takiego bodźca skutkuje atrofią polskiej przestrzeni szarpanej wciąż zmieniającymi nowelizacjami i tzw. specustawami przestrzennymi.

System ten jest wciąż niedoskonały i wykazuje deficyty efektywności. Wynika to z progu mentalnego, którego źródła można upatrywać w dziesiątkach lat planowania scentralizowanego (odzywa się tu syndrom *homo sovieticus*) oraz braku utrwalenia, czy wręcz wtórnego analfabetyzmu respektowania zasady subsydiarności (pomocniczości). Nikt nie stworzył lepszej definicji subsydiarności niż współtwórca polskich reform samorządowych – profesor Jerzy Reguński, który definiuje *subsydiarność* następująco: „Państwo to jednakże nie tylko rząd i bezpośrednio mu podległa administracja. Nie wszystkie funkcje państwa musi wykonywać administracja centralna. W tej dziedzinie obowiązuje zasada pomocniczości, do której trzeba tu nawiązać. Zasada pomocniczości jest uznawana za jedną z podstaw organizacji nowoczesnego państwa demokratycznego. Zasada ta, przyjmując człowieka jako podstawowy podmiot wszelkich spraw głosi, że wszelkie instytucje powinny być tworzone jako pomocnicze w stosunku do jego działań. A więc gmina ma zajmować się tym, czego pojedynczy człowiek wraz z rodziną wykonać nie może. Z kolei

powiat powinien być traktowany jako pomocniczy w stosunku do gminy, a województwo – pomocniczo w stosunku do powiatu. Ta sama zasada odnosi się również do państwa i jego rządu. Państwo ma być pomocnicze w stosunku do wszystkich instytucji i organizacji działających w jego ramach i służących obywatelom. Mamy do czynienia z niejako odwróconą hierarchią. Instytucje są nadbudowywane tam, gdzie organizacje mniejsze, znajdujące się bliżej obywatela, nie są zdolne do wykonania bardziej złożonych zadań. Zasada pomocniczości odrzuca hierarchiczną zależność poszczególnych organów władzy. Nie można bowiem wymagać, aby jednostka niższego rzędu była podporządkowana jednostce wyższego rzędu, jeśli ta ostatnia ma być jedynie pomocnicza w stosunku do tej pierwszej. To stwierdzenie ma fundamentalne znaczenie dla organizacji struktur nowoczesnego państwa prawa¹.

Stwierdzenie to jest także fundamentalne dla rozumienia istoty komplementarnego planowania strategicznego regionów i ich sumy tworzącej państwo.

2. Rozwój regionów w procesie równoważenia

Regiony polskie stoją obecnie przed wyzwaniami:

- dokończenia reformy struktury państwa (segment powiatowy jest wciąż słabo umocowany);
- sprostania wymogom akcesji do Unii Europejskiej, która w regionach, oprócz europejskich standardów programowania rozwoju regionalnego, ma także specyficzne cechy transgranicznego sąsiedztwa zarówno lądowego, jak i morskiego;
- respektujących znaczenie oszczędnego gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego, w tym głównie energochłonności rozwiązań przestrzennych respektujących najnowsze strategie UE (*Europa 2020*, pakiet klimatyczny 3 x 20), tworzenia regionalnych podstaw ochrony i wzbogacenia różnorodności biologicznej oraz opanowania zagrożeń katastrof, redukcji zbliżającego się deficytu energetycznego².

Splot tych problemów, wzmocnionych wyzwaniem cywilizacji informacyjnej XXI w., powoduje rosnące zapotrzebowanie na odmienne, niż dotąd, standardy myślenia o przyszłości oraz operacyjne metody i procedury planowania regionalnego odniesione do przestrzeni geograficznej, ekonomicznej i społecznej. Dwa wymiary tego procesu są szczególnie istotne: planowanie zintegrowane i komplementarne procedury planowania strategicznego.

Faza procesu transformacyjnego Polski i Europy wyzwala potrzebę zintegrowanego planowania strategicznego przybliżającego formułowanie różnych polityk (np. zagospodarowania przestrzennego). Mniej istotne, a czasami wręcz jałowe stają się – powszechne

¹ Regulski (2007), s. 32-33.

² W momencie pisanego tego tekstu nieznane są jeszcze reperkusje trzęsienia ziemi w Japonii, katastrof elektrowni atomowych i związanych z tym rewizji strategii atomowych źródeł energii na świecie i w Polsce.

do niedawna – plany struktury jako obrazy pożądaných stanów przyszłych. Ich niska przydatność jest skutkiem szybkozmienności procesów powstawania nowych struktur regionalnych oraz rosnącego popytu na kwantyfikowane opisywanie przyszłości.

Polityka regionalna jest warunkiem uczestniczenia Polski w europejskich procesach zmian; warunek ten powinien być formułowany aktywnie, a nie tylko dostosowawczo do europejskich teorii i praktyk polityki regionalnej.

Aktywne podjęcie strategii rozwoju regionalnego w kontekście sprawności polityki regionalnej powinno określać jej funkcje w systemie planowania: formułowanie ponadlokalnych celów publicznych, optymalizację celów ponadregionalnych i lokalnych, identyfikację uwarunkowań polityki przestrzennej państwa i regionów, postulowanie kierunków polityki przestrzennej państwa jako podstawy planistycznej zadań rządowych, oraz kierunków polityki przestrzennej województw jako podstawy zadań wojewódzkich.

Szczególne role strategii dotyczy optymalizacji i zgodności celów ponadregionalnych, ponadlokalnych i lokalnych. Typowym przykładem może być osiągnięcie celu: uzyskanie nowoczesnych połączeń portów morskich z południem Europy przez budowę autostrad. Cel ten powinien być powiązany z celami osiągnięcia najwyższych korzyści lokalnych i regionalnych z budowy tych autostrad. Z kolei funkcja ta będzie się wiązać z tworzeniem podstaw planistycznych zadania rządowego, jakim jest budowa autostrad czy infrastruktura portowa.

Funkcje identyfikacji uwarunkowań polityki przestrzennej można odnieść m.in. do identyfikacji uwarunkowań środowiskowych. Takim typowym strategicznym uwarunkowaniem środowiskowym może być tworzenie programów i planów zagospodarowania przestrzennego regionów funkcjonalnych obejmujących kilka województw (np. Obszar Deltę Wisły wraz z Żuławami leżący w trzech województwach).

Akceptacja uwarunkowań i celów otwiera pole konkretnych polityk i działań zależących w dużym stopniu od świadomości i edukacji polityków, administracji, samorządów i ludności. Istotą jest doprowadzenie do powszechnej akceptacji zasad równoważenia rozwoju:

- zapewnienie ciągłości funkcjonowania przestrzennych systemów ekologicznych, w tym szczególnie krajobrazu przyrodniczego i kulturowego;
- transformacji dotychczasowych warunków życia ludności stałej i czasowej (czysta woda, powietrze, cisza, nie niszcząca dostępności do walorów);
- tworzenie przyjaznych dla środowiska i efektywnych ekonomicznie form gospodarowania przez ekologizację (naturalizację) procesów gospodarczych silnie uzależnionych od jakości środowiska;
- rozwój struktur osiedleńczych i budownictwa, opartych na zdrowych warunkach życia, poszanowania tradycji kulturowych i estetyki, rozwijających ład przestrzeni;
- rozwój proekologicznych form, technologii i infrastruktury technicznej: „czysty” transport, odnawialne źródła energii, biotechnologie oczyszczania ścieków, oszczędność wody i energii;

- segregacja odpadów komunalnych i recyrkulacja ich wykorzystania (opozycja wobec spalarni).

W strategii równoważenia rozwoju regiony powinny kontynuować i odgrywać swoją rolę historyczną tworzenia nowego ładu europejskiego przez dobre naśladownictwo i uczestnictwo w europejskich staraniach o urzeczywistnienie proekologicznych strategii rozwoju, w tym wszelkich, tak modnych obecnie, działaniach z faktorem *green* (transport, energia, budownictwo, konsumpcja). Faktor *green* chętnie jest ostatnio kojarzony z faktorem *smart*, stąd projekcja „inteligentnych” miast, regionów, systemów infrastrukturalnych (przesył energii, transport – zwłaszcza miejski)

3. Nowa, inna rola regionów

Nad myśleniem unijnym krąży cień ciasnego rozumienia regionów administracyjnych i statystycznych jako podmiotów polityki regionalnej. Nadszedł chyba czas, aby ponownie zastanowić się nad istotą regionalizacji, w której regiony administracyjne (w tym polskie województwa) wydają się formą najsprawniejszą. Z pewnością tak jest, ale nie rozwiązuje to wszystkich problemów. Pojawiają się nowe role i znaczenia regionów funkcjonalnych. Wyraźną tendencją jest rosnąca rola funkcjonalnych regionów metropolitalnych (przykładem wzorcowym jest region metropolitalny Hamburga), które grupują zarówno wielkie miasta, jego miejskie otoczenie, jak i obszary wiejskie. Są to perspektywicznie najbardziej efektywne struktury gospodarcze, społeczne i przestrzenne.

Innym typem jest region metropolitalny cieśniny Öresund (Malmö–Kopenhaga), który osiąga najwyższe wskaźniki wzrostu (także w odniesieniu do celów Strategii Lizbońskiej). Mieszczą się w tym ujęciu także regiony metropolii bipolarnych (np. perspektywiczny region tego typu oparty na Trójmieście – Elblągu – Kaliningradzie).

Drugim typem regionów funkcjonalnych mogą być względnie zwarte struktury sieci *Natura 2000* w układach zlewniowych rzek. W UE nie ma koncepcji zarządzania zasobami środowiska przyrodniczego (żywymi, które są przedmiotem dyrektyw: „ptasiej” i „siedliskowej” oraz zasobu deficytowego, nieodtwarzalnego, jakim jest woda). Zmiany klimatyczne wymagają nowego spojrzenia na zarządzanie zasobami środowiska. Układ regionów administracyjnych nie służy dobrze problemowi racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, gdyż regionalizacja przyrodniczo-zasobowa nie pokrywa się w żadnym państwie z regionami podmiotowymi.

Trzeci typ regionów funkcjonalnych to makroregiony o unikatowym charakterze wspólnych problemów rozwojowych. W Polsce takim przykładem jest struktura Delt Wisły (identyfikowana w uproszczeniu z Żuławami), obejmująca części dwóch województw, w której dwa problemy spletają się nierozłącznie: ochrona przeciwpowodziowa terenów depresyjnych, gdzie skala skutków potencjalnej powodzi jest nieporównywalna – oraz sieć *Natura 2000*, której wartości są skoncentrowane w Dolinie Dolnej Wisły, Zalewu Wiślanego i Zatoki Gdańskiej.

Problemy rozwoju regionów funkcjonalnych mają więc zarówno wymiar efektywnościowy (regiony metropolitalne), jak i prewencyjny (regiony zlewniowe i makroregiony unikatowe). Ważne jest, że żaden z tych regionów nie mieści się w strukturze NUTS.

Konieczne staje się więc szukanie nowych instrumentów oddziaływania. Takim typem instrumentu są plany Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi (ZZOP). Rola tego instrumentu będzie rosła w związku ze skutkami zmian klimatu (podwyższanie się poziomu mórz, w tym Morza Bałtyckiego, jak i coraz częstsze zjawiska katastrofalne z przyczyn ekstremalnych zjawisk pogodowych). Celowe jest więc domaganie się specjalnej pozycji regionów nadmorskich, podobnie jak to kiedyś w UE wywalczyły regiony podgórskie.

Podjęcie wątku regionów funkcjonalnych jako alternatywnych wobec regionów administracyjnych jest drugim, obok nowoczesnego rozumienia subsydiarności, filarem paradygmatu komplementarnego i zintegrowanego strategicznego planowania regionalnego.

4. Terytorializacja jako wizja Europy XXI w.

Mieliśmy już czas wizji Europy regionów, Europy ojczyzn, Europy państw, Europy innowacji. Teraz nadszedł czas Europy terytoriów. Jest to oczywiście muzyka dla uszu planistów przestrzennych, bowiem planowanie terytorialne wydaje się być najbliższe holistycznemu ujęciu przestrzeni fizycznej (geograficznej), społecznej, ekonomicznej. Nie ma żadnej sprzeczności, czy wręcz alternatywy. Prawdłowo zdefiniował to Zaucha opisując najważniejsze wnioski nowej geografii ekonomicznej:

- „ekonomiczne praprzyczyny procesów prowadzących do różnicowania przestrzennego, co oznacza, że symetria lub asymetria przestrzenna wynika z istoty procesów gospodarczych (istotną rolę w alokacji działalności gospodarczej w przestrzeni odgrywa kombinacja: intensywności korzyści skali, kosztów wymiany i cen niemobilnych zasobów produkcji, a zakłócenia w funkcjonowaniu rynków zasobów mogą mieć istotne implikacje przestrzenne);
- nieciągły charakter kształtowania się symetrii lub asymetrii przestrzennej, tj. bezpośrednią przyczyną kumulatywnych zmian przestrzennych mogą stać się nawet niewielkie zmiany zmiennych objaśniających modelu (jeśli pojawiają się one w okolicy punktów progowych);
- nieodwracalność procesów kumulacyjnych – zjawisko histerezy lokalizacyjnej, tj. raz zainicjowane procesy kumulatywne mają charakter trudno odwracalny nawet po ustąpieniu przyczyn bezpośrednio je wywołujących (istnieje wiele możliwych trajektorii rozwoju, ale znalezienie się na jednej z nich powoduje efekt pułapki, tj. uniemożliwia powrót do punktu wyjścia w ramach normalnego, a więc bez szoków zewnętrznych, funkcjonowania systemu gospodarczego);

- znaczenie szoków zewnętrznych dla kształtowania się rozkładów przestrzennych działalności gospodarczej, w tym szoków subiektywnych, takich jak zmiana oczekiwań, wywołujących procesy kumulacyjne, prowadzące do samozniszczenia tych oczekiwań;
- znaczenie przypadków historycznych – niewielkie różnice w przeszłości, na bazie prezentowanych modeli, mogły doprowadzić do ogromnych teraźniejszych różnicowań przestrzennych (np. przypadek Chicago)³.

Gdyby wnioski te zostały zrozumiane przez adwersarzy obecnej *Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030* (styczeń 2011), dyskusja byłaby o wiele bardziej kompetentna, np. w zakresie policentrycznej sieci metropolii polskich i ich efektywności dla rozwoju gospodarczego kraju (a nie dla koniunkturalnych, czyli wyborczych celów polityków lokalnych).

Znaczenie spójności terytorialnej podkreślały kolejne: czwarty (z 2007 r.) oraz piąty (z 2010 r.) Raporty Kohezyjne Komisji Europejskiej, jak też fundamentalny obecnie dokument strategiczny Unii Europejskiej: *Europa 2020*.

Dobłą prognozą dla terytorializacji i komplementarnego strategicznego planowania regionalnego kraju i województw są sformułowania nowego paradygmatu polityki regionalnej zawarte w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*:

- „przejsięcie od tradycyjnej redystrybucji środków do podejścia zakładającego wzmacnianie i wykorzystanie potencjałów terytorialnych;
- wspólną politykę określającą, w odniesieniu do terytorium, cele dla wszystkich podmiotów publicznych;
- wielosektorowe (horyzontalne) podejście do działań rozwojowych ukierunkowane terytorialnie, czyli integrację i koordynację polityk publicznych mających istotny wpływ terytorialny z celami polityki regionalnej określonymi dla poszczególnych terytoriów.

KSRR wprowadza rozwiązania służące poprawie efektywności działań związanych z zarządzaniem rozwojem na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym przez odejście od silnie scentralizowanego modelu sprawowania władzy (*top-down*), na rzecz wzmocnienia wielopoziomowego systemu zarządzania (*multi-level governance*). Chodzi tu przede wszystkim o:

- zwiększenie roli samorządu województwa, wzmocnienie partnerskiej współpracy między podmiotami zaangażowanymi w realizację polityki oraz dopasowanie odpowiedzialności za zadania publiczne do najbardziej efektywnego poziomu zarządzania;
- racjonalizację systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego oraz systemu finansowania polityk publicznych przez „proces terytorializacji” (określenie najbardziej efektywnego poziomu realizacji publicznych zadań rozwojo-

³ Zaucha (2007), s. 83-84.

wych i zwiększenie ilości środków samorządów terytorialnych na prowadzenie polityki rozwoju);

- wprowadzenie nowego instrumentu koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie – kontraktu terytorialnego”⁴.

Aby ten proces uległ domknięciu instytucjonalnemu i instrumentacyjnemu konieczne jest dokończenie i uzyskanie statusu dokumentu rządowego *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Równie ważny jest proces aktualizacji strategii rozwoju województw, które stworzą podstawy do nowej perspektywy finansowej po 2013 r. W układzie regionalnym komplementarnym dokumentem jest aktualizowany plan zagospodarowania przestrzennego. Domknięcie tego procesu tworzenia dokumentów strategicznych uczyni spójną i komplementarną podstawę do inteligentnego rozwoju regionów i kraju.

Literatura

- Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM (2010), Bruksela, 3.3.2010.
- Investowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, 2010.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania kraju 2030*. Projekt, styczeń 2011 r. MRR, Warszawa, 2011.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*. MRR, 14 lipca, 2010.
- Parteka T., 2000, *Planowanie strategiczne w równoważeniu struktur regionalnych*. Studia KPZK PAN, t. CVIII, PWN, Warszawa.
- Parteka T., 2008, *Europejskie wyzwania spójności polskiej przestrzeni*. Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Regulski J., 2007, *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*. Wyd. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa–Szczecin.
- Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa*. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Wyd. Wspólnoty Europejskiej, Luksemburg, 2007.
- Zaucha J., 2007, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych. Ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*. Fundacja Rozwoju UG, Gdańsk.

⁴ KSRR (2010).