



# Terytorialny wymiar rozwoju Polska z perspektywy badań ESPON

redakcja naukowa  
Agnieszka Olechnicka, Katarzyna Wojnar

Terytorialny wymiar rozwoju  
Polska z perspektywy badań ESPON



# Terytorialny wymiar rozwoju Polska z perspektywy badań ESPON

redakcja naukowa

Agnieszka Olechnicka, Katarzyna Wojnar



**POMOC TECHNICZNA**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



Recenzent: dr hab. Marek Kozak, prof. UW  
Redakcja naukowa: Agnieszka Olechnicka, Katarzyna Wojnar  
Redakcja i korekta: Dorota Kassjanowicz

ISBN 978-83-7383-636-5

Krajowy Punkt Kontaktowy ESPON  
Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG  
Uniwersytet Warszawski  
ul. Krakowskie Przedmieście 30  
00-927 Warszawa  
www.espon.pl

© Copyright by Krajowy Punkt Kontaktowy ESPON & Authors

Publikacja współfinansowana jest ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna.

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.  
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa  
tel./fax 22 826 59 21, 22 828 95 63, 22 828 93 91  
dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108  
e-mail: info@scholar.com.pl  
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze  
Skład i łamanie: WN Scholar (*Stanisław Beczek*)  
Druk i oprawa: Wrocławska Drukarnia Naukowa PAN

Poglądy autorów niekoniecznie odzwierciedlają stanowisko Komitetu Monitorującego ESPON



**POMOC TECHNICZNA**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO





Agnieszka Olechnicka, Katarzyna Wojnar	
<b>1. WPROWADZENIE</b>	<b>7</b>
Katarzyna Wojnar	
<b>2. OCENA ODDZIAŁYWANIA NA TERYTORIUM JAKO INSTRUMENT POLITYKI PRZESTRZENNEJ</b>	<b>12</b>
Maciej Smętkowski	
<b>3. MIASTA JAKO BIEGUNY WZROSTU</b>	<b>31</b>
Jerzy Bański	
<b>4. ZRÓŻNICOWANIE TERYTORIALNE I SPÓJNOŚĆ PRZESTRZENNA</b>	<b>48</b>
Agnieszka Olechnicka	
<b>5. INNOWACJE: TWORZENIE, DYFUZJA, ABSORPCJA</b>	<b>59</b>
Ewelina Szczech-Pietkiewicz	
<b>6. TRENDY DEMOGRAFICZNE I RYNEK PRACY</b>	<b>76</b>
Mariusz Kowalski	
<b>7. ATRAKCYJNOŚĆ REGIONÓW I MIAST</b>	<b>88</b>
Tomasz Komornicki	
<b>8. INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA</b>	<b>104</b>
Mirosław Grochowski	
<b>9. DOBRE RZĄDZENIE – INSTYTUCJE I KOMPETENCJE</b>	<b>118</b>

Rycina 2.1.	Schemat koncepcji wrażliwości terytorialnej	13
Rycina 2.2.	Mapa mentalna wyzwań w rozwoju regionalnym	17
Rycina 2.3.	Przykład: łańcuch logiczny oddziaływania dyrektywy 2009/28/EC o promocji wykorzystywania odnawialnych źródeł energii	19
Rycina 3.1a i b.	Stopień internacjonalizacji i znaczenie europejskich miast w gospodarce globalnej	33, 34
Rycina 3.2a i b.	Transportowa dostępność dobową MEGA: połączenia lotnicze i kolejowe	35, 36
Rycina 3.3.	Realny wzrost PKB regionów miejskich w porównaniu ze średnią krajową w latach 2000–2007	38
Rycina 3.4a i b.	Różnice w poziomie rozwoju między metropolią i regionem i ich zmiana	39, 40
Rycina 4.1.	Struktura działań w projekcie EDORA	49
Rycina 4.2.	Schemat opracowania typologii zmian użytkowania ziemi w projekcie EU-LUPA	50
Rycina 4.3.	Typologia zmian użytkowania ziemi w okresie 1990–2006 wg projektu EU-LUPA	52
Rycina 4.4.	Typologia obszarów miasto-wieś	55
Rycina 5.1.	Logika analiz przeprowadzonych w ramach projektu KIT	61
Rycina 5.2.	Regiony oparte na wiedzy w Europie	63
Rycina 5.3a, b i c.	Udział firm wdrażających innowacje w ujęciu rodzajowym	65
Rycina 5.4.	Terytorialne modele innowacyjności w Europie	67
Rycina 5.5.	Ewolucyjne trajektorie i polityki według terytorialnych wzorców innowacji	73
Rycina 6.1.	Wpływ poszczególnych nurtów migracji na bilans migracyjny regionów w obszarze ESPON w latach 2000–2007	79
Rycina 6.2.	Roczna zmiana wielkości zasobów pracy w latach 2000–2007	81
Rycina 6.3.	Zmiany w wielkości populacji regionów obszaru ESPON w latach 2005–2050. Analiza scenariuszowa	84
Rycina 7.1.	Współczynnik salda migracji regionów NUTS2 w latach 2001–2007	90
Rycina 7.2.	Przeciętny współczynnik salda migracji regionów NUTS3 w Polsce (2001–2006)	92
Rycina 7.3.	Rejestracja oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi w województwie lubelskim według powiatów w 2009 r.	93
Rycina 7.4.	Typologia regionów według rodzajów przepływu ludności (2001–2007)	95
Rycina 7.5.	Typologia regionów z uwagi na wyposażenie w poszczególne rodzaje kapitału terytorialnego	97
Rycina 8.1.	Dostępność globalna przestrzeni europejskiej (czas podróży do Nowego Jorku)	107
Rycina 8.2.	Dostępność potencjałowa multimodalna w europejskim układzie odniesienia (2011)	108
Rycina 8.3.	Dostępność potencjałowa drogowa w krajowym układzie odniesienia (2011)	109
Rycina 8.4.	Dostępność czasowa do miejsc pracy w transporcie drogowym (case study Polska)	112
Rycina 8.5.	Dostępność czasowa do miejsc pracy w transporcie publicznym (case study Polska)	113
Rycina 9.1.	Dostęp do Internetu	121
Rycina 9.2.	Dostępność mierzona siłą nabywczą	122
Rycina 9.3.	Intensywność współpracy mierzona liczbą porozumień „miast bliźniaczych”	124

# 1. Wprowadzenie

Agnieszka Olechnicka, Katarzyna Wojnar,  
EUROREG, Uniwersytet Warszawski

Szanowni Państwo,

z największą przyjemnością oddajemy w Państwa ręce publikację prezentującą wyniki bogatego dorobku naukowego programu badawczego ESPON 2013. Publikacja podsumowuje dotychczasowe badania ESPON oraz stanowi syntetyczny zbiór krytycznych analiz dotyczących miejsca Polski w Europie, tym samym może służyć jako źródło rekomendacji dla przedstawicieli świata praktyki i instytucji wdrażających polityki. Celem redaktorek publikacji było przybliżenie polskiemu odbiorcy najważniejszych wyników projektów badawczych ESPON, poprzez przedstawienie ich z perspektywy rozwoju Polski. W tym celu zaproszono do współpracy czołowych ekspertów krajowych zaangażowanych w projekty badawcze ESPON i poproszono ich o subiektywną selekcję oraz krytyczną ocenę najważniejszych w kontekście rozwoju Polski wyników badań programu. Poszczególne rozdziały publikacji bezpośrednio odnoszą się do najważniejszych wyzwań rozwojowych zdefiniowanych w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Tym samym publikacja interpretuje wyniki badań ogólnoeuropejskich w kontekście krajowym, a każdy z rozdziałów może zostać wykorzystany jako inspiracja przy pracach nad ewaluacją nowych dziewięciu zintegrowanych strategii rozwojowych, *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* i regionalnych strategii rozwoju.

Program ESPON 2013 wspiera formułowanie polityk w ramach polityki spójności UE poprzez dostarczanie wyników badań naukowych i wiedzy o strukturach terytorialnych Unii Europejskiej, tendencjach, perspektywach i oddziaływaniu poszczególnych polityk. Dzięki tej wiedzy możliwe jest porównywanie regionów i miast oraz wzrost świadomości terytorialnej różnorodności Europy. Wyzwaniem dla badaczy zaangażowanych w projekty ESPON jest wspieranie opartych na wiedzy polityk w europejskich regionach, miastach i większych jednostkach, w sposób odzwierciedlający aktualną dynamikę oraz uwzględniający różnorodność potencjału terytorialnego każdego regionu i miasta. W tym celu realizowane są badania stosowane dotyczące tematów określonych przez decydentów w danej dziedzinie, a wyniki oraz kluczowe wnioski z tych badań rozpowszechniane są w celu wspierania ukierunkowanych terytorialnie procesów politycznych. Ogólnoeuropejski punkt widzenia na rozwój krajowy, regionalny i lokalny jest nieodzownym warunkiem inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Niniejsza publikacja przenosi tę ogólnoeuropejską perspektywę na poziom krajowy i regionalny Polski, przez co wspiera nowy trend w polityce regionalnej polegający na wielowymiarowej analizie potencjału terytorialnego oraz sieciowym i funkcjonalnym podejściu do przestrzennych aspektów zjawisk społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. W szybko zmieniającym się świecie polityka ukierunkowana terytorialnie musi uwzględniać szeroki kontekst rozwojowy, co ma służyć zrozumieniu i wykorzystaniu istniejącego potencjału rozwojowego oraz poprawie konkurencyjności poszczególnych obszarów. Prezentowana publikacja przedstawia uporządkowaną syntezę autorskiej selekcji wyników większości zakończonych i realizowanych dużych projektów z zakresu badań stosowanych, podjętych w ramach programu ESPON. Wzbogacono ją również przykładami zaczerpniętymi z analiz celowych, wspierających wykorzystanie wyników przez kraje członkowskie, ich regiony i miasta.

Publikacja jest jednym z efektów działań prowadzonych pod auspicjami Krajowego Punktu Kontaktowego ESPON. Zachęcamy Państwa do śledzenia krajowych i europejskich wydarzeń ESPON na stronie [www.espon.pl](http://www.espon.pl) oraz do korzystania z wyników, danych i map ESPON dostępnych pod adresem [www.espon.eu](http://www.espon.eu).

## Polityka regionalna – nowy paradygmat rozwoju

### Rola i znaczenie polityki regionalnej w Europie

Polityka regionalna stanowi instrument polityki rozwojowej – służy wzmocnieniu potencjału rozwojowego regionów tak, aby przyczyniały się one do rozwoju całego kraju. O początkach nowoczesnej polityki regionalnej można mówić od drugiej połowy XX wieku, kiedy to w okresie prosperity i stabilnego rozwoju gospodarczego lat sześćdziesiątych dążono do równoważenia rozwoju w oparciu o zasadę

# 1. Wprowadzenie

równości. System ten bazował na narzędziach redystrybucji dochodów publicznych w formie transferów z regionów bogatszych do regionów biedniejszych oraz na realizacji inwestycji publicznych. Podejście to zostało zmodyfikowane w okresie zmian strukturalnych i technologicznych lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Głównym celem polityki regionalnej stała się konwergencja gospodarcza polegająca na łagodzeniu skutków rosnącego bezrobocia zarówno na poziomie dochodowym, jak i na poziomie usług społecznych oraz poprzez realizację publicznych inwestycji infrastrukturalnych.

Tak skonstruowana polityka regionalna nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Alokowanie środków w słabiej rozwijających się regionach stanowiło niewystarczający impuls rozwojowy, a tym samym generowało postawy roszczeniowe i zależność od centralnie dystrybuowanych subwencji przy braku widocznych przejawów konwergencji. Dlatego początek XXI wieku przyniósł ożywioną debatę dotyczącą polityki regionalnej. W efekcie zredefiniowano jej cele, priorytety, podmioty i instrumenty. Nowy paradygmat polityki regionalnej charakteryzuje się uwzględnieniem jakościowych aspektów zróżnicowania terytorialnego w kształtowaniu polityki regionalnej. Do nowych jej priorytetów należą konkurencyjność i spójność gospodarcza budowana w oparciu o specyficzny potencjał terytorialny danego regionu.

**Tabela 1.1. Stary i nowy paradygmat polityki regionalnej**

Strategie	Stary paradygmat	Nowy paradygmat
	Podejście sektorowe	Zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe
<b>Cele</b>	<b>KONKURENCYJNOŚĆ</b>	
	Wskazywanie wielu elementów struktury społeczno-gospodarczej jako czynników konkurencyjności, w efekcie nakładanie się różnorodnych nieskoordynowanych działań.	Strategiczny kierunek polityki regionalnej (rozprzestrzenianie wzrostu) realizowany we wszystkich regionach, w tym również w najbardziej konkurencyjnych ośrodkach. Precyzyjnie określone czynniki konkurencyjności i strategicznie wybrane kierunki jej poprawiania. Wielosektorowe podejście ukierunkowane terytorialnie.
	<b>WYRÓWNYWANIE</b>	
	Duży nacisk na działania wyrównawcze, jednak efekt przeciwny do zamierzonego – pogłębianie się zróżnicowań, rozpraszanie środków.	Zwiększanie spójności w wyniku zwiększania możliwości absorpcji (większy przepływ kapitału, osób, wiedzy, innowacji). Specjalne działania „wyrównawcze” dopasowane do potencjałów danych terytoriów, istotne dla całego kraju, skoncentrowane na wybranych obszarach, dla odkrywania i wykorzystywania ich potencjałów, pozwalające osiągnąć „masę krytyczną” niezbędną do dalszego rozwoju
<b>Narzędzia</b>	Subsydia i pomoc publiczna.	Zintegrowane instrumenty „miękkie” i „twarde”, otoczenie biznesowe, kapitał społeczny, sieciowanie, lepsza koordynacja.
<b>Wymiar terytorialny</b>	Regiony traktowane homogenicznie, bez uwzględniania ich wewnętrznej i zewnętrznej różnorodności. Słabo uwzględniony wymiar terytorialny, prymat podejścia sektorowego, tzw. algorytm biedy.	Podejście terytorialne we wszystkich działaniach rozwojowych (dostrzeganie różnorodności, silna koordynacja, zarządzanie wielopoziomowe). Zintegrowane programy dedykowane obszarom strategicznej interwencji przy zachowaniu integracji przestrzennej prowadzonej w ramach polityki regionalnej.
<b>Jednostki terytorialne</b>	Jednostki administracyjne. Brak uwzględnienia relacji miasto-wieś w instrumentach polityki, obszary wiejskie postrzegane jednakowo w całym kraju.	Jednostki funkcjonalne. Zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów. Polityka dostosowana do miejsc z uwzględnieniem zależności obszarów generujących wzrost, obszarów powiązanych funkcjonalnie i obszarów peryferyjnych.
<b>Aktorzy</b>	Rząd i samorząd województwa.	Wszystkie szczeble administracji publicznej, aktorzy społeczni i przedstawiciele biznesu.

Źródło: *Krajowa Strategia...* 2010, s. 15.

# 1. Wprowadzenie

Podmiotem nowej polityki są wszystkie regiony – zarówno te najlepiej, jak też te najslabiej rozwinięte. Terminy odzwierciedlające jakościowe podejście do rozwoju to: efektywność gospodarcza, dobre rządzenie, czynniki endogenne, regionalne i lokalne strategie. KSRR podkreśla, że nowa polityka regionalna polega na: „(1) silnym ukierunkowaniu interwencji publicznej na wzmacnianie konkurencyjności regionów oraz odblokowaniu procesów wzrostowych poprzez pełniejsze wykorzystanie przewag konkurencyjnych i potencjałów rozwojowych, (2) odejściu od modelu krótkoterminowych, odgórnie dystrybuowanych dotacji dla najmniej uprzywilejowanych obszarów do modelu wieloletnich, zdecentralizowanych polityk rozwojowych ukierunkowanych na wspieranie wszystkich regionów, (3) odejściu od rozproszonej interwencji do bardziej selektywnych (skoncentrowanych) inwestycji”. Tabela 1.1 ilustruje różnice między nowym i starym paradygmatem polityki regionalnej (KSRR 2010, s. 14–15).

## Rola i znaczenie polityki regionalnej w Polsce

Przesłanką do rozwoju nowoczesnej polityki regionalnej w Polsce była reforma ustroju terytorialnego z 1998 r. Wprowadzeniu trójstopniowego podziału samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) towarzyszyła decentralizacja władzy publicznej. Nastąpiło przejście od modelu centralnego kierowania o umiarkowanej efektywności do modelu polityki zintegrowanej, skoordynowanej, wielopoziomowej, opartej na doświadczeniach europejskiej polityki spójności. Samorząd terytorialny na poziomie województwa stał się odpowiedzialny za planowanie regionalne oraz formułowanie strategii rozwojowych. Równocześnie następowały procesy dostosowywania polskiego systemu do wymogów związanych z wejściem Polski do UE oraz wprowadzeniem instrumentów unijnej polityki spójności. Implementacja zasad i celów polityki spójności zdominowana była początkowo przez nadrzędność pełnej absorpcji środków. W wyniku intensywnych procesów uczenia się krajowej administracji oraz adaptacji mechanizmów i rozwiązań europejskich następuje bardziej aktywne, świadome i strategiczne podejście władz regionalnych do alokacji środków finansowych polityki spójności. Uwzględnia ono specyficzną regionalną wizję rozwoju i potrzebę wypracowania adekwatnych mechanizmów jej realizacji.

## Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego

Dokumentem, który wprowadza nowoczesne rozwiązania i w sposób zintegrowany definiuje politykę regionalną w Polsce, jest przyjęta w lipcu 2010 r. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR)*. Dokument ten wzmacnia pozycję polityki regionalnej zwłaszcza w kwestiach związanych z rozwojem przestrzennym kraju oraz jako polityki parasolowej, integrującej strategię sektorowe. Nowoczesne podejście zastosowane w strategii przejawia się w (*Polityka regionalna... 2011*):

- dążeniu do wzmacniania i wykorzystania potencjałów terytorialnych;
- wielopoziomowej implementacji zgodnej z zasadami tzw. *multi-level governance* (poziom centralny, regionalny, lokalny);
- horyzontalnej integracji zadań polityk sektorowych;
- selektywnej realizacji strategicznych przedsięwzięć i koncentracji nakładów finansowych na przedsięwzięciach komplementarnych;
- nacisku na efektywność finansową i zadaniową realizowanych zadań (zasada warunkowości i mechanizmy konkurencji w dostępie do środków publicznych, przemodelowanie systemu finansowania, koncentracja środków na obszarach strategicznej interwencji);
- zasadzie subsydiarności w alokacji środków;
- długookresowym horyzoncie czasowym planowania.

Wśród adresatów strategii poza przedstawicielami różnych szczebli administracji publicznej znalazły się podmioty prywatne, instytucje społeczeństwa obywatelskiego oraz pozostałe podmioty formalne i nieformalne. Nowa polityka regionalna charakteryzuje się również ograniczoną liczbą celów. Wybranie trzech celów strategicznych – konkurencyjności, spójności i skuteczności – umożliwia koncentrację na najważniejszych kwestiach, kluczowych szansach i możliwościach rozwojowych. Filozofia polskiego modelu polityki regionalnej czerpie ze sposobu myślenia zaproponowanego w *Zielonej Księdze spójności terytorialnej*. Zaleca ona lepsze wykorzystanie różnorodnych możliwości rozwoju poszczególnych regionów przy uwzględnieniu wymiaru terytorialnego polityk sektorowych. KSRR jest również spójna z wizją rozwoju UE przedstawioną w *Strategii Europa 2020*.

# 1. Wprowadzenie

## Polityka regionalna w Polsce – charakterystyka systemu

Polski system zarządzania rozwojem kraju ma zintegrowany charakter. Przejawia się to we współzależności polityki regionalnej i polityki przestrzennej, która określa ramy dla polityk oddziałujących na rozwój terytorialny. W związku z tym, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR)* jest spójna z *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* zarówno w zakresie celów, jak i mechanizmów wdrożeniowych. Obydwa dokumenty proponują nowe spójne rozwiązania w polskim systemie prawnym i instytucjonalnym.

Obecne zmiany w systemie zarządzania rozwojem Polski polegają na porządkowaniu krajowych dokumentów strategicznych. KSRR stanowi jedną z dziewięciu strategii rozwoju, które będą realizować średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju. Równocześnie też KSRR pełni funkcję nadrzędną w stosunku do pozostałych ośmiu dokumentów. Inne strategie będą podlegały analizie krzyżowej z KSRR w zakresie zgodności założeń danej strategii z ukierunkowanymi terytorialnie celami i interwencją polityki rozwoju określonymi w KSRR (*Krajowa Strategia...* 2010, s. 10).

Polska włącza się aktywnie w europejską debatę na temat polityki spójności UE. Główne elementy tej debaty koncentrują się wokół konieczności odnowienia paradygmatu zgodnie ze światowymi kierunkami ewolucji polityki regionalnej, nieodzowności koncentracji na ograniczonej liczbie priorytetów rozwojowych oraz potrzebie koordynacji między politykami o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu. Rozwiązania zaproponowane w KSRR są polskim głosem w dyskusji nad przyszłością polityki spójności UE oraz stanowią wkład do Piątego Raportu Spójności na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

## Wyzwania rozwojowe KSRR a wyniki badań ESPON

Kanwą determinującą tematykę rozdziałów niniejszej publikacji są wybrane wyzwania rozwojowe sformułowane w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Autorzy i Redaktorki mają nadzieję, że zabiorą istotny głos w debacie dotyczącej polskiej polityki regionalnej. Do strategicznych wyzwań KSRR należą (*Krajowa Strategia...* 2010, s. 24):

1. Lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów.
2. Zapewnienie spójności wewnętrznej kraju. Niedopuszczenie do nadmiernych zróżnicowań przestrzennych.
3. Zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji.
4. Przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy.
5. Poprawa jakości zasobów pracy.
6. Odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.
7. Ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych.
8. Wykorzystanie potencjału kulturowego i turystycznego dla rozwoju regionalnego.
9. Wspieranie rozwoju kapitału społecznego.
10. Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju.
11. Podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym.

Wyzwania te odnoszą się do szeroko rozumianej polityki rozwoju, a ich źródłem jest m.in. raport *Polska 2030: wyzwania rozwojowe*. Poszczególne wyzwania różnicuje uwzględnienie wymiaru przestrzennego oraz zasięg tematyczny. Należy przy tym zauważyć, że poszczególne wyzwania nakładają się na siebie wzajemnie, wzmacniając się bądź osłabiając. Znaczenie i siła wymienionych wyzwań są różne w zależności od poszczególnych regionów, stąd niewątpliwie wartościowym elementem niniejszego opracowania są liczne mapy ESPON ilustrujące przestrzenne oddziaływanie omawianych zagadnień oraz studia przypadków najciekawszych typów regionów.

# 1. Wprowadzenie

## Literatura

*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2011). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR)* (2010). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

*Polityka regionalna w Polsce* (2011). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

*Territorial Outlook. Territorial Economy* (2001), OECD.



## 2. Ocena oddziaływania na terytorium jako instrument polityki przestrzennej

Katarzyna Wojnar, EUROREG, Uniwersytet Warszawski

### Wstęp

Ocena oddziaływania na terytorium obok ocen oddziaływania na środowisko i społeczeństwo jest nowym instrumentem ewaluacji i monitoringu *ex ante* wykorzystywanego przy przeprowadzaniu analiz potencjalnych efektów planowanych regulacji i polityk w wymiarze terytorialnym. Niniejszy rozdział ma na celu przybliżenie czytelnikowi ilościowych i jakościowych narzędzi oceny oddziaływania na terytorium, wykorzystywanych i testowanych przez zespoły badawcze realizujące projekty w ramach programu ESPON 2013.

Autorzy projektu ESPON EATIA za oddziaływanie terytorialne zasadniczo uważają każdy wpływ na danym obszarze określonym geograficznie, czy to w aspekcie użytkowania przestrzeni lub zarządzania, czy w szerszych aspektach ekonomicznych, społecznych bądź środowiskowych, co wynika z wprowadzenia lub transpozycji dyrektywy UE albo polityki. Może mieć ono charakter bezpośredni, pośredni, zamierzony, niezamierzony, pozytywny, negatywny bądź kumulatywny.

W związku z tym autorzy przyjęli następującą definicję oceny oddziaływania na terytorium (w skrócie TIA – *Territorial Impact Assessment*):

#### Definicja TIA

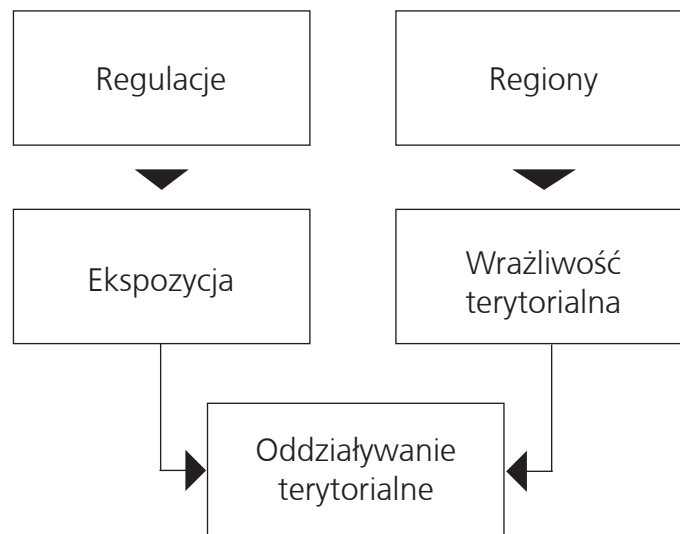
Ocenę oddziaływania terytorialnego należy interpretować jako mechanizm oceny *ex ante*, który może być używany do identyfikacji oddziaływań na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w państwach członkowskich, w celu identyfikacji potencjalnych konfliktów politycznych lub niespójności. Mechanizm ten może również posłużyć do identyfikacji zróżnicowanego charakteru potencjalnych oddziaływań między różnymi miejscami i w tym sensie stanowi sposób uwzględniania wymiaru przestrzennego oddziaływania polityk i dyrektyw UE (ESPON EATIA 2012, s. 59).

Na szczególną uwagę zasługuje koncepcja będąca punktem wyjścia do tworzenia modeli badawczych TIA, mianowicie **koncepcja wrażliwości terytorialnej** zaproponowana przez autorów projektu ESPON ARTS. Opracowali oni narzędzie szybkiej analizy oceny oddziaływania na terytorium. Opiera się ono na definicji wrażliwości terytorialnej wypracowanej przez Międzyrządowy Panel ds. Zmian Klimatu (IPCC). Zgodnie z tą koncepcją efekty będące wynikiem wdrażania danego typu polityki (ekspozycji) są powiązane z cechami charakterystycznymi regionu (wrażliwość terytorialna), potencjalnie wywołując określony typ oddziaływań. W przypadku szybkiej analizy TIA autorzy korzystają z następujących definicji (ESPON ARTS 2012, s. 10):

- *Ekspozycja* określa intensywność, z jaką dyrektywy UE i polityki potencjalnie wpływają na Europę według schematu podwójnego łańcucha logicznego. Z jednej strony pojedyncze dyrektywy i polityki mogą oddziaływać na poszczególne grupy regionów (ekspozycja regionalna), bez odniesienia do specyfiki danego regionu. Z drugiej strony mogą one wpływać na poszczególne aspekty terytorialne przestrzeni, np. jakość wód powierzchniowych, emisje, sektory produkcji (ekspozycja dziedzinowa).
- *Wrażliwość terytorialna* określa, jak pojedyncze obszary/regiony podlegają oddziaływaniu, prowadzi do oceny wpływu w konkretnych dziedzinach ekspozycji, ze względu na ich cechy społeczno-gospodarcze i geograficzne oraz wartości społeczne i priorytety.
- *Oddziaływanie terytorialne* jest to prawdopodobny efekt/wpływ danej polityki UE lub dyrektywy jako rezultat ekspozycji i wrażliwości terytorialnej. Wpływ może mieć charakter pośredni lub bezpośredni wzdłuż konkretnych przyczynowo-skutkowych łańcuchów logicznych.



## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...



Rycina 2.1. Schemat koncepcji wrażliwości terytorialnej

Źródło: ESPON ARTS 2012, s. 10.

Inną koncepcją teoretyczną, będącą podstawą metodologii TIA, jest zaczerpnięta z wielu dokumentów strategicznych UE oraz rozwinięta **koncepcja kapitału terytorialnego** i jego znaczenie w regionalnych strategiach rozwoju. Pojęcie kapitału terytorialnego zostało po raz pierwszy zaproponowane w kontekście polityki regionalnej przez OECD w publikacji *Territorial Outlook* (OECD 2001). Autorzy terminu proponują wyczerpującą listę czynników kluczowych w określaniu kapitału terytorialnego, które uwzględniają zarówno tradycyjne zasoby materialne, jak i najnowsze zasoby niematerialne. Wśród tych czynników wyróżnić można położenie geograficzne, wielkość, zdolności produkcyjne, klimat, tradycje, zasoby naturalne, jakość życia, korzyści aglomeracji generowane przez miasta, ale także inkubatory przedsiębiorczości i okręgi przemysłowe lub inne sieci biznesowe, które przyczyniają się do zmniejszenia kosztów transakcyjnych. Inne czynniki to tzw. współzależności pozahandlowe, takie jak zrozumienie, obyczaje i nieformalne zasady, które umożliwiają podmiotom gospodarczym współpracę w warunkach niepewności, a także takie wartości, jak solidarność, wzajemna pomoc i wymiana pomysłów, często rozwijające się w ramach klastrów małych i średnich przedsiębiorstw pracujących w obrębie tego samego sektora (kapitał społeczny). Wreszcie, zgodnie z teorią dystryktów przemysłowych Marshalla, istnieją czynniki niematerialne, specyficzne, określane jako „to coś, co jest w powietrzu”, tzw. środowisko, które są wynikiem połączenia korzystnego funkcjonowania instytucji, zasad, praktyk, producentów, naukowców i polityków, i które umożliwiają powstanie kreatywności oraz innowacji (OECD 2001, s. 15).

Chociaż niektóre wyżej wymienione czynniki należą do tej samej kategorii czynników abstrakcyjnych, niematerialnych i różnią się tylko w odniesieniu do teoretycznego podejścia ich zwolenników, dyskusja nad nimi jest aktualnie bardzo zaawansowana i wydaje się owocna. Prawdopodobnie pełniejsza i możliwie kompletna taksonomia elementów kapitału terytorialnego podkreśla dychotomie objęte tym pojęciem (ESPON SS-LR 2010, s. 37):

- Elementy materialne i niematerialne: kapitał społeczny, infrastruktura, dobra publiczne, prywatne środki trwałe z jednej strony oraz kapitał ludzki, przedsiębiorczość i kapitał społeczny – z drugiej. Korzyści aglomeracji i urbanizacji stanowią mieszaninę obu elementów.
- Kategoria dóbr prywatnych i publicznych, ale również pośrednio dóbr społecznych, zasobów wspólnych i dóbr klubowych, dla których potrzebne są nowe style zarządzania. W rzeczywistości, aby uniknąć oportunistycznych zachowań niektórych aktorów i nadmiernej eksploatacji pewnych zasobów wspólnych i dóbr publicznych, potrzebne są nowe rozwiązania polityczne w celu stworzenia konsensusu, wzajemnego zaufania, współdziałania i współpracy.
- Elementy funkcjonalne i relacyjne stanowiące najnowsze i najciekawsze obecnie czynniki rozwoju. Zasoby relacyjne, w postaci powiązań interpersonalnych i międzyinstytucjonalnych, stanowią

## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

„kapitał”, ponieważ ich stworzenie i utrzymanie są kosztowne i przyczyniają się do wspierania innowacji, kreatywności, poprawy stanu konkurencyjności gospodarczej.

Wzmacnianie kapitału terytorialnego poprzez odpowiednie kształtowanie polityki oznacza uznanie i uwzględnienie faktu, że każda strategia i polityka powinny mieć charakter zintegrowany. Wartość dodana powstaje w wyniku wprowadzania interwencji na różnych zasobach i aktywach, które w rzeczywistości są ze sobą połączone. Dlatego tak istotne jest wspieranie kontaktów sieciowych i umów dotyczących współpracy, wspieranie innowacyjne projektów (pojawiających się w wyniku tych umów), a nie pojedynczych elementów tych układów. Dla uproszczenia można wskazać cztery duże klasy kapitału terytorialnego, na które należy zwrócić uwagę w kontekście politycznym:

- Infrastruktura i struktura osadnicza obejmujące również charakterystykę systemu miejskiego oraz jakości środowiska naturalnego.
- Kapitał poznawczy w postaci wiedzy, umiejętności, zdolności, struktury edukacji i badań, osadzone zarówno w ramach kapitału produkcyjnego, jak i kapitału ludzkiego.
- Kapitał kulturowy i tożsamość, szeroko rozumiane dziedzictwo kulturowe, krajobraz i kapitał naturalny.
- Kapitał społeczny i relacyjny w postaci społeczeństwa obywatelskiego i możliwości współpracy.

### Wyzwania

Odkąd Projekt Scenariusze ESPON 2006 zdefiniował główne wyzwania stojące przed europejskimi regionami: zmiany klimatyczne, nowe źródła energii, przemiany demograficzne i globalizację, tematy te stały się osią wielu europejskich dokumentów strategicznych, a w szczególności *Strategii Europa 2020* i *Agendy Terytorialnej 2020*. Autorzy projektu ESPON TPM (*Territorial Performance Monitoring*) proponują następującą konceptualizację tych wyzwań w kontekście pięciopoziomowego podejścia terytorialnego stosowanego w analizach ESPON (tab. 2.1).

Ponieważ wszystkie główne wyzwania powstają i funkcjonują przede wszystkim w skali globalnej, regionalne odpowiedzi zazwyczaj nie skupiają się na ich źródłach. Można zatem rozróżnić dwa podstawowe rodzaje regionalnych odpowiedzi na globalne wyzwania: adaptację (reaktywne) i łagodzenie (aktywne). Rozróżnienie to pomaga również w doborze wskaźników monitorowania i narzędzi przydatnych w regionalnym procesie podejmowania decyzji (ESPON TPM 2012, s. 14).

#### Adaptacja

- sterowana regionalnie (choć funkcjonują również programy krajowe i europejskie);
- musi ustalić, w jakim stopniu wyzwania oddziałują na region i jak będzie to wyglądać w przyszłości;
- należy monitorować wskaźniki odporności/adaptacji i wskaźniki wdrażania polityk;
- przykłady: starzenie się, migracje zagraniczne, zmiana klimatu, handel międzynarodowy i inwestycje.

#### Łagodzenie

- sterowane przez cele polityk centralnych (lub przez solidarność międzypokoleniową w regionie);
- przykłady: cele protokołów z Kyoto, cele strategii UE2020, krajowe cele strategiczne.

## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

Tabela 2.1. Podejście wielopoziomowe ESPON a 4 główne wyzwania rozwojowe

Wyzwania	Klimat		Energia		Demografia		Globalizacja	
	Kwestie	Polityka	Kwestie	Polityka	Kwestie	Polityka	Kwestie	Polityka
<b>Globalny</b>	Ewolucja globalnego klimatu; nieakceptowalne warunki życia w niektórych obszarach świata	Traktaty międzynarodowe; rozwiązania dotyczące kwestii uchodźców klimatycznych	Zmniejszenie dostępności paliw kopalnych; konflikty o dostęp do zasobów energetycznych	Rozwiązywanie konfliktów o dostęp do zasobów energetycznych; handel międzynarodowy; współpraca międzynarodowa przy produkcji energii	Globalna zdolność planetarna do pomieszczenia rosnącej liczby ludności; nierównomierne rozmieszczenie oraz dystrybucja ludności i bogactwa	Regulacja migracji międzynarodowych	Globalne relacje potęg gospodarczych; globalne regulacje światowych kwestii gospodarczych; połączenia i współzależności światowych aktorów gospodarczych; nierównomierna dystrybucja bogactwa i dobrobytu	Międzynarodowe przepisy handlowe; organizacja i kontrola przepływów handlowych i komunikacyjnych; międzynarodowe regulacje prawne i standardy
<b>Europejski</b>	Zmiany klimatyczne w Europie; moralna odpowiedzialność za zmiany klimatyczne gdzie indziej; przyjmowanie uchodźców klimatycznych	Europejska strategia klimatyczna; pozycja Europy w negocjacjach międzynarodowych; polityka dot. uchodźców klimatycznych	Bezpieczeństwo energetyczne Europy; efektywność energetyczna; transformacja w kierunku społeczeństwa i gospodarki postwęglowych	Europejska strategia energetyczna; europejska infrastruktura energetyczna; badania	Odwracanie procesu starzenia się przy jednoczesnej kontroli imigracji osób młodych, ale słabych, bo wykwalifikowanych	Europejska polityka imigracyjna i graniczna; europejskie cele na rzecz aktywizacji ludności	Wzmacnianie konkurencyjności europejskiej; rozwój gospodarki opartej na wiedzy	Pozycja Europy w negocjacjach międzynarodowych; polityka monetarna; europejskie zasady i regulacje budżetowe; badania; europejskie sieci transportowe

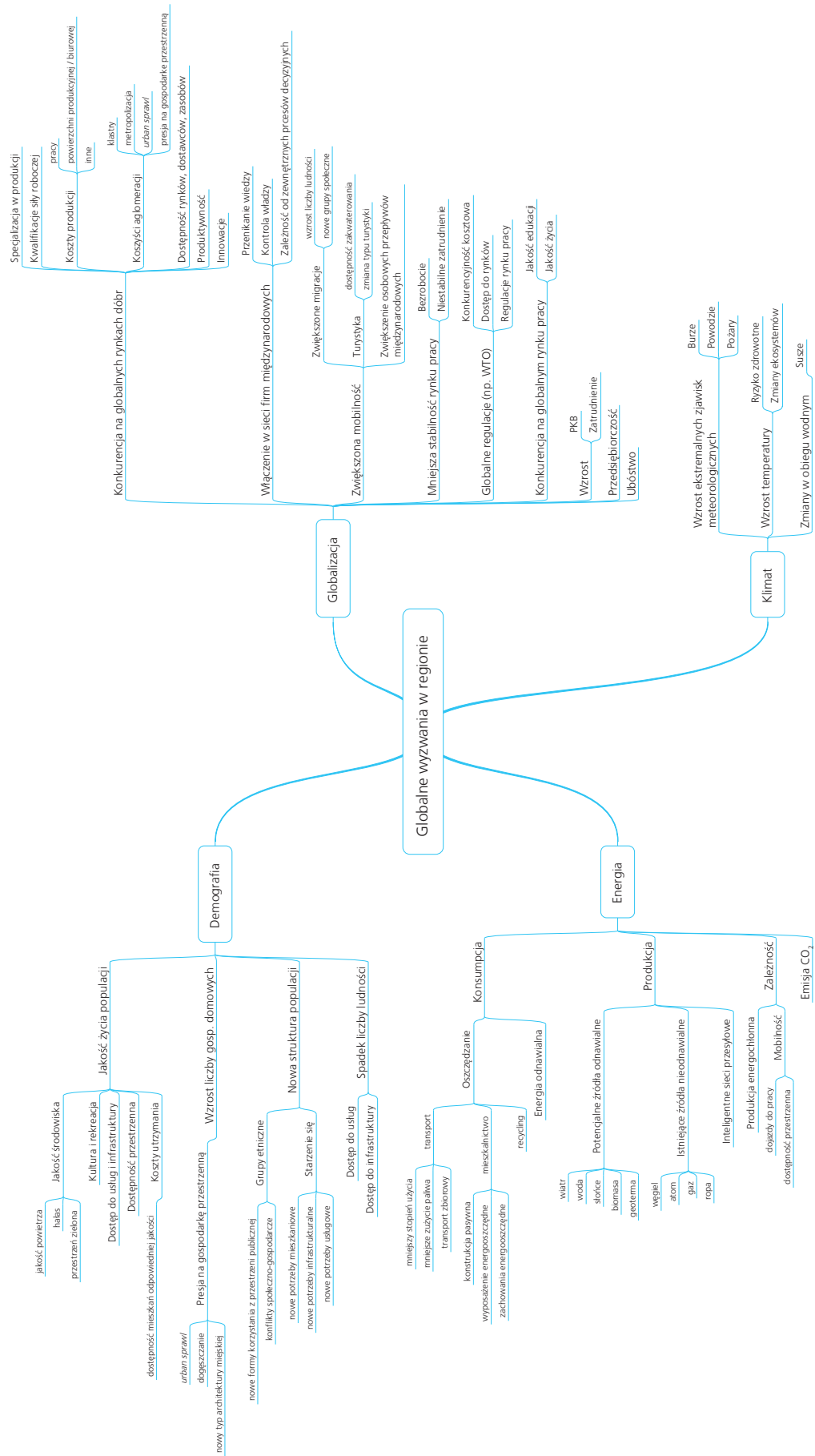
## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

Tabela 2.1 – cd.

Wyzwania	Klimat		Energia		Demografia		Globalizacja	
	Kwestie	Polityka	Kwestie	Polityka	Kwestie	Polityka	Kwestie	Polityka
<b>Krajowy</b>	Katastrofy naturalne (w tym transnarodowe); krajowa adaptacja i wdrażanie Europejskiej strategii klimatycznej; oddziaływanie na stan zdrowia	Krajowe programy łagodzenia skutków zmian klimatu; krajowe i międzynarodowe programy adaptacyjne w obrębie obszarów funkcjonalnych (np. zlewisk, mórz)	Transformacja w kierunku społeczeństwa i gospodarki postwęglowych	Krajowa strategia energetyczna; redukcja wykształcenia paliw kopalnych; energetyczna polityka podatkowa; programy podnoszenia efektywności energetycznej; badania	Regulacja imigracji; systemy emerytalne; zapewnienie wykształconej siły roboczej	Polityka rodzinna i społeczna; krajowe regulacje i przepisy imigracyjne; system zabezpieczenia społecznego; system ochrony zdrowia; polityka rynku pracy	Zapewnienie odpowiedniej siły roboczej; przyciąganie inwestycji; korzystanie z międzynarodowych sieci połączeń; krajowa polityka przemysłowa	Krajowa polityka gospodarcza; polityka podatkowa; edukacja; badania; polityka transportowa
<b>Regionalny</b>	Lokalne katastrofy naturalne; regionalna adaptacja i wdrażanie krajowej strategii klimatycznej	Polityki adaptacyjne: gospodarka przestrzenna, infrastruktura, bardziej efektywna energetyczna lokalizacja działalności gospodarczej i osadniczej	Wspieranie powstawania struktur produkcyjnych o niskim zużyciu energii	Produkcja energii; programy efektywności energetycznej; efektywność gospodarki przestrzennej i struktury osadniczej – koordynacja	Przeciwdziałanie rozproszeniu osadnictwa; przeciwdziałanie zjawisku lokalizacji kurczących się; zapewnianie właściwej siły roboczej	Regionalny rozwój gospodarczy hamujący odpływ z obszarów problemowych; gospodarka przestrzenna, mieszkalnictwo, usługi, infrastruktura	Zapewnienie odpowiedniej siły roboczej; przyciąganie inwestycji; korzystanie z międzynarodowych sieci połączeń	Regionalna polityka gospodarcza; edukacja; badania; polityka transportowa; gospodarka przestrzenna; podatki regionalne; jakość życia
<b>Lokalny</b>	Lokalne katastrofy naturalne	Adaptacja (gospodarka przestrzenna, infrastruktura itd.)	Unikanie rozproszenia sieci osadniczej	Produkcja energii; programy efektywności energetycznej; efektywność gospodarki przestrzennej i struktury osadniczej	Przeciwdziałanie rozproszeniu osadnictwa	Gospodarka przestrzenna, mieszkalnictwo, usługi, infrastruktura	Przyciąganie inwestycji	Gospodarka przestrzenna; podatki lokalne; jakość życia

Źródło: ESPON TPM 2012, s. 10.

## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...



Rycina 2.2. Mapa mentalna wyzwań w rozwoju regionalnym

Źródło: ESPON TPM 2012, s. 24.

## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

### Procedura jakościowej oceny TIA

#### Procedura jakościowej oceny TIA

Ramy analizy oceny oddziaływania na terytorium (TIA) wykorzystywane przez autorów projektu ESPON EATIA zostały zaprojektowane tak, aby procedura ta była prosta, pragmatyczna i przyjazna dla użytkownika, a także by pozwoliła na jej adaptację do różnych kontekstów państw członkowskich. Została ona opracowana na bazie trzech elementów: proceduralnych, technicznych i zarządzania. **Elementy proceduralne** obejmują cztery etapy procesu oceny TIA: (1) selekcję, (2) określanie zakresu, (3) ocenę i (4) ewaluację. **Elementy techniczne** obejmują: warsztaty eksperckie, tworzenie łańcuchów logicznych, burze mózgów, listy wpływu i oceny, tablice i macierze, mapy oddziaływania, schematy sieci oraz szablony analizy danych. **Elementy zarządzania** obejmują: przydział zadań do różnych szczebli administracji i komunikację oraz współpracę pomiędzy różnymi partnerami (ESPON EATIA 2012, s. 26).

Etapy selekcji i określania zakresu oceny TIA powinny być prowadzone przez centralne departamenty rządowe na poziomie krajowym przy wsparciu departamentów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i, o ile to możliwe, ściśle powiązane z istniejącymi dokumentami strategicznymi. Techniki stosowane podczas selekcji i określania zakresu to m.in. łańcuchy logiczne, burze mózgów oraz listy potencjalnych efektów oddziaływania. Etap oceny powinien być prowadzony zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym, a kierowany przez regionalne lub lokalne organy planowania przestrzennego. Na tym etapie korzysta się z macierzy oddziaływania i map oddziaływania. Wyniki ocen regionalnych/lokalnych można zgromadzić za pomocą prostych ankiet internetowych. Etap ewaluacji powinien być przeprowadzony przez centralne departamenty rządowe na poziomie krajowym. Dodatkowo ewaluacja może być również realizowana na poziomie regionalnym i lokalnym, w oparciu o konkretne cele rozwoju terytorialnego. W tym kontekście należy wykorzystać tabele ewaluacji.

Ocena TIA ma na celu dostarczenie informacji na temat potencjalnych skutków danej polityki, dyrektywy UE projektu, przy użyciu prostej metody. Prowadzenie oceny TIA może być bardzo wydajnym procesem.

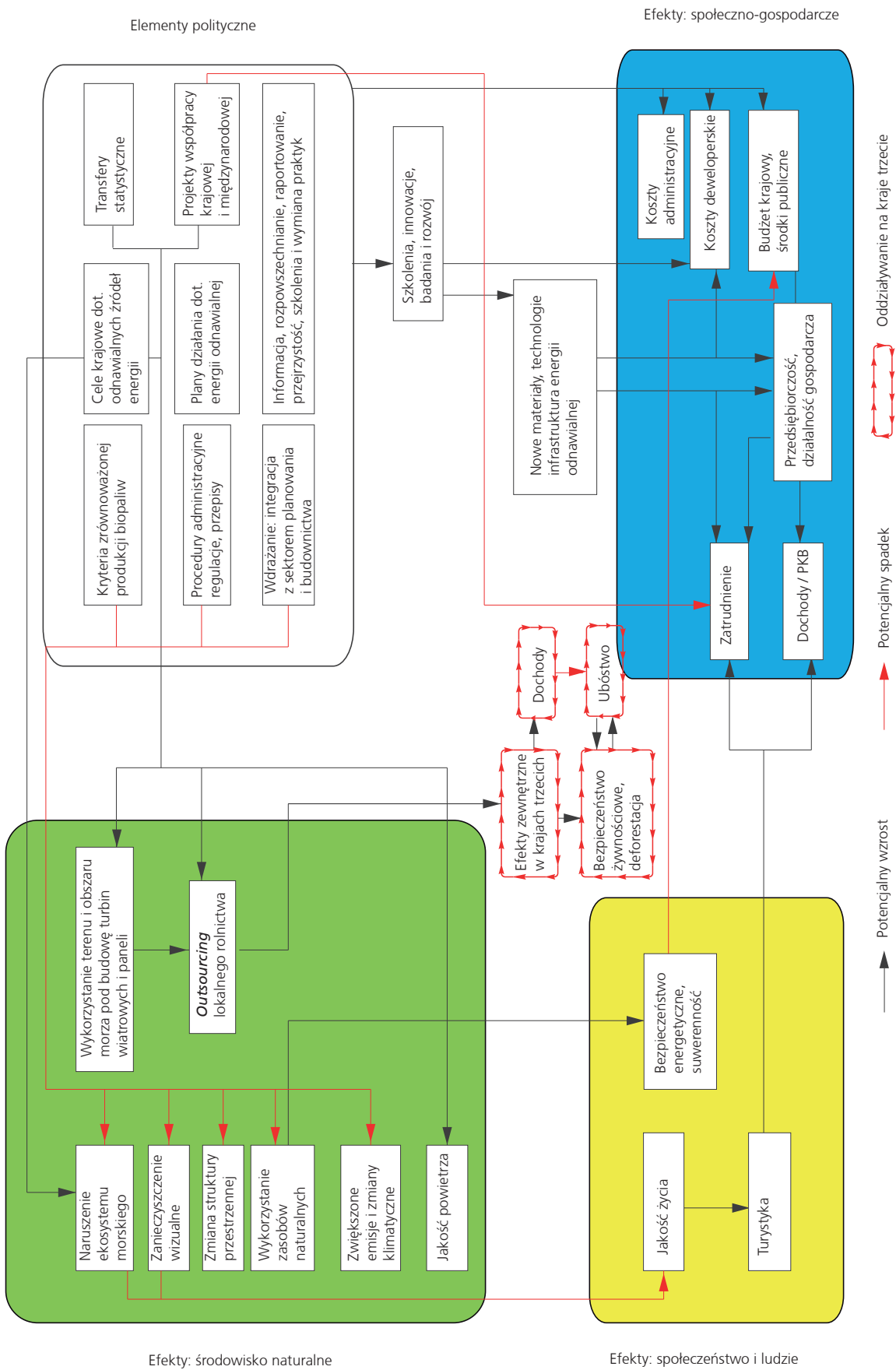
#### **Etap 1: Selekcja (poziom rządowy/ministerialny)**

Celem etapu selekcji jest określenie celu oceny TIA w oparciu o konkretne rozwiązania polityczne, czyli określenie, na ile narzędzie to będzie przydatne w ocenie oddziaływania konkretnego typu interwencji. Decyzja ta powinna być oparta na ocenie spodziewanego charakteru oddziaływań danej polityki. Ocena TIA jest przydatna w przypadku analizy oddziaływań niezamierzonych i niepożądanych. W procesie tym pomocne są następujące podejścia (ESPON EATIA 2012, s. 28):

##### a) Modele konceptualne/łańcuchy logiczne

Są one formą wyrafinowanej burzy mózgów nakreślającej potencjalne konsekwencje wdrożenia danej polityki. Eksperti na podstawie opisu proponowanych rozwiązań i regulacji starają się zidentyfikować potencjalne bezpośrednie i pośrednie, społeczne, gospodarcze i środowiskowe oddziaływania, przedstawiając je w formie schematu podkreślającego podstawową logikę przyczynowo-skutkową.

## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...



Rycina 2.3. Przykład: łańcuch logiczny oddziaływania dyrektywy 2009/28/EC o promocii wykorzystywania odnawialnych źródeł energii

Źródło: ESPON EATIA 2012, s. 36.



## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

### b) Listy potencjalnych oddziaływań

Lista taka opracowywana jest w oparciu o dominujące i istotne cechy charakterystyczne danego terytorium. Wykorzystanie tego narzędzia pomaga w uwzględnieniu wszystkich potencjalnie istotnych oddziaływań oraz zapewnia przejrzystość procesów decyzyjnych. Selekcja kryteriów i cech branych pod uwagę powinna wynikać bezpośrednio z celów strategicznych lub politycznych planowanych interwencji. W przypadku polityk UE mogą być to cele strategii Europa 2020.

**Tabela 2.2. Główne kwestie strategii Europa 2020 i odpowiadające im przykładowe kryteria oceny TIA**

Kwestia strategiczna	Cel	Odpowiadające kryterium oceny
Poziom zatrudnienia	75% populacji w wieku 20–64 lat	Zatrudnienie
Poziom inwestycji w badania i rozwój	3% PKB UE powinno być inwestowane w B+R. Do wydatków na B+R zalicza się wydatki przedsiębiorstw, uczelni wyższych, rządowe oraz wydatki prywatnego sektora non-profit na B+R	Inwestycje w badania i rozwój
Emisja gazów cieplarnianych	Redukcja emisji o 20% w stosunku do roku 1990	Emisja gazów cieplarnianych
Energia odnawialna	Wzrost udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych do 20%	Energia odnawialna
Efektywność energetyczna	Wzrost efektywności energetycznej o 20%	Efektywność energetyczna
Odsetek przedwcześnie kończących edukację	Odsetek młodych ludzi przedwcześnie porzucających naukę nie powinien przekraczać 10%	Zdobywanie wykształcenia
Wykształcenie wyższe	Co najmniej 40% osób w wieku 30–34 lat powinno mieć wykształcenie wyższe	
Stopa ubóstwa	Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym poprzez wspieranie włączenia społecznego co najmniej 20 mln obywateli.	Ubóstwo i wykluczenie społeczne

Źródło: ESPON EATIA 2012, s. 37.

### Etap 2: Określanie zakresu oceny (poziom rządowy/ministerialny)

Określanie zakresu powinno być procesem zbiorowym opartym na rzetelnych danych wyjściowych, jak również istotnych kryteriach pomagających w antycypowaniu możliwych scenariuszy rozwoju sytuacji. Etap ten ma na celu udzielenie odpowiedzi na trzy zasadnicze pytania:

- Czy w wyniku wdrożenia danej polityki pojawią się istotne oddziaływania terytorialne?
- Jaki charakter mają te oddziaływania?
- Czy oddziaływania te będą miały wymiar geograficzny?

W celu udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania przydatne mogą okazać się trzy typy narzędzi:

### a) Rozbudowana lista potencjalnych oddziaływań

Przed utworzeniem listy konieczne jest ustalenie, czy analizowana dyrektywa, strategia bądź ustawa ma być traktowana jako całość, czy też powinna zostać podzielona na pojedyncze elementy. Dzielnie może być oparte na artykułach lub logicznych działach wynikających ze struktury danego rozwiązania regulacyjnego. Główną zaletą tego rozwiązania jest to, że może włączyć decydentów w bardziej wnikliwe analizowanie potencjalnych oddziaływań, a przez to bezpośrednio pomóc w procesie negocjacji i transpozycji. Listę konstruuje się, wskazując z jednej strony wszystkie potencjalne oddziaływania, z drugiej – wszystkie specyficzne cechy terytorialne, które mogą znaleźć się pod szczególnym wpływem nowych regulacji. To, czy dane rozwiązanie będzie miało istotny wpływ na dany typ terytorium, powinno się wyznaczać za pomocą ogólnych celów strategicznych.





## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

Dla każdego z potencjalnie istotnych typów oddziaływań zespół powinien wyznaczyć typ obszaru na poziomie regionalnym i lokalnym, który w sposób szczególny doświadczy konsekwencji tychże oddziaływań. Należy tu brać pod uwagę różne typy obszarów: określone położeniem geograficznym (wybrzeża, góry, przygraniczne, peryferyjne, o wysokim/niskim PKB, wyspy, gęsto/nisko zaludnione, miejskie/wiejskie), zasobami naturalnymi (woda, węgiel, ropa, rudy metali) i dominującą funkcją ekonomiczno-społeczną (produkcja energii, edukacja, rolnictwo, przemysł).

W ostatniej kolumnie listy należy uzasadnić każde „tak”, „nie” lub „trudno powiedzieć”. Ponadto, trzeba scharakteryzować oczekiwany wpływ, jego zasięg, siłę, czas trwania i prawdopodobieństwo. Znaczenie oddziaływania zależy zarówno od jego charakteru (np. wielkość, czas, rozkład przestrzenny itp.), jak i kontekstu, w którym występuje, określanego przez cele strategiczne. Ważne jest to, aby podczas analizy wziąć pod uwagę nie tylko bezpośrednie, lecz również pośrednie, zatem łączne oddziaływanie wszystkich czynników.

### b) Matryca oceny oddziaływania

Rozbudowana lista potencjalnych oddziaływań jest narzędziem służącym do opracowania matrycy oceny oddziaływania, która z kolei stanowi punkt wyjścia do analiz lokalnych i regionalnych. Do przygotowania matrycy należy wykorzystać poniższy wzorzec (tab. 2.4).

Tabela 2.4. Matryca oceny oddziaływania

MATRYCA OCENY ODDZIAŁYWANIA TERYTORIALNEGO			LOKALIZACJA		DATA
Kryteria oceny	Charakter oddziaływania	Dyrektywa/ Element A polityki	Element B polityki	Element C polityki	Elementy polityki kumulatywnie
Efektywność energetyczna i energia odnawialna	Siła (0, 1, 2)				
	Kierunek (+/-)				
	Czas oddziaływania (długi, średni, krótki)				
	Uzasadnienie				
.....	Siła				
	Kierunek				
	Czas oddziaływania				
	Uzasadnienie				
		Komentarz ogólny:			
		Sugerowane zmiany treści dyrektywy/regulacji:			

Źródło: ESPON EATIA 2012, s. 39.

### c) Typologia obszarów oddziaływania

Ostatnim zadaniem na etapie określania zakresu oceny jest identyfikacja specyficznych regionów i obszarów wymagających bezpośredniego podejścia, czyli tych, które ze względu na swój charakter będą pod znaczącym wpływem danej dyrektywy. W tej sytuacji przedstawiciele poszczególnych regionów i obszarów lokalnych powinni brać udział w procesie analizy i mieć wpływ na zdefiniowanie charakteru, siły i potencjalnych skutków oddziaływań danej polityki na dany typ terytorium. Elementem tego może być sporządzanie odpowiednich list i matryc dla każdego obszaru i regionu.

## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

### **Etap 3: Ocena oddziaływania**

Do pełnej oceny oddziaływania dochodzi w wyniku kompilacji danych i informacji pozyskanych w wyniku wykorzystania powyższych narzędzi na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Dane, wcześniejsze założenia o typach oddziaływań i terytoriów należy ponownie zweryfikować, uwzględniając aspekty w wymiarze skumulowanym:

- Siła: odnosi się do oczekiwanej wielkości lub skali oddziaływania i powinna być określona liczbowo (0 = brak wpływu, 1 = pewien wpływ lub 2 = duży wpływ); nie należy stosować wartości pośrednich (niepewność może znaleźć wyraz w komentarzach).
- Kierunek: odnosi się do wpływu na kierunek działania w stosunku do stanu wyjściowego, na przykład, oddziaływanie zwiększy lub zmniejszy zanieczyszczenie gleby.
- Zakres czasowy: odnosi się do czasu trwania oddziaływania, które powinno być opisane w kategoriach – krótkoterminowe (np. do 5 lat), średnioterminowe (np. do 10 lat) lub długoterminowe (np. przez 10 lat); w przypadkach, w których charakter oddziaływania jest zmienny w czasie, może to zostać zaznaczone.

Tego typu zabiegi służą rozważeniu potencjalnych efektów pośrednich i efektów rozprzestrzeniania terytorialnego, przede wszystkim w przypadkach, gdy mogą one być szczególnie istotne – na przykład, jeśli w sąsiadującym regionie znajduje się ważny z lokalnej perspektywy pracodawca, którego bezpośrednio dotyczy nowa regulacja/polityka. Ważne jest także wykorzystanie wszystkich dostępnych źródeł informacji i danych. Dodatkowo można przeprowadzić szczegółowe badania uzupełniające (np. dotyczące lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska itp.), jeżeli zostanie to uznane za konieczne i możliwe w ramach dostępnych zasobów.

### **Etap 4: Ewaluacja oddziaływania**

Ewaluacja oddziaływania zawsze powinna być prowadzona na szczeblu krajowym, może też ewentualnie odbywać się na poziomie regionalnym/lokalnym, w celu ustalenia znaczenia oddziaływania regionalnych/lokalnych celów politycznych. Głównym celem etapu ewaluacji jest określenie, czy potencjalne oddziaływania zidentyfikowane w matrycy i poprzedzających etapach są znaczne, zarówno w sensie pozytywnym, jak też negatywnym, oraz ustalenie, których ze spodziewanych skutków należy uniknąć lub które można złagodzić np. poprzez zmianę brzmienia projektu dyrektywy bądź jej transpozycji do prawodawstwa krajowego. Aby to zrobić, oddziaływania zidentyfikowane i opisane w matrycy powinny być interpretowane w zakresie ich zgodności z różnymi celami polityki terytorialnej, przy użyciu tabeli ewaluacji (zob. tab. 2.5):

#### a) Tabela ewaluacji

Tabelę ewaluacji należy opracować z jednej strony na podstawie zidentyfikowanych wcześniej celów strategicznych i politycznych, z drugiej – potencjalnych spodziewanych oddziaływań na zidentyfikowane typy obszarów. Powinna również uwzględniać skompilowane dane z poziomów regionalnego i lokalnego. Oprócz celów wynikających ze strategii i polityk należy dodać cele standardowe, takie jak „minimalizowanie efektów negatywnych” i „wzmacnianie efektów pozytywnych” wdrażanych regulacji i rozwiązań.

Dobre praktyki związane z wykorzystywaniem tego typu narzędzi wskazują również na konieczność udostępniania i rozpowszechniania ich wyników wśród praktyków i wszystkich interesariuszy, których dotyczyć będzie oddziaływanie analizowanych dyrektyw, polityk i regulacji.

## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

Tabela 2.5. Tabela ewaluacji oddziaływania terytorialnego

Tabela ewaluacji oddziaływania terytorialnego	Polityka/regulacja:	Lokalizacja:	Data:
Cel polityki	Oddziaływanie (-2, -1, 0, 1, 2)	Uzasadnienie, komentarz, sposoby łagodzenia skutków negatywnych	
1			
2			
3			
4			
5			
...			

Źródło: ESPON EATIA 2012, s. 40.

### Procedura i narzędzia ilościowej oceny TIA

Celem projektu ESPON ARTS było opracowanie przyjaznej użytkownikowi metodologii pozwalającej dokonać szybkiej analizy *ex ante* potencjalnego wpływu prawodawstwa Unii Europejskiej, polityki i dyrektyw na rozwój regionów. W tym celu metodologia łączy standardowe narzędzie ilościowe opracowane w oparciu o bazę wskaźników. Konsultacje eksperckie służą jako wkład do analizy i interpretacji wyników wskaźników oddziaływania. Szybka ilościowa analiza TIA może być używana na dwa sposoby:

- **Standardowa analiza TIA** wykorzystuje wskaźniki i typologie opracowane w ramach projektu ESPON ARTS. Obejmuje szeroki zasięg potencjalnych oddziaływań na ogólnym poziomie i bazuje na wskaźnikach wspólnych dla wszystkich jednostek NTS 2.
- **Zaawansowana analiza TIA** umożliwia korzystanie z zaproponowanej w projekcie metodologii, ale pozwala również na zdefiniowanie specyficznych wskaźników opisujących ekspozycję na nowe regulacje/dyrektywy w połączeniu z regionalną wrażliwością. W tym wypadku narzędzie daje pewne ramy metodologiczne, ale wymaga uszczegółowienia poprzez specyficzne dla danego obszaru wskaźniki.

#### Analiza TIA krok po kroku

Analiza TIA umożliwia szybką ocenę wpływu rozwiązań i regulacji politycznych według zdefiniowanych indywidualnie obszarów tematycznych, wykorzystując nowe wskaźniki ekspozycji i wrażliwości terytorialnej. Narzędzie TIA zapewnia strukturę techniczną do łączenia wskaźników ekspozycji i wrażliwości terytorialnej, ale same wskaźniki powinny zostać określone indywidualnie. Narzędzie za pomocą dziewięciu kroków pozwala obliczyć oddziaływanie w tych obszarach (ESPON ARTS 2012, s. 16).

#### (1) Model logiczny: Jak polityka wpływa na rozwój regionów?

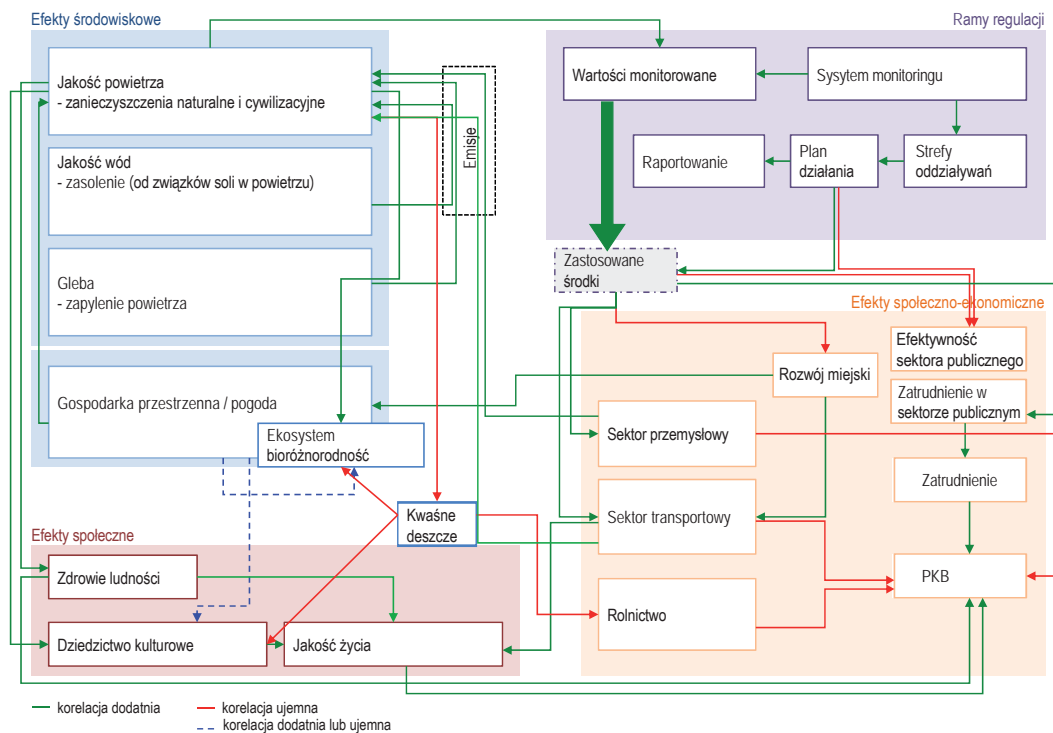
Opracowanie modelu pomaga w identyfikacji potencjalnych skutków praktycznego wdrożenia regulacji bądź polityki dotyczącej rozwoju terytorialnego w oparciu o zależności przyczynowo-skutkowe odnoszące się do logiki planowanej interwencji.

#### (2) Czy istnieją specyficzne ciągi przyczynowo-skutkowe?

Różne ciągi przyczynowo-skutkowe można analizować osobno.

## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

### Model logiczny oddziaływania polityki na region



### (3) Które typy regionów będą dotknięte najsilniejszym oddziaływaniem?

Na podstawie modelu logicznego należy zdefiniować odpowiednie wskaźniki charakteryzujące intensywność ekspozycji na regulacje i dyrektywy. Można to zrobić w oparciu o wcześniej zdefiniowane obszary tematyczne, takie jak: środowisko, gospodarka regionalna, społeczeństwo. Metodologia pozwala użytkownikowi na samodzielne zdefiniowanie specyficznych typów regionów, które mogą zostać dotknięte oddziaływaniem analizowanej dyrektywy bądź regulacji. W tym celu należy uzupełnić matrycę ekspozycji regionalnej (MER).

#### Lista obszarów ekspozycji

Środowisko naturalne				
Gleba	Woda	Powietrze	Klimat	Fauna/Flora/Habitat
erozja; zanieczyszczenia gleby; udział powierzchni sztucznych	konsumpcja wody; zanieczyszczenia gruntowe/ wód powierzchniowych	zanieczyszczenia powietrza	emisja CO <sub>2</sub> ; gwałtowne deszcze/powodzie/osuwanie się gruntów	bioróżnorodność; ochrona dziedzictwa naturalnego (różnicowanie krajobrazowe); ochrona dziedzictwa kulturowego

## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

Gospodarka regionalna				
Rozwój gospodarczy	Rolnictwo	Przemysł	Usługi	Turystyka
wzrost gospodarczy; innowacje; przedsiębiorczość; bariery rynkowe	zatrudnienie w sektorze pierwotnym; % gruntów ornych; % odłogów i gruntów plennych	zatrudnienie w sektorze przemysłowym	zatrudnienie w sektorze usług	liczba osobonoclegów
Społeczeństwo i ludzie				
Różnice społeczne	Demografia	Dostępność	Zabudowania	Zarządzanie publiczne
dochody netto w PPS <i>per capita</i> ; równomierny rozkład dochodów; wskaźnik zatrudnienia	emigracja/drenaż mózgow/ regiony odpływu; liczba osób narażonych na hałas; odsetek wypadków transportowych; ryzyko wypadków w produkcji przemysłowej/energetycznej; oczekiwana długość życia	dzienna dostępność lotnicza; dzienna dostępność wodna; dzienna dostępność drogową; dzienna dostępność kolejową; energia odnawialna; konsumpcja paliw kopalnych	wzrost urbanizacji a wzrost populacji; struktura gospodarki przestrzennej	efektywność administracji publicznej, instytucji i mechanizmów; czas trwania i stopień komplikacji procedur planistycznych; współczynnik aktywności zawodowej ludności; transfery publiczne; współpraca międzynarodowa

Dla każdego obszaru poziom ekspozycji powinien być zdefiniowany poprzez ocenę ekspercką według następującej skali:

++ silne dodatnie oddziaływanie na dobrobyt terytorialny (wysoki wzrost)

+ słabe dodatnie oddziaływanie na dobrobyt terytorialny (wzrost)

0 brak oddziaływania

- słabe ujemne oddziaływanie na dobrobyt terytorialny (spadek)

- - silne ujemne oddziaływanie na dobrobyt terytorialny (silny spadek)

? nieznane oddziaływanie

+/- trudny do określenia kierunek oddziaływań (zróżnicowane efekty)

Dla celów praktycznych i obliczeniowych skalę tę można odzwierciedlić w postaci numerycznej.

#### (4) Jakie można wyróżnić obszary ekspozycji i jak uwzględnić wrażliwość terytorialną regionów na tę ekspozycję?

Na podstawie modelu konceptualnego można dowolnie zdefiniować obszary ekspozycji. Ważne jest natomiast określenie następujących wskaźników dla każdego obranego obszaru ekspozycji:

- Jeden wskaźnik powinien opisywać potencjalną ekspozycję wynikającą z dyrektywy lub regulacji. Należy go wpisać w matrycę ekspozycji na dyrektywy (MED).
- Jeden wskaźnik opisujący wrażliwość danego regionu. Wskaźnik ten musi zostać znormalizowany we wcześniej zdefiniowanym przedziale i wpisany w matrycę wrażliwości regionalnej (MWR).

## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

### (5) Jakie jest oddziaływanie regionalne regulacji w regionach europejskich?

#### Matryca oddziaływania terytorialnego

Dyrektywa X	Oddziaływanie na...	Środowisko naturalne					
	Szczegóły	Gleba			Krajobraz/habitat		Powietrze
	Szczegółowe oddziaływanie na...	erozja	zanieczyszczenia gleby	udział powierzchni sztucznych	ochrona dziedzictwa naturalnego	ochrona dziedzictwa kulturowego	zanieczyszczenia powietrza
potencjalne oddziaływanie	<b>Wartość wskaźnika</b>						
turystyczne		brak efektu	brak efektu	spadek	wzrost	brak efektu	brak efektu
miejskie		brak efektu	spadek	brak efektu	brak efektu	wzrost	silny spadek
<b>komentarz</b>						redukcja kwaśnych deszczów	
Transformacja z wartości wskaźnika na dobrobyt terytorialny							
typ ekspozycji: korzyść - koszt		<b>koszt</b>	<b>koszt</b>	<b>koszt</b>	<b>korzyść</b>	<b>korzyść</b>	<b>koszt</b>
<b>potencjalne oddziaływanie na dobrobyt terytorialny</b>							
turystyczne		0	0	1	1	0	0
miejskie		0	1	0	0	1	2

Na podstawie matrycy ekspozycji na dyrektywy i wcześniej zdefiniowanej wrażliwości regionalnej można automatycznie obliczyć oddziaływanie regionalne w dziewięciu klasach oddziaływania.

- |  |  |
|--|--|
|  bardzo silne oddziaływanie pozytywne |  słabe oddziaływanie negatywne        |
|  silne oddziaływanie pozytywne        |  średnie oddziaływanie negatywne      |
|  średnie oddziaływanie pozytywne      |  silne oddziaływanie negatywne        |
|  słabe oddziaływanie pozytywne        |  bardzo silne oddziaływanie negatywne |
|  brak oddziaływania                   |  |

### (6) Czy tak uzyskane wyniki mają sens? (jakość i wiarygodność)

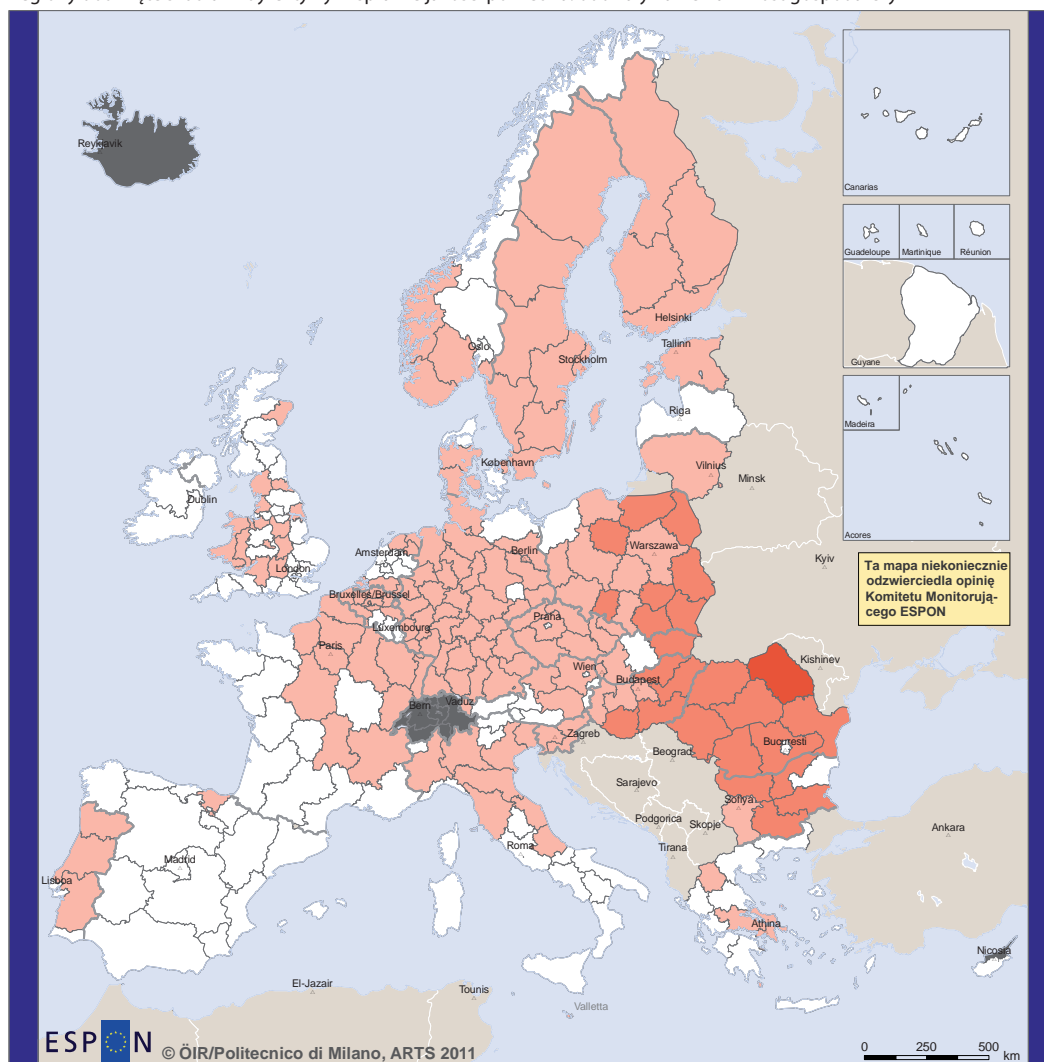
Wyniki uzyskane w efekcie działań w matrycy oddziaływania terytorialnego pozwalają na sprawdzian wiarygodności. Uzyskane wartości, typologie regionów i kategorie ekspozycji nadal można zmodyfikować i przeliczyć ponownie.

### (7) Które regiony zostaną dotknięte w których obszarach? (mapowanie)

Wiarygodne wyniki można przedstawić za pomocą map, które prezentują wartości poszczególnych wskaźników. Na tym etapie powinien nastąpić ponowny test wiarygodności uzyskanych wyników.

## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

Regiony dotknięte skutkami dyrektywy w sprawie jakości powietrza: oddziaływanie na wzrost gospodarczy



ESPON © ÖIR/Politecnico di Milano, ARTS 2011

EUROPEAN UNION  
Part-financed by the European Regional Development Fund  
INVESTING IN YOUR FUTURE

Poziom NTS2  
obliczenia i kompilacja danych w oparciu o projekty i badania:  
ESPON, EUROSTAT, EEA Corine Land Cover,  
5th Cohesion Report, BOKU University, DG AGRI  
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

Oddziaływanie ujemne

- |   |  |
|---|--|
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:red; border:1px solid black;"></span> bardzo silne         | <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:gray; border:1px solid black;"></span> brak danych          |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:orange; border:1px solid black;"></span> silne             | <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:lightgray; border:1px solid black;"></span> kraje sąsiednie |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:lightorange; border:1px solid black;"></span> umiarkowane  |  |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:paleorange; border:1px solid black;"></span> słabe         |  |
| <span style="display:inline-block; width:15px; height:15px; background-color:white; border:1px solid black;"></span> brak oddziaływania |  |

Typ regionów dotkniętych oddziaływaniem: przemysłowe

### (8) Jakie są implikacje praktyczne? (dyskusja)

Mapy zapewniają dobrą podstawę do rozpoczęcia dyskusji dotyczącej praktycznego znaczenia oddziaływań terytorialnych regulacji. Rozkład terytorialny oddziaływań pozytywnych oraz skutków negatywnych może zostać przeanalizowany i omówiony przez praktyków i ekspertów. Należy również zadać sobie pytanie o potencjał adaptacyjny, który może być uruchomiony, oraz potencjał administracyjny i instytucjonalny niezbędny do sprawnego wdrożenia przewidywanych rozwiązań.

### (9) Komunikacja i upowszechnianie wyników (raportowanie)

Na podstawie wyników oceny oddziaływania terytorialnego oraz dyskusji eksperckich należy sporządzić syntetyczny raport uwzględniający mapy i wartości najważniejszych wskaźników. Jest to sposób poinformowania głównych interesariuszy regulacji o wynikach analizy *ex ante* oddziaływania.



## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

### Znaczenie praktyczne dla procesów decyzyjnych

Analiza pełnego zakresu potencjalnych oddziaływań pomaga zidentyfikować istotne obszary tematyczne, na które potencjalnie oddziałują regulacje, polityki i dyrektywy. Analiza ilościowa w oparciu o wspólne wskaźniki dla europejskich regionów NTS 2 pozwala wybrać te, na które planowane zmiany legislacyjne będą miały potencjalnie duży wpływ pozytywny lub negatywny. Informacja ta pomaga w ukierunkowaniu dalszych i bardziej szczegółowych analiz oddziaływania (ESPON ARTS 2012, s. 18).

Pogłębiona analiza TIA umożliwia zdefiniowanie specjalnych wskaźników opisujących ekspozycję na oddziaływanie propozycji rozwiązań politycznych i łączenie je ze wskaźnikami opisującymi wrażliwość regionalną. Jako narzędzie stanowi bazę techniczną, ale wskaźniki są ustalane indywidualnie, dlatego metoda ta może służyć do bardziej szczegółowej analizy konkretnego potencjalnego wpływu projektów rozwiązań prawnych i politycznych. Wyniki analiz TIA mogą wspierać procesy konsultacji społecznych projektów wśród ich interesariuszy.

Doświadczenia wynikające z procesu faktycznego wdrażania procedur oceny oddziaływania na terytorium *ex ante* pokazują, że stosowanie analizy jakościowej TIA jest często kwestią techniczną. Największym wyzwaniem pozostaje tu adaptacja specyficznych krajowych czy regionalnych celów rozwojowych oraz już istniejących narzędzi monitoringu i ewaluacji do uwzględniania zmiennych terytorialnych w prowadzonych analizach oddziaływania. Istotnym wyzwaniem praktycznym nadal jest stworzenie odpowiedniego potencjału instytucjonalnego umożliwiającego pełną integrację ewaluacji i monitoringu w procesach decyzyjnych. Aby sprostać temu wyzwaniu, należy spełnić kilka następujących warunków (ESPON TPM 2012, s. 46):

- włączenie systemu monitoringu jako klarownej wizji rozwoju kraju/obszaru/regionu ze szczególnym uwzględnieniem celów rozwojowych, priorytetów: monitoring ma sens wyłącznie wtedy, kiedy jest powiązany z punktem odniesienia;
- jasno zdefiniowane procedury uwzględniania wyników ewaluacji i monitoringu w praktyce, w procesie formułowania polityk i regulacji (od adaptacji wizji rozwojowych w oparciu o wyniki monitoringu i ewaluacji aż do automatycznej weryfikacji priorytetów);
- adekwatne środki na stałe uaktualnianie wyników i utrzymanie systemu, co sprawia, że system monitoringu i ewaluacji powinien być postrzegany jako integralny i niezbędny element zarządzania rozwojem, a nie koszt dodatkowy, który można zredukować w pierwszej kolejności;
- poczucie współwłasności i szerokich korzyści z monitoringu i ewaluacji w obrębie aktorów reprezentujących administrację publiczną różnego szczebla i innych interesariuszy, w tym partnerów społecznych;
- ciągłe nawiązywanie do głównych wątków dyskursu europejskiego oraz najważniejszych dokumentów, celów i wyzwań;
- relatywna neutralność polityczna systemu monitoringu i ewaluacji przy utrzymaniu jego ilościowych i jakościowych odniesień do najważniejszych celów politycznych, tak aby niezależnie od opcji rządzącej utrzymana była ciągłość systemu i porównywalność wyników analiz;
- długoterminowa perspektywa i zaangażowanie w proces ewaluacji, które umożliwią zaangażowanie i konsolidację najważniejszych interesariuszy oraz ekspertów;
- stała animacja debaty i wymiany wiedzy przez ekspertów umożliwiająca monitorowanie wyników najnowszych badań krajowych i międzynarodowych, najnowszych rozwiązań praktycznych, dokumentów w postaci spotkań, konferencji, grup roboczych i fokusowych.

Podsumowując, narzędzia monitoringu i ewaluacji mogą być niezwykle przydatne praktykom w tworzeniu rozwiązań regulacyjnych i procesach decyzyjnych, pozwalając na takie zarządzanie procesem legislacyjnym, które czyni go elastycznym i otwartym na różne sposoby osiągania celów strategicznych. Istotne jest, aby niezależnie od opcji politycznej narzędzia te były postrzegane jako obiektywne i oparte na rzetelnych danych.

## 2. Ocena oddziaływania na terytorium...

### Literatura

- ESPON ARTS (2012). *Assessment of Regional and Territorial Sensitivity*. ESPON & ÖIR, BEST, OTB, PBL.
- ESPON EATIA (2012). *ESPON and Territorial Impact Assessment*. ESPON & University of Liverpool.
- ESPON SS-LR (2010). *Spatial Perspectives at Nuts-3 Level*. ESPON & Politecnico di Milano.
- ESPON TIPTAP (2009). *Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies*. ESPON & DIG – Politecnico di Milano.
- ESPON TPM (2012). *Territorial Performance Monitoring*. ESPON & IGEAT.
- OECD (2001). *Territorial Outlook. Territorial Economy*, OECD

## 3. Miasta jako bieguny wzrostu

Maciej Smętkowski,  
EUROREG, Uniwersytet Warszawski

### Wstęp

W ostatnich latach za sprawą procesów metropolizacji rośnie znaczenie problematyki miejskiej w dyskursie publicznym, w tym związanym z przyszłością polityki spójności Unii Europejskiej. Szereg opracowań powstałych w ostatnim okresie podkreśla bowiem znaczenie metropolii jako głównych ośrodków wytwarzania innowacji napędzających rozwój współczesnej gospodarki informacyjnej (np. Simmie 2003; Florida 2005). Z drugiej strony podkreśla się znaczenie czynników aglomeracji w procesach rozwoju gospodarczego (World Bank 2009). Część autorów uważa przy tym, że koncentracja potencjału społeczno-gospodarczego w miastach nie musi bezwzględnie skutkować pojawieniem się negatywnych efektów z tym związanych (np. Glaeser 2012).

Jednocześnie w różnych opracowaniach planistycznych zwraca się uwagę na zagadnienie policentryczności systemu osadniczego. Została ona bowiem uznana za jeden z kluczowych celów *Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (European Spatial Development Perspective)* (ESDP 1999), co zostało potwierdzone w przyjętej w Lipsku *Agendzie Terytorialnej Unii Europejskiej (Territorial Agenda of the European Union)* (TAEU 2007), a także w *Zielonej Karcie Spójności Terytorialnej (Green Paper on Territorial Cohesion)* (EC 2008). Znaczenie koncepcji policentryczności w tych dokumentach wynika z przyjęcia założenia o tym, że wieloośrodkowa struktura przestrzenna Unii Europejskiej sprzyja zmniejszaniu różnic w poziomie rozwoju między poszczególnymi obszarami, a także zwiększa konkurencyjność oraz przyczynia się do osiągnięcia rozwoju trwałego. Z drugiej strony należy pamiętać, że ta koncepcja ma charakter opisowo-normatywny i jako taka wskazuje pożądany stan struktury przestrzennej, mimo braku empirycznego potwierdzenia korzyści, jakie są z nim związane (np. Davoudi 1999; Waterhout 2002).

Problematyka miejska zajmuje też ważne miejsce w ESPON, czego dowodzi m.in. pierwszy projekt poprzedniej edycji tego programu „Obszary miejskie jako węzły rozwoju policentrycznego” (ESPON 1.1.1, 2005), który stanowi ważny punkt odniesienia dla późniejszych badań miast i przestrzeni europejskiej. W obecnej edycji programu ESPON zagadnienie rozwoju miast zostało bezpośrednio poruszone w trzech projektach: ESPON FOCI (2010) *Future Orientation of Cities*, ESPON SGPTD (2012) *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects* oraz ESPON TOWN *Small and Medium-Sized Towns*.

Celem pierwszego z nich była ocena szans rozwojowych miast europejskich, w tym roli powiązań funkcjonalnych dla wzrostu ich konkurencyjności, spójności społecznej, a także trwałości procesów rozwojowych. Badaniem objęto wszystkie europejskie funkcjonalne obszary miejskie, choć w niektórych przypadkach analizy ograniczono wyłącznie do najważniejszych metropolitalnych obszarów wzrostu (MEGA). Przedmiot badań był bardzo szeroki i objął m.in. analizę miast pod względem ich powiązań gospodarczych, transportowych, naukowych, a także regionalnych. Ponadto badane były różnicowania społeczno-ekonomiczne oraz społeczno-przestrzenne w miastach, skala i znaczenie procesów rozlewania się miast oraz policentryczność w różnych skalach przestrzennych.

Celem drugiego projektu była próba określenia, jaka w procesach rozwoju gospodarczego jest rola miast pozastołecznych, a także na ile inwestycje w nich przeprowadzone przyczyniają się do wzrostu ogólnokrajowego dobrobytu. Przedmiotem badań były 124 pozastołeczne najważniejsze ośrodki miejskie, czyli również głównie MEGA, ale uzupełnione o pozostałe miasta zajmujące najwyższe pozycje w krajowych systemach osadniczych. W projekcie poza analizami statystycznymi dla tych regionów przeprowadzono również dziesięć studiów przypadków europejskich regionów miejskich.

Trzeci z powyższych projektów jest obecnie we wstępnej fazie realizacji, co nie pozawala przedstawić jego wniosków w tym opracowaniu. Jego celem jest ocena znaczenia małych i średnich miast w procesach rozwoju regionalnego oraz ich znaczenia dla realizacji strategii Europa 2020.

W tym rozdziale przedstawiono wybrane wyniki dwóch pierwszych projektów dotyczące przede wszystkim wymiaru gospodarczego rozwoju miast tj. znaczenia najważniejszych obszarów miejskich

### 3. Miasta jako bieguny wzrostu

dla wzrostu gospodarczego oraz pobudzania rozwoju pozostałych obszarów kraju. Jest to zbieżne z jednym z celów **Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (MRR 2010)**, który sformułowano jako „lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów”, co zostało uznane za kluczowe wyzwanie również w projekcie założeń **Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 r. (MRR 2012)**.

#### Główne trendy rozwojowe<sup>1</sup>

Na podstawie wybranych projektów programu ESPON można wskazać trendy rozwojowe kształtujące przestrzeń europejską, które dotyczą przede wszystkim postępów procesów globalizacyjnych, a także wzrostu znaczenia dostępności transportowej w kształtowaniu się europejskiej sieci metropolii. Z drugiej strony te procesy prowadzą do spadku znaczenia miast „drugorzędnych” tj. znajdujących się na niższych szczeblach hierarchii w krajowych systemach osadniczych, a także do osłabienia relacji między metropoliami i ich otoczeniem regionalnym. W efekcie może to przekładać się na spadek spójności terytorialnej w związku ze zmniejszaniem się stopnia policentryczności krajowych systemów osadniczych oraz marginalizację otoczenia regionalnego metropolii.

#### Miasta europejskie na arenie globalnej

We współczesnej gospodarce zdominowanej przez wielowymiarowe procesy globalizacji szczególną rolę odgrywają korporacje transnarodowe. Analiza zlokalizowanej sieci powiązań tych firm była jednym z przedmiotów badań projektu ESPON FOCI.

Do oceny stopnia uczestnictwa miasta w gospodarce globalnej wykorzystano dane o lokalizacji central i filii największych korporacji transnarodowych. W badaniach ESPON FOCI posłużono się prowadzoną przez Bureau Van Dijk bazą danych ORBIS (zawierającą informację o 60 mln firm) dot. powiązań właścicielskich 3 tys. największych globalnych grup kapitałowych.

W przestrzeni europejskiej pod względem stopnia internacjonalizacji miast europejskich wyraźna była dominacja tzw. *blue banana* rozciągającego się między Londynem a Mediolanem (ryc. 3.1a). Poza tym obszarem silne powiązanie z gospodarką globalną charakteryzowało Paryż, a w dalszej kolejności: Madryt, Monachium, Sztokholm, a także Edynburg i Dublin. W Europie Środkowo-Wschodniej (EŚW) widoczne było pewne znaczenie Berlina i Wiednia oraz w mniejszym stopniu stolic pozostałych krajów, w tym Warszawy i Lublany. Natomiast inne duże polskie miasta w tej perspektywie były właściwie niezauważalne, choć z reguły miały większe znaczenie niż ośrodki pozastołeczne pozostałych krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

Relatywne znaczenie funkcji kontrolnych pełnionych przez poszczególne miasta może być wyrażone liczbą filii kontrolowanych przez przedsiębiorstwa zlokalizowane w danym obszarze metropolitalnym w zestawieniu z liczbą filii firm, których centrale są usytuowane za granicą. Przyjęcie takiej definicji pozwala stwierdzić, że funkcje te mają największe znaczenie dla gospodarki obszarów metropolitalnych Paryża i Zurychu. Natomiast relatywnie mniejsze jest ich znaczenie w przypadku Londynu, który znacznie częściej gościł przedstawicielstwa firm zewnętrznych, ale wciąż przy widocznej przewadze liczby central zlokalizowanych w mieście. Odmiennie wyglądała sytuacja np. w Dublinie, wyraźnie zdominowanym przez filie przedsiębiorstw zagranicznych, co jest cechą charakterystyczną dla obszarów metropolitalnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej z wyjątkiem Lublany.

Znaczenie miasta dla firm globalnych można ocenić na podstawie liczby filii koncernów transnarodowych zlokalizowanych w danym obszarze metropolitalnym (ryc. 3.1b). W tym ujęciu widoczna jest dominująca pozycja Londynu odgrywającego nie tylko rolę pośredniczącą w dostępie do europejskiego obszaru gospodarczego, lecz również jako węzłowego (obok Nowego Jorku i Tokio) ośrodka gospodarki globalnej. W Europie pod tym względem relatywnie wysoka pozostawała również pozycja Dublina i Madrytu. Na rycinie widoczne są, chociaż bardzo niewyraźnie, właściwie wszystkie duże

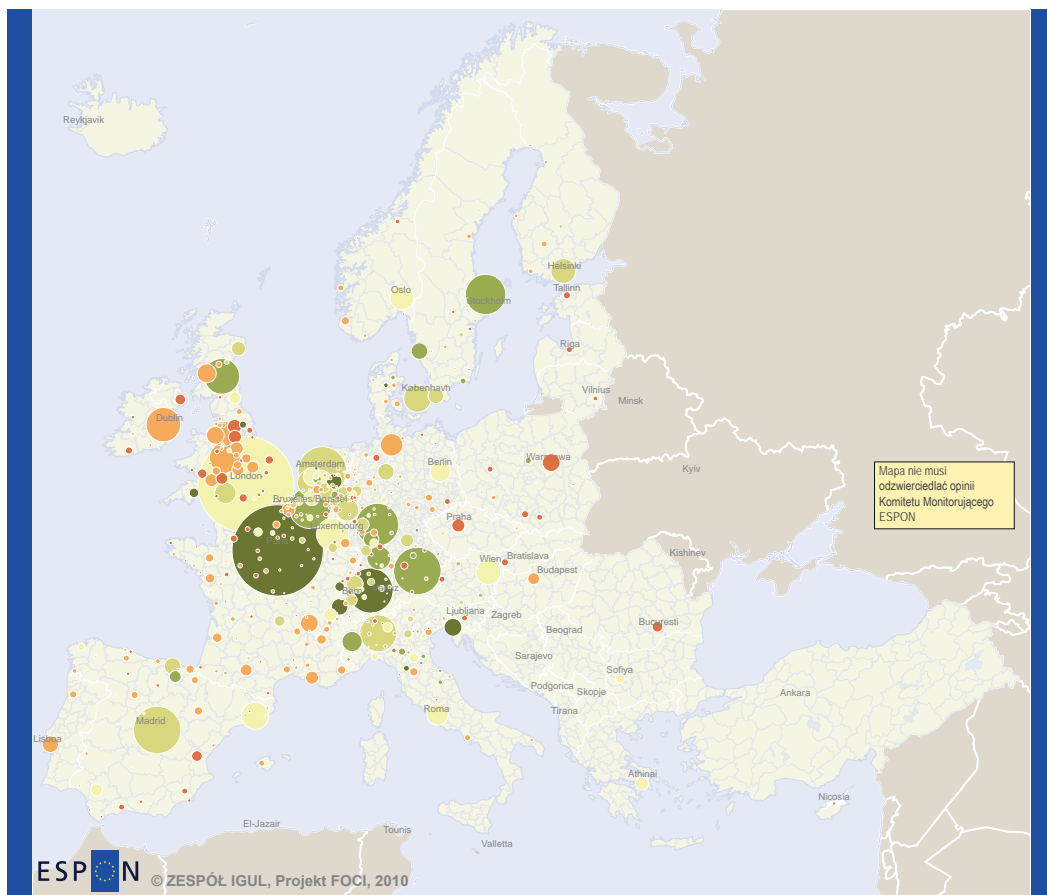
<sup>1</sup> W tej części wykorzystano fragmenty opracowań autora zawartych w książce *Europejskie metropolie i ich regiony: od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii* (Smętkowski i in. 2012).

### 3. Miasta jako bieguny wzrostu

miasta Polski. Wyjątek stanowi Warszawa, która ma pozycję porównywalną z ośrodkami stołecznymi krajów skandynawskich, a także z Wiedniem, Berlinem czy Pragą.

Podział filii na oddziały firm zagranicznych i krajowych pozwala do pewnego stopnia pokazać skalę rozwoju powiązań wewnątrz krajowych w poszczególnych państwach. Takie monocentryczne sieci powiązań kontrolowane przez ośrodek stołeczny są dość dobrze widoczne we Francji, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Włoszech. W Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, takich powiązań nie można było zaobserwować, co wynikało jednak przede wszystkim z małego odsetka polskich firm należących do grupy największych korporacji transnarodowych.

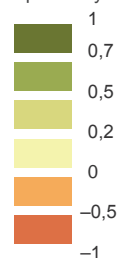
a) korporacje transnarodowe: centrale i filie



UNIA EUROPEJSKA  
Częściowo sfinansowane przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego  
INVESTING IN YOUR FUTURE

Poziom: FUA.  
Źródło: Rozenblat, IGUL, Lausanne 2010.  
Źródło danych: ORBIS, BVD 2007.  
Podziały administracyjne: © EuroGeographics Association

Kontrolowane podmioty zależne  
– podmioty zależne kontrolowane z zewnątrz  
Kontrolowane podmioty zależne  
+ podmioty zależne kontrolowane z zewnątrz



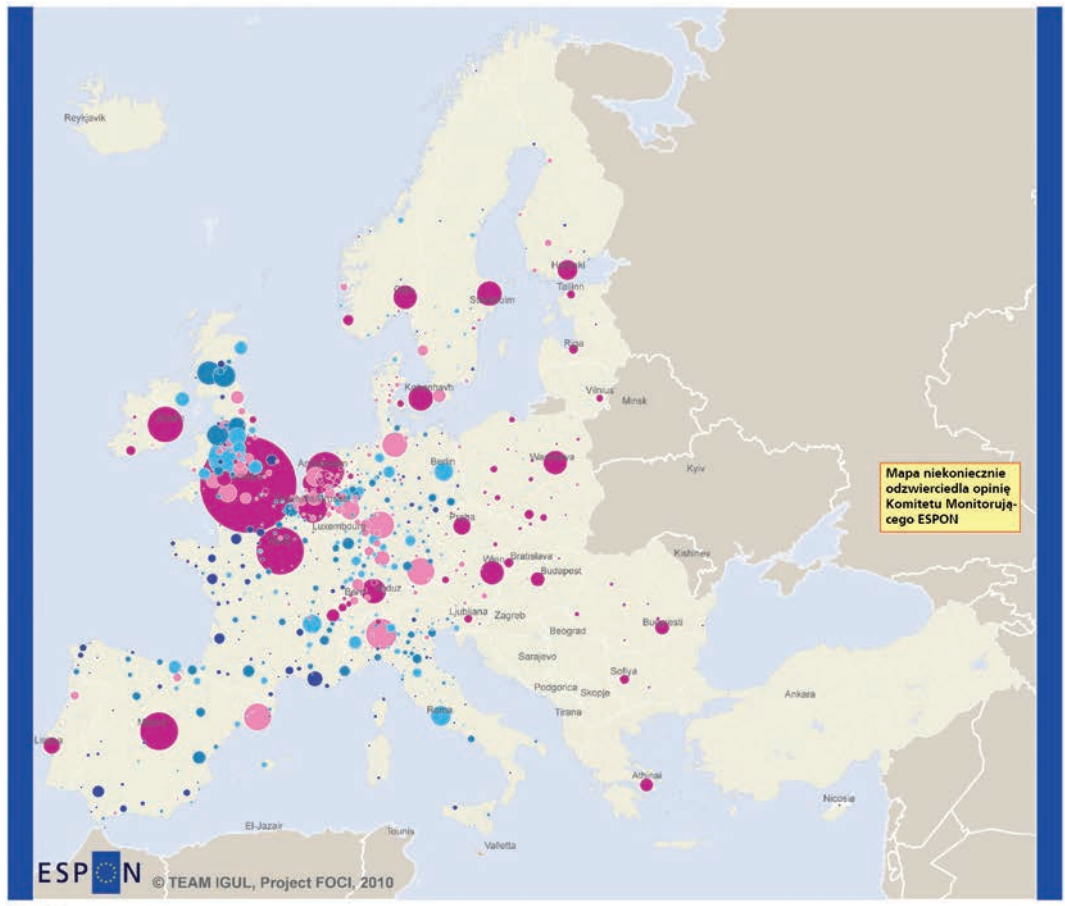
Podmioty zależne + podmioty zależne kontrolowane z zewnątrz\* według FUA – Funkcjonalnych Obszarów Miejskich (poza powiązaniem lokalnymi)



\* na próbie 600 000 światowych podmiotów bezpośrednio lub pośrednio zależnych od 3000 największych na świecie korporacji multinarodowych

### 3. Miasta jako bieguny wzrostu

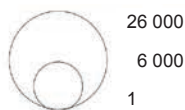
b) korporacje transnarodowe: filie zagraniczne



Lokalizacja zagranicznych podmiotów zależnych\*  
(jako % całkowitej liczby zlokalizowanych podmiotów zależnych, poza lokalnymi centralami)



Całkowita liczba zlokalizowanych podmiotów zależnych (poza lokalnymi centralami) wg FUA – Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych



\* na próbie 600 000 światowych podmiotów bezpośrednio lub pośrednio zależnych od 3000 największych na świecie korporacji multinarodowych

Rycina 3.1a i b. Stopień internacjonalizacji i znaczenie europejskich miast w gospodarce globalnej

Źródło: ESPON FOCI 2010.

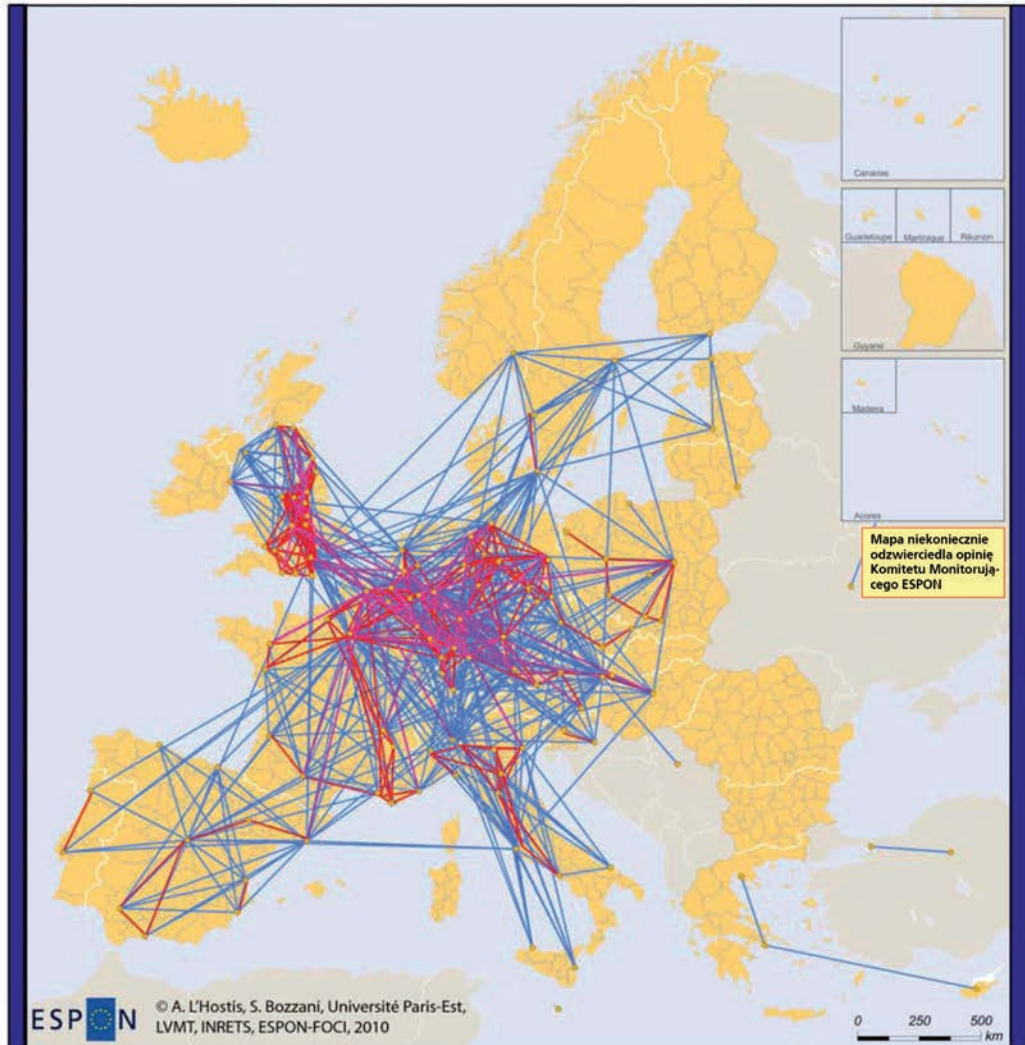
#### Rola połączeń transportowych w kształtowaniu europejskiej sieci miast

We współczesnej gospodarce coraz większą rolę ogrywają szybkie, ale często mało pojemne połączenia transportowe między głównymi centrami gospodarczymi (Rimmer 1998). Węzłami współczesnych sieci transportowych są z reguły wielkie miasta, która łączą regionalne (krajowe) otoczenie gospodarcze z gospodarką globalną. Łatwa dostępność jest szczególnie istotna dla kontaktów biznesowych, gdyż jak zauważa wielu autorów nowe technologie telekomunikacyjne wciąż nie są w stanie w pełni zastąpić bezpośrednich kontaktów „twarzą w twarz”.



### 3. Miasta jako bieguny wzrostu

a) sieć połączeń dobowych



ESPON  
EUROPEAN UNION  
Part-financed by the European Regional Development Fund  
INVESTING IN YOUR FUTURE

Regional level: Urban Audit cities  
Origin of data: OAG, diebahn.de  
Computation: Musliw model  
© Eurogeographics Association for administrative boundaries

Miasta

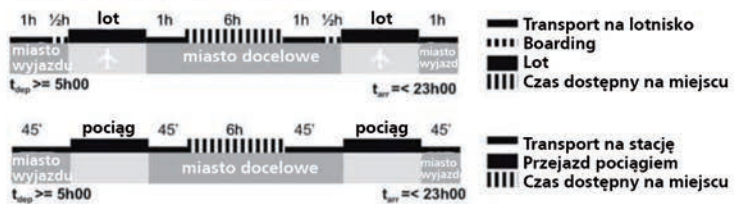


Podróż kolejowa w obie strony

Podróż lotnicza w obie strony

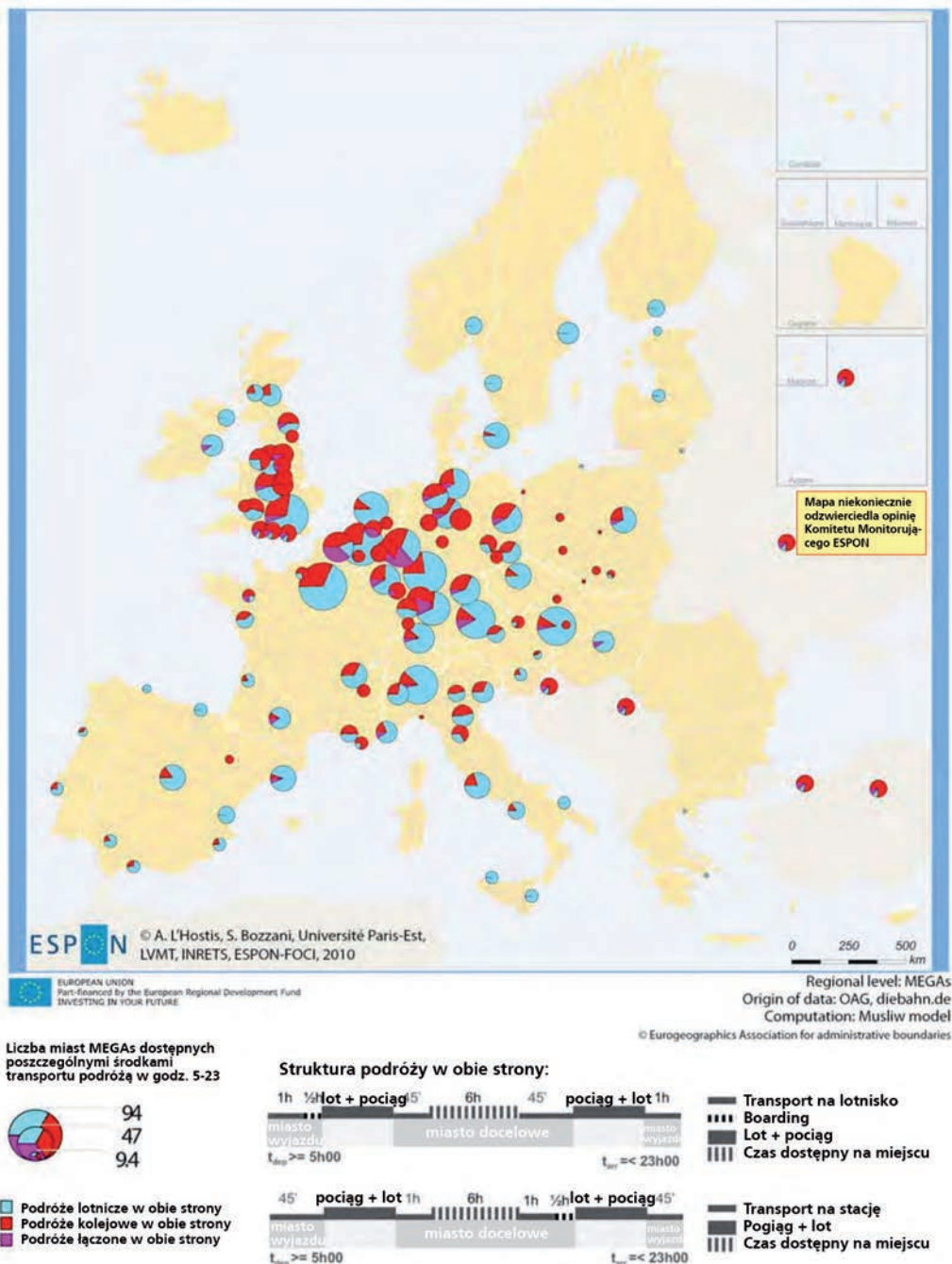
Łączona kolejowa i lotnicza podróż w obie strony

Struktura podróży w obie strony:



### 3. Miasta jako bieguny wzrostu

b) liczba dostępnych obszarów metropolitalnych



Rycina 3.2a i b. Transportowa dostępność dobową MEGA: połączenia lotnicze i kolejowe

Źródło: ESPON FOCI 2010.

W ramach projektu ESPON FOCI badania dostępności ograniczono wyłącznie do transportu lotniczego i kolejowego przy restrykcyjnie ustalonych ramach czasowych (podróż między godz. 5:00 a 23:00), które obejmowały poza czasem podróży również długości pobytu w lokalizacji docelowej (6 godz.) oraz czas potrzebny na dotarcie z/do domu do/z samolotu lub pociągu (odpowiednio: 5 i 3 godz.). W analizach uwzględniono wyłącznie obszary metropolitalne typu MEGA położone w Unii Europejskiej (ESPON 1.1.1), co w pewnym stopniu wpływało na otrzymane wyniki ze względu na pewną arbitralność doboru tych miast.



### 3. Miasta jako bieguny wzrostu

Na podstawie badań w ramach projektu ESPON FOCI można stwierdzić, że znaczenie połączeń kolejowych jest większe w ruchu krajowym, podczas gdy samolotowych – w ruchu ponadnarodowym, co wynika ze znanej z literatury substytucji tych środków transportów w zależności od odległości (ryc. 3.2a). Wysoki stopień integracji sieci metropolii pod względem powiązań kolejowych był charakterystyczny dla: Wielkiej Brytanii, Niemiec, Francji, Hiszpanii oraz Włoch (a do pewnego stopnia również dla Polski). Ponadnarodowa rola połączeń kolejowych wyraźna była głównie w przypadku krajów Beneluksu i sąsiadujących, tj. Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii. Natomiast połączenia lotnicze pokazały dość wyraźną strukturę węzłową (hubową) z ośrodkami w Londynie, Paryżu, Frankfurtu nad Menem, a także Mediolanie, Amsterdamie i Monachium. Polska należała do krajów położonych pod tym względem dość peryferyjnie, podobnie jak kraje skandynawskie i bałtyckie oraz półwyspu iberyjskiego.

Natomiast w zestawieniu liczby dostępnych dobowo innych obszarów metropolitalnych poza tzw. europejskim pentagonem (pięciokąt między Londynem, Paryżem, Mediolanem, Monachium i Hamburgiem) dość wysoką dostępnością wyróżniała się Warszawa (ryc. 3.2b). Należy jednak pamiętać, że wynika to w pewnej mierze z policentryczności polskiego systemu osadniczego, choć można również zauważyć relatywnie niezłe rozwinięte połączenia lotnicze Warszawy z innymi metropoliami (głównie stolicami państw sąsiednich). Liczba dostępnych obszarów metropolitalnych nieznacznie wyróżniła Warszawę na tle innych ważnych metropolii położonych poza pentagonem, z wyjątkiem Wiednia. Pozostałe polskie ośrodki metropolitalne okazały się natomiast dość słabo powiązane pod tym względem, co było cechą charakterystyczną większości obszarów peryferyjnych.

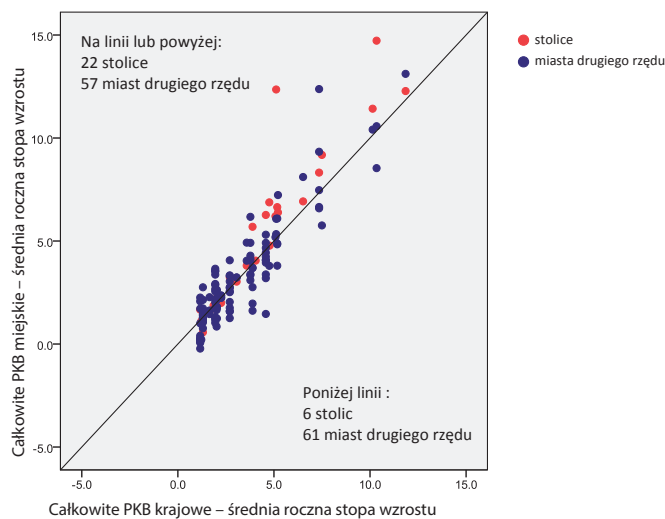
#### **Rola miast „drugorzędnych” w zachowaniu policentryczności systemów osadniczych**

Na podstawie wyników projektu ESPON SGPTD można zauważyć, że mimo wyraźnej przewagi metropolii, a zwłaszcza ośrodków stołecznych, nad pozostałymi miastami pod względem koncentracji potencjału gospodarczego te ostatnie również stanowią istotne skupienie tego potencjału, w tym także kapitału ludzkiego, jak i usług wyższego rzędu.

W ramach projektu SGPTD analizowano 124 pozastołeczne najważniejsze ośrodki miejskie pod względem ich potencjału gospodarczego oraz czynników rozwoju. Ponadto przeprowadzono pogłębione analizy dziesięciu studiów przypadku. Badania przeprowadzono w granicach regionów miejskich opracowanych przez DG Regio. Uwzględniono wszystkie miasta drugorzędne w krajach o liczbie mieszkańców do 15 mln i miasta skupiające 2/3 ludności miejskiej w większych krajach.

Na ich znaczenie wskazuje m.in. analiza tempa rozwoju gospodarczego regionów miejskich w Europie. Otóż w okresie wzrostu gospodarczego poprzedzającego obecny kryzys gospodarczy (rozpoczęty w 2008 r.) około połowy badanych regionów miast „drugorzędnych” odnotowała szybsze tempo rozwoju niż gospodarka krajowa (ryc. 3.3). I choć ich dynamika była z reguły niższa niż regionów stołecznych, to w kilku krajach nastąpiła odwrotna sytuacja. Dotyczyło to zwłaszcza państw federalnych, takich jak Niemcy, Austria i Belgia, choć jednocześnie należy pamiętać, że w tym okresie rozwijały się one wolniej w porównaniu ze średnią europejską (poza tym sytuacja Berlina jako stolicy zjednoczonych Niemiec okazała się dość specyficzna). Pewne przykłady szybkiego wzrostu miast „drugorzędnych” można wskazać również w przypadku krajów zregionalizowanych takich jak Hiszpania i Włochy. Wybrane ośrodki drugiego rzędu dobrze radziły sobie także w krajach skandynawskich oraz w Holandii i Francji. Natomiast w Grecji, Portugalii i w nowych państwach członkowskich rozwój stolicy z reguły wyraźnie przyćmiewał tempo wzrostu pozostałych miast (ale z wyjątkiem np. Rumunii).

### 3. Miasta jako bieguny wzrostu



**Rycina 3.3. Realny wzrost PKB regionów miejskich w porównaniu ze średnią krajową w latach 2000–2007**

Źródło: ESPON SGPTD (2011).

Wśród czynników, które w największym stopniu wpływały na osiągnięte przez ośrodki „drugorzędne” tempo wzrostu, autorzy na podstawie kombinacji badań ilościowych i jakościowych wskazują z jednej strony czynniki twarde związane z potencjałem innowacyjnym, dywersyfikacją gospodarczą, zasobami kapitału ludzkiego oraz dostępnością transportową, a z drugiej – czynniki miękkie związane z jakością miejsca (*place quality*) oraz umiejętnością wdrożenia strategicznego współzarządzania rozwojem regionu miejskiego (*strategic governance capacity*).

#### Oslabienie powiązań w układzie metropolia–region

Należy również zauważyć, że wzrost powiązań ponadregionalnych dużych miast na skutek procesów metropolizacji może – przy relatywnie dużym stopniu domknięcia obszaru metropolitalnego – prowadzić do wzrostu różnic w poziomie rozwoju między metropolią i otaczającym ją regionem (Gorzelałak, Smętkowski 2005).

W badaniach prowadzonych w ramach projektu analizowano konwergencje wewnątrzregionalną w 83 makroregionach miast europejskich w latach 1995–2004. Do badań wybrano regiony miast liczących 250 tys. i więcej mieszkańców, których obszar metropolitalny (LUZ) wyróżniony na potrzeby Urban Audit skupiał więcej niż 70% ludności odpowiadającego mu regionu NUTS3, a także, dla których możliwe było wskazanie regionów NUTS3 pozostających pod ich wpływem (zob. szerzej ESPON FOCI [2010]).

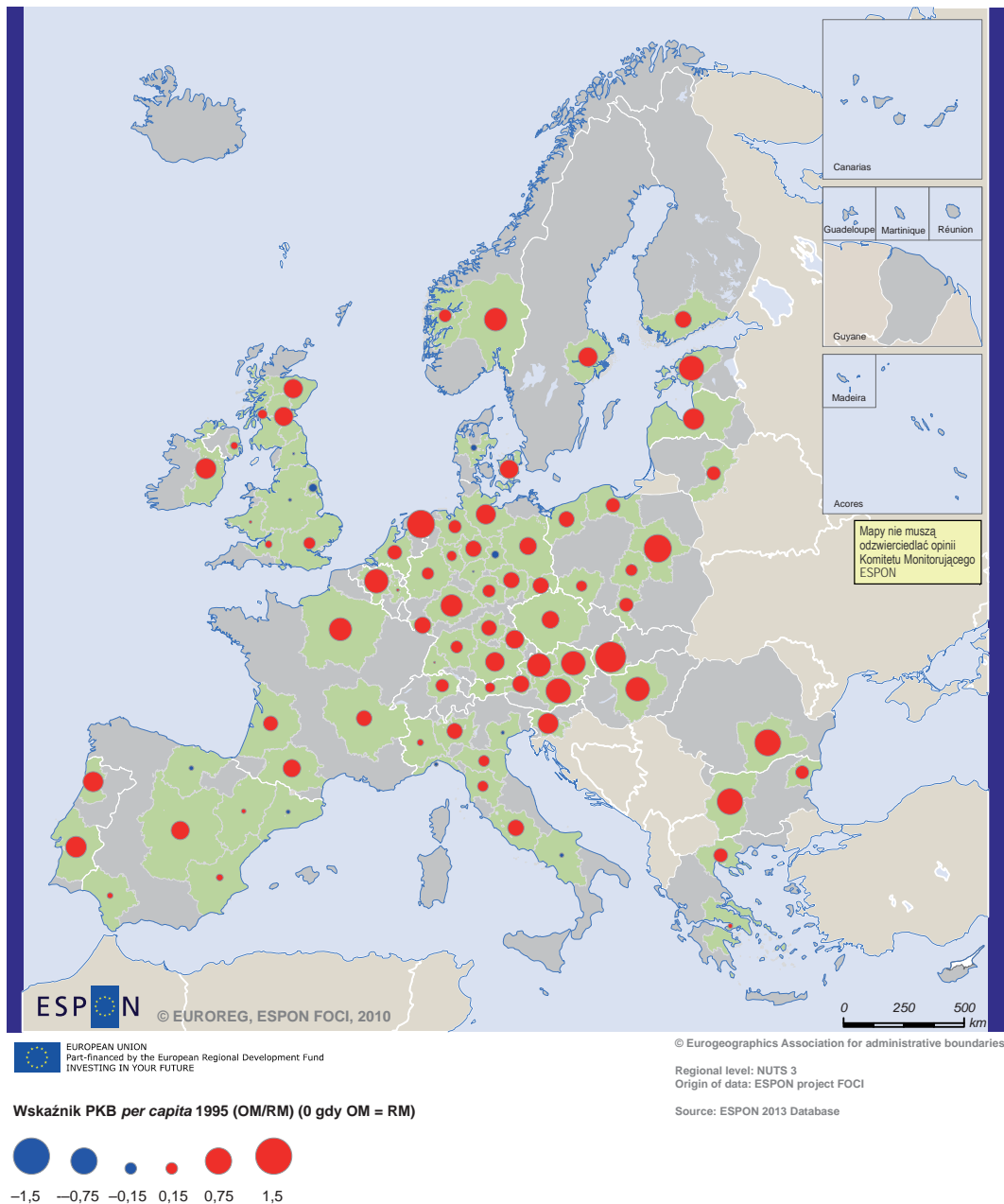
Stopień wewnętrznego zróżnicowania makroregionów mierzono, porównując produkt krajowy brutto na mieszkańca w obszarze metropolitalnym z jego otoczeniem regionalnym przy wykorzystaniu następującego wskaźnika:  $WZR = (PKB \text{ per capita (OM)}/PKB \text{ per capita (RM)}) - 1$ , gdzie OM – obszar metropolitalny, RM – pozostała część regionu metropolitalnego. Ten wskaźnik przyjmuje wartości dodatnie wtedy, gdy poziom rozwoju obszaru rdzeniowego jest wyższy niż otoczenia regionalnego, a ujemne – w odwrotnej sytuacji.

W 1995 r. największe wewnątrzregionalne różnice w poziomie rozwoju można było zaobserwować w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, przede wszystkim w makroregionach stołecznych np. Bratysławy, Warszawy, Bukaresztu oraz Wiednia (ryc. 3.4a). Dość wysoka skala zróżnicowań była charakterystyczna również dla krajów skandynawskich, Francji, Portugalii oraz regionów stołecznych m.in. Rzymu czy Madrytu. Skala zróżnicowań w pozostałych makroregionach metropolitalnych krajów EŚW, szczególnie mniejszych miast, nie odbiegała istotnie od sytuacji w pozostałej części Unii Europejskiej oraz Norwegii i Szwajcarii.

### 3. Miasta jako bieguny wzrostu

W okresie 1995–2004, który charakteryzował się wysoką dynamiką tempa wzrostu gospodarczego w większości krajów europejskich, w tym Europy Środkowo-Wschodniej, nastąpił wyraźny wzrost wartości tego wskaźnika dywergencji<sup>2</sup>. Głównie dotyczyło to Europy Środkowej i Wschodniej, a słabiej – regionów mniejszych ośrodków miejskich, co prawdopodobnie wynikało z opóźnienia procesów restrukturyzacji przemysłu (ryc. 3.4b). Świadczy o tym konwergencja zachodząca w trzech polskich regionach, tj. zachodniopomorskim, łódzkim i śląskim, których ośrodki metropolitalne były obciążone problemami związanymi z restrukturyzacją tradycyjnych przemysłów. Natomiast w województwach mazowieckim, dolnośląskim czy pomorskim (rozszerzonym o podregion elbląski) różnice w poziomie rozwoju szybko rosły (szczególnie w przypadku Mazowsza). Najszybszy wzrost różnic w poziomie rozwoju widoczny był jednak w krajach nadbałtyckich, choć wysoki pozostawał również w innych regionach stołecznych EŚW, a także w Wielkiej Brytanii i krajach skandynawskich.

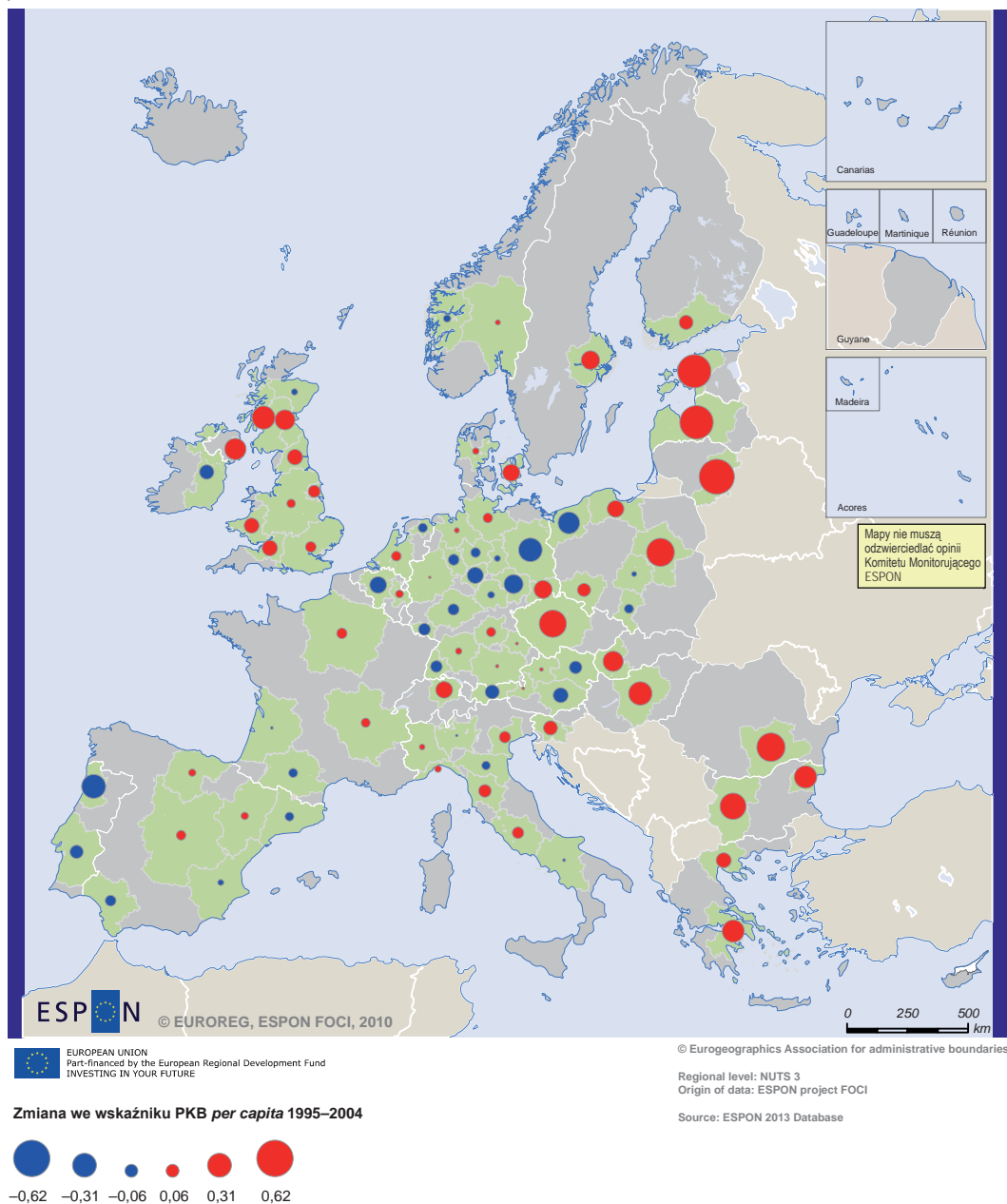
a) stan w 1995 r.



<sup>2</sup> Wzrost z 0,33 w 1995 r. do 0,40 w 2004 r. Ogółem w 55 makroregionach odnotowało wzrost różnic w poziomie rozwoju, podczas gdy spadek nastąpił zaledwie w 28. Natomiast po wyłączeniu 19 relatywnie stabilnych regionów w 42 nastąpił wzrost, a w 22 spadek.

### 3. Miasta jako bieguny wzrostu

b) zmiana w latach 1995–2004



Rycina 3.4a i b. Różnice w poziomie rozwoju między metropolią i regionem i ich zmiana

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie przeprowadzonych badań można wskazać, że najważniejszą przyczyną dywergencji między metropolią i jej regionem były różnice w strukturze gospodarczej. Jednocześnie zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy (wzrost liczby pracujących w obszarach metropolitalnych i spadek aktywności zawodowej w otoczeniu regionalnym), wynikające w dużej mierze z przepływów migracyjnych, było raczej konsekwencją wzrostu makroregionalnej dywergencji poziomów rozwoju. W uproszczeniu, szybko rozwijające się usługowe obszary metropolitalne (zwłaszcza położone w regionach rolniczych lub zdominowane przez tradycyjne branże przemysłowe) stanowią bieguny wzrostu „wysysające” ze swojego otoczenia kapitał ludzki, co prowadzi do negatywnych sprzężeń zwrotnych związanych z kurczeniem się zasobów potrzebnych do endogennego rozwoju obszarów pozametropolitalnych.

## 3. Miasta jako bieguny wzrostu

### Wyzwania

Do najważniejszych wyzwań związanych z rozwojem miast, wskazywanych w analizowanych raportach, należy z jednej strony terytorialny wymiar procesów globalizacji, w tym dotyczący zjawisk kryzysowych, a z drugiej – konieczność zapewnienia trwałego rozwoju miast, a także spójności terytorialnej w różnych układach przestrzennych. Te wyzwania wymagają z kolei umiejętnej koordynacji polityk władz publicznych na różnych szczeblach.

### Globalizacja i kryzys gospodarczy

Autorzy obu raportów wyrażają przekonanie, że przyszłość miast europejskich jest ściśle zależna od zmiany globalnych uwarunkowań zewnętrznych, w tym związanych zarówno z koniunkturą gospodarczą, jak i z podejmowanymi próbami tworzenia globalnych polityk.

W szczególności zwraca się uwagę na to, że wiele problemów gospodarczych i społecznych obszarów miejskich w okresie poprzedzającym ostatni kryzys było ukrytych, a pogorszenie koniunktury obnażyło te słabości, czego przejawem okazał się m.in. gwałtowny wzrost bezrobocia. W rezultacie należy oczekiwać zaostrzenia konkurencji między miastami o prywatne i publiczne zasoby niezbędne do rozwoju społeczno-gospodarczego, co może skutkować osłabieniem tempa wzrostu i zwiększeniem różnicowań przestrzennych w wymiarze europejskim. Wynika to z faktu, że kryzys gospodarczy w większym stopniu dotyka regionów miast „drugorzędnych”. Z drugiej strony stosunkowo dobra koniunktura gospodarcza w przypadku polskich regionów miejskich może przekładać się na spadek poziomu różnicowań społeczno-gospodarczych w wymiarze ponadkrajowym.

W jednym ze sformułowanych w projekcie ESPON FOCI scenariuszy rozwoju sytuacji „zwiększanie potencjału europejskiego” zakłada się kontynuację negatywnych trendów w otoczeniu zewnętrznym, co może skłaniać do przyjęcia strategii protekcyjnej i rozwinięcia współpracy zewnętrznej wyłącznie z wybranymi krajami sąsiadującymi. W efekcie polityki regionalne i europejskie będą skoncentrowane na miastach i regionach, które mają największy potencjał do wykorzystania pod tym względem przy jednoczesnym promowaniu rozwoju współpracy o charakterze sieciowym, co może sprzyjać wzrostowi funkcjonalnej spójności terytorialnej.

Należy ponadto zauważyć, że na skutek trendów globalnych będzie relatywnie mało znaczenie miast europejskich w światowej hierarchii miast. Przykładowo, szacuje się, że o ile obecnie 153 z 600 najważniejszych regionów miejskich skupiających około 60% światowego PKB położonych jest w Europie, o tyle w perspektywie 2025 r. sytuacja może ulec dużej zmianie. Wynikać to będzie z dołączenia do grupy liderów 130 miast położonych głównie w Chinach, Indiach i krajach Ameryki Łacińskiej. Według prognoz tylko Londyn i Paryż będą utrzymywać swoją pozycję w tej hierarchii, podczas gdy pozostałe metropolie europejskie są zagrożone relatywnym osłabieniem pozycji. Natomiast szybki wzrost miast w krajach rozwijających się wyniknie, z jednej strony, z większej odporności ich gospodarek na globalny kryzys, a drugiej – z postępów procesów urbanizacji.

### Trwały wzrost

Zagadnienie trwałości rozwoju gospodarczego po raz pierwszy w systematyczny sposób podjęto w Raplocie Klubu Rzymskiego z 1972 r. Takie podejście wymaga odniesienia efektów wzrostu gospodarczego do zmian środowiska naturalnego i funkcjonowania ekosystemów z jednej strony, a z drugiej do uwzględniania społecznego wymiaru procesów rozwojowych. Ten kierunek myślenia jest silnie obecny w działaniach Unii Europejskiej, czego wyraz stanowi m.in. przyjęta w 2010 r. strategia Europa 2020. Należy podkreślić, że w tym kontekście szczególną rolę odgrywają miasta z uwagi na koncentrację potencjału społeczno-gospodarczego, a po drugie, jako poligon do wdrażania nowych rozwiązań.

W scenariuszu „Zielona Gospodarka” przedstawionym w projekcie ESPON FOCI zakłada się, że decyzje podejmowane na poziomie międzynarodowym związane z przeciwdziałaniem zagrożeniom klimatycznym będą skutkowały koniecznością modernizacji istniejących struktur gospodarczych, co może korzystnie oddziaływać na gospodarkę europejską. Wynikać to będzie z rozwoju nowych technologii,



## 3. Miasta jako bieguny wzrostu

które mogą podnieść m.in. wydajność energetyczną, tworząc nowe rynki zbytu na innowacyjne „zielone” produkty. W efekcie polityka regionalna i europejska zostaną ukierunkowane na miasta i regiony charakteryzujące się znacznymi zasobami pod względem źródeł energii odnawialnej oraz stanowiące istotne skupienia działalności gospodarczej związanej z „zielonymi” technologiami.

Inne wyzwanie związane jest z koniecznością przeciwdziałania niekontrolowanemu rozwojowi przestrzennemu miast (*urban sprawl*). Należy zauważyć, że sytuacja w Europie jest pod tym względem bardzo zróżnicowana, gdyż jak zauważają autorzy raportu ESPON FOCI, miasta znajdują się w różnych fazach cyklu urbanizacji. Ma to znaczenie dla wskaźnika kompaktowości miasta, który – jak pokazały badania – wykazuje pewne powiązania ze wskaźnikami transportowymi i środowiskowymi. W szczególności różnice widoczne są między skrajnymi typami, czyli miastami o kompaktowej strukturze przestrzennej, i miastami dużymi, ale o małej intensywności użytkowania terenu. W tych ostatnich zauważalna jest wyższa energochłonność transportu (związaną z większym odsetkiem podróży przy wykorzystaniu samochodu osobowego kosztem odsetka podróży transportem publicznym) oraz znaczniejsze zanieczyszczenie środowiska (stężenie pyłów i tlenków azotu w powietrzu).

### Spójność terytorialna

Od czasu przyjęcia traktatu lizbońskiego w grudniu 2007 r. wśród celów Unii Europejskich obok tradycyjnych zagadnień spójności społecznej i gospodarczej pojawiła się również spójność terytorialna. Należy jednocześnie podkreślić, że jej definicja nasyca wiele problemów, czego wyrazem jest spór o to, czy rozumieć ją w ujęciu tradycyjnym „zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz ograniczenia zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych”, czy też funkcjonalnym, zakładającym dyfuzję procesów rozwoju i rozwój powiązań między różnymi układami terytorialnymi, prowadzące do ich wzajemnej współzależności.

Niezależnie od przyjętego rozumienia spójności terytorialnej wyzwaniem dla polityk publicznych są zdiagnozowane w przytoczonych raportach: (1) wzrost skali różnicowań między ośrodkami stołecznymi a miastami zajmującymi niższą pozycję w hierarchii systemu osadniczego oraz (2) narastanie różnic w poziomie rozwoju między metropoliami i otaczającymi je regionami.

### Koordinacja polityk

Powyższe wyzwania wymagają lepszej koordynacji polityk na różnych szczeblach hierarchicznych. W szczególność zwraca się uwagę, że nowe rozwiązania, takie jak np. wprowadzenia podatku od emisji CO<sub>2</sub> mogą skutkować wzrostem wydajności publicznych systemów transportowych w skali lokalnej, ale wymagają osiągnięcia konsensu na poziomie unijnym, gdyż ich wprowadzenie przez pojedynczy kraj należy uznać za nierealistyczne. Ponadto trzeba dbać o to, żeby polityki regionalne i lokalne nie były sprzeczne z politykami sektorowymi. Dodatkowo polityki miejskie powinny być dopasowane do uwarunkowań regionalnych i lokalnych oraz uwzględniać różną pozycję miast w krajowych systemach osadniczych. Jako rozwiązanie tych problemów autorzy raportów wskazują wdrażanie modelu współzarządzania (*governance*), co może ograniczyć niepotrzebną konkurencję między poszczególnymi szczeblami administracji. Jest to istotne głównie z uwagi na fakt, że ograniczenia instytucjonalne stanowią podstawową barierę dla skutecznego wdrażania polityk na poziomie lokalnym.

## Wnioski

### Metropolizacja

Na podstawie badań miast europejskich widoczne jest, że proces metropolizacji jest i nadal będzie kluczowym czynnikiem przekształceń europejskiej sieci osadniczej. Wynika to z roli, jaką odgrywają wielkie miasta, a w szczególności ośrodki stołeczne w powiązaniach gospodarki europejskiej z pozostałymi krajami świata. W rezultacie rozwijają się one szybciej niż gospodarki krajowe, co następuje przynajmniej od połowy lat dziewięćdziesiątych. Z drugiej strony co najmniej w Europie Zachodniej w okresie *boomu* poprzedzającego ostatni kryzys gospodarczy tempo tego procesu uległo pewnemu zahamowaniu. Z drugiej strony proces przyspieszył w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

### 3. Miasta jako bieguny wzrostu

Znaczenie metropolii wynika, jak pokazuje raport FOCl, z jednej strony z obecności największych korporacji transnarodowych i rozwiniętymi dzięki temu funkcjom kontrolno-zarządczymi, a z drugiej – z koncentracji potencjału naukowo-badawczego. Ich rozwojowi sprzyja również uprzywilejowana pozycja w systemach transportowych, co jest widoczne zwłaszcza na podstawie wskaźnika dostępności dobowej przy wykorzystaniu transportu lotniczego lub kolejowego.

#### Potencjał miast „drugorzędnych”

Jednocześnie należy zauważyć, że nie tylko ośrodki stołeczne odgrywają istotną rolę w procesach rozwoju, gdyż wspomagane są przez inne duże miasta. Niemniej, jak pokazuje raport ESPON SGPTD, w wielu krajach przewaga stolic jest bardzo wysoka, co wynika z uwarunkowań historycznych, gospodarczych, politycznych i instytucjonalnych. Nie zmienia to faktu, że w okresie ostatniego *boomu* gospodarczego rozwój około połowy z badanych pozastołecznych ośrodków miejskich był stosunkowo szybki, co zdaniem autorów projektu mogło wynikać również z otrzymanego przez nie wsparcia rządowego i dużych inwestycji publicznych.

W świetle wyników badań duże znacznie w rozwoju miast „drugorzędnych” ma stopień zdecentralizowania krajowego systemu administracyjnego. Należy jednocześnie zauważyć, że wymaga to nie tylko przekazania na niższe szczeble odpowiednich kompetencji, lecz również odpowiednich środków na realizację powierzonych zadań. W ocenie autorów raportu ośrodki „drugorzędne” lepiej radzą sobie w krajach o mniejszym stopniu centralizacji i większej dekoncentracji potencjału gospodarczego.

W rezultacie w warunkach odpowiedniego wyposażenia w infrastrukturę oraz kompetencje, pozastołeczne ośrodki miejskie mogą korzystać z pozytywnych efektów aglomeracji przy jednoczesnym braku jej negatywnych skutków, które są zazwyczaj zauważane w regionach stołecznych.

#### Spójność regionów metropolitalnych

W badanych europejskich makroregionach metropolitalnych przeważały tendencje wzrostu różnic w poziomie rozwoju między metropoliami i otaczającym je regionem. Jest to rezultat zachodzących procesów metropolizacji, skutkujących szybszym rozwojem dużych ośrodków miejskich, skupiających zasoby istotne dla rozwoju gospodarki informacyjnej na tle ich otoczenia regionalnego, które często funkcjonuje w poprzednim przemysłowo-rolniczym paradygmacie rozwoju. Wolniej rozwijają się również średniej wielkości miasta położone w cieniu dużej metropolii. Niemniej w części makroregionów zachodziły przeciwne procesy, ale najczęściej jako rezultat albo bardzo wysokiej skali wewnątrzregionalnych zróżnicowań, albo niższego tempa wzrostu gospodarczego krajów, w których były położone. Z drugiej strony należy podkreślić, że proces szybkiego rozwoju ośrodków metropolitalnych może przynosić pozytywne efekty dla jego otoczenia, które w warunkach rozwiniętych powiązań gospodarczych jest w stanie czerpać korzyści z efektów synergii i rozwijać się szybciej w porównaniu z innymi obszarami kraju.

Do najważniejszych czynników sprzyjających silnym powiązaniom w układzie metropolia–region należało wewnątrzregionalne podobieństwo struktur społeczno-gospodarczych (w tym zwłaszcza jakości zasobów kapitału ludzkiego oraz stopnia innowacyjności). W tym kontekście ważną rolę odgrywała jakość życia w otoczeniu metropolii, kluczowa dla utrzymania lub przyciągnięcia najwyższej klasy specjalistów. Istotnym czynnikiem wewnątrzregionalnej integracji była również dostępność transportowa – szczególnie istotna dla gmin położonych w odległości między 80 a 160 km od centrum miasta (przy wyraźnym znaczeniu izohrony 90 min czasu dojazdu dla natężenia powiązań między ośrodkiem regionalnym i jego otoczeniem). Pewną rolę odgrywała również policentryczna struktura obszaru metropolitalnego ułatwiająca dostęp do metropolitalnego rynku pracy dla mieszkańców otoczenia regionalnego oraz sprzyjająca powiązaniom przedsiębiorstw w skali regionalnej.



## 3. Miasta jako bieguny wzrostu

### Znaczenie praktyczne dla procesów decyzyjnych

#### Rola metropolii

Przywołane raporty dość wyraźnie wskazują na kluczowe znaczenie ośrodków metropolitalnych we współczesnych procesach rozwoju gospodarczego. Należy jednocześnie pamiętać, że pozycja miast w systemie osadniczym oraz ich struktura gospodarcza są w dużej mierze uwarunkowane historyczne. Przejawia się to sporą zależnością od wybranej wcześniej ścieżki rozwojowej oraz kumulatywnymi procesami aglomeracji. W efekcie trudno jest podjąć działania, które mogą mieć znaczący wpływ na przekształcenie strukturalno-funkcjonalne ośrodków miejskich, zwłaszcza w krótkim horyzoncie czasowym. Niemniej jednak monitorowanie zmian zachodzących w miastach umożliwia właściwe ukierunkowanie realizowanych polityk. Przykładowo dotyczy to diagnozowania braków w kapitałach rozwojowych, a także stopnia podatności różnych typów miast na uwarunkowania zewnętrzne.

Należy przy tym pamiętać, że miasta są mocno osadzone w szerszych skalach przestrzennych, a zwłaszcza w krajowym otoczeniu gospodarczym. W efekcie polityki miejskie powinny uwzględniać kontekst różnych skal przestrzennych.

Autorzy raportu ESPON FOCI zwracają również uwagę na potencjalne zagrożenie związane ze wspieraniem rozwoju gospodarki i społeczeństwa wiedzy, które z jednej strony – co oczywiste – powinno przyczyniać do rozwoju społeczno-gospodarczego, ale z drugiej może prowadzić do polaryzacji społeczno-ekonomicznej w skali lokalnej. Jednocześnie zauważają, że o ile zróżnicowania społeczne powinny być przedmiotem polityk krajowych, o tyle zróżnicowania społeczno-przestrzenne związane z procesami suburbanizacji i gentryfikacji znajdują się przede wszystkim w gestii władz lokalnych.

#### Dostępność transportowa

Pod względem dostępności transportowej raport ESPON FOCI zwraca uwagę na niewykorzystany potencjał rozwoju połączeń kolejowych dla zwiększenia dostępności dobowej w ramach sieci ośrodków metropolitalnych. Dotyczy to nie tylko budowy i rozwoju połączeń wewnątrz krajowych, lecz zwłaszcza transnarodowych. Braki pod względem powiązań wewnątrz krajowych zauważane są bowiem głównie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Rozwój tych połączeń powinien z jednej strony ograniczyć środowiskowego wpływu transportu, a z drugiej – poprawić zrównoważenie europejskiej struktury przestrzennej.

#### Rola miast „drugorzędnych” i czynników rozwojowych

W odniesieniu do miast „drugorzędnych”, po pierwsze, zwraca się uwagę na to, że wsparcie dla nich nie powinno prowadzić do ograniczania aktywności władz publicznych w regionach stołecznych. Wynika to z efektów synergii, które powodują wzmacnianie interakcji w ramach całego systemu osadniczego na skutek interwencji zewnętrznej.

Natomiast w kontekście bieżącego kryzysu wskazuje się na konieczność przygotowania warunków do realizacji strategicznych inwestycji w miastach „drugorzędnych” po jego zakończeniu. Sformułowano również trzy warunki, które powinny skłaniać do wzmocnienia wysiłku inwestycyjnego w miastach pozastołecznych. Są nimi: (1) duża i rosnąca różnica w poziomie rozwoju między stolicą i pozostałymi dużymi miastami, (2) słabość infrastrukturalna ośrodków pozastołecznych związana z niedoinwestowaniem obszarów niezbędnych dla realizacji inwestycji prywatnych, (3) wyraźne dowody na istnienie negatywnych efektów aglomeracji w regionach stołecznych. Spełnienie tych warunków pozwala z jednej strony oczekiwać wysokiej stopy zwrotu z poniesionych inwestycji, a z drugiej powinno przynieść korzyści również regionom stołecznym. Jednocześnie autorzy zwracają uwagę na konieczność zachowania przejrzystości przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych w ramach polityk sektorowych, które powinny uwzględniać znaczenie wymiaru terytorialnego.

Z kolei w odniesieniu do możliwości pobudzania endogennego potencjału rozwojowego ośrodków miejskich zwraca się uwagę, po pierwsze, na znaczenie decentralizacji kompetencji, przy jednoczesnym zapewnieniu środków na realizację zadań. Ponadto, zdaniem autorów, na poziomie lokalnym

### 3. Miasta jako bieguny wzrostu

powinno się w szczególności dążyć do zapewnienia wysokiej jakości życia przy umiejętnym wykorzystaniu planowania strategicznego i przestrzennego. Natomiast działania związane z twardymi czynnikami rozwojowymi (innowacje, kapitał ludzkie, dywersyfikacja gospodarcza i dostępność) winny być w większym stopniu wspierane przez polityki europejskiej, krajowe i regionalne. Przy tym wzajemna synergia wymaga przyjęcia odpowiedniego modelu strategicznego współzarządzania.

#### Relacje metropolia–region

W badanych regionach metropolitalnych do najczęściej podejmowanych działań władz publicznych w kontekście relacji między metropolią i regionem należał rozwój infrastruktury transportowej. Było to głównie związane z rozwojem połączeń ponadregionalnych miasta z innymi ośrodkami metropolitalnymi. W rezultacie prowadziło do powstawania korytarzy transportowych (drogowych i kolejowych) stanowiących osie rozwojowe, a także biegunów lub sektorów wzrostu położonych w sąsiedztwie lotnisk regionalnych. Rozwój infrastruktury transportowej był też powiązany z próbami tworzenia policentrycznej struktury obszarów metropolitalnych. Inny ważny rodzaj działań to nakłady na rozwój kapitału ludzkiego, co często przyjmowało formę rozwoju ośrodków akademickich w otoczeniu regionalnym metropolii. Sukces tych przedsięwzięć był zróżnicowany, gdyż ośrodki te z reguły nie stanowiły realnej konkurencji dla potencjału akademickiego metropolii (jakość ich oferty edukacyjnej była relatywnie niższa, a zakres węższy). Niemniej poprawa jakości edukacji na wszystkich szczeblach może stanowić swoiste remedium na procesy wymywania kapitału ludzkiego z regionu do metropolii.

#### Wnioski dla Polski

Polskie miasta stanowią element europejskiej (i światowej) sieci miast i w związku z tym podlegają intensywnym procesom metropolizacji. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że wciąż odgrywają marginalną rolę w zachodzących na świecie procesach globalizacji, co jest w dużej mierze pochodną niskiego potencjału gospodarczego Polski. Nawet Warszawa, która z uwagi na swoją wielkość i pełnione funkcje jest relatywnie najlepiej predestynowana do odgrywania znaczącej roli w sieci metropolii europejskich, stanowi metropolię trzeciego rzędu. Ponadto widać jednostronność powiązań kapitałowych polskich miast, które są odbiorcami kapitału zagranicznego, ale same nie stanowią źródeł inwestycji zagranicznych. W efekcie nie goszczą one siedzib wiodących korporacji transnarodowych, a jedynie ich filie. Należy przy tym zauważyć, że pod tym względem pozycja Warszawy jest stosunkowo uprzywilejowana, a inne klasyfikacje miast (Taylor 2007; CBRE 2011) dają jej stosunkowo wysoką pozycję – nie ustępującą w niczym Pradze czy Budapesztowi. Ponadto należy zauważyć, że w okresie ostatniego kryzysu gospodarka Polski, w tym regiony największych miast, odnotowała wzrost i poprawiła swoją pozycję w odniesieniu do pozostałych krajów Unii Europejskiej (choć znaczenie tego efektu było osłabione dewaluacją złotego w stosunku do euro).

Dostępność polskich miast względem europejskiego rdzenia tworzonego przez pentagon (obszar między Londynem, Paryżem, Mediolanem, Monachium i Hamburgiem) jest dość słaba. Na tym tle relatywnie na plus wyróżnia się Warszawa ze stosunkowo gęstą siecią powiązań lotniczych, stanowiąca równocześnie główny węzeł kolejowy w kraju. Należy z drugiej strony zwrócić uwagę na fakt, że ranga metropolii dostępnych w rytmie dobowym z Warszawy jest stosunkowo niska. Ponadto cechą charakterystyczną polskiej przestrzeni jest również słabość powiązań wewnętrznych, co częściowo zostało uwarunkowane niedorozwojem sieci transportowej.

Cechą wyróżniającą Polskę to policentryczny system osadniczy, który w znaczącym stopniu redukuje wpływ szybkiego rozwoju regionu stołecznego na wzrost międzyregionalnych różnic w poziomie rozwoju. Udział ludności miejskiej w populacji kraju wynosi około 61,2%, a wartość tego wskaźnika pozostaje stosunkowo stała, począwszy od 1990 r., i jednocześnie wyraźnie niższa w porównaniu z większością krajów wysokorozwiniętych. Oznacza to, że wciąż istnieje potencjał dalszej krystalizacji polskiej sieci osadniczej, co może wyrażać się wzrostem liczby ludności funkcjonalnych obszarów miejskich nie tylko ośrodków metropolitalnych, lecz również regionalnych, co zresztą obserwuje się w ostatnich latach (Smełkowski 2010).

Inną cechą charakterystyczną polskiej przestrzeni jest duża skala i dynamika wzrostu wewnątrzregionalnych różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między obszarami metropolitalnymi i ich

### 3. Miasta jako bieguny wzrostu

dalszym otoczeniem regionalnym. Taka sytuacja była zresztą typowa dla wszystkich krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Jednocześnie w znacznej części polskich miast można obserwować zjawisko niekontrolowanej suburbanizacji przyjmujące formę rozlewania się miast. Niemniej opóźnienie tego procesu w stosunku do miast krajów starej Unii spowodowało, że większość polskich ośrodków ma wciąż dość kompaktową strukturę przestrzenną. Natomiast w skali regionalnej zachodzą przeciwne procesy koncentracji ludności w obszarze metropolitalnym, co związane jest z depopulacją peryferyjnych części regionów metropolitalnych.

W związku z powyższymi wnioskami wskazać na następujące dylematy rozwojowe dotyczące następujących priorytetów:

- Tworzenie warunków do napływu kapitału zagranicznego czy działania wspomagające ekspansję zagraniczną polskich firm?
- Rozwój powiązań zewnętrznych polskich metropolii czy rozwój powiązań wewnątrz krajowej sieci ośrodków metropolitalnych?
- Wspieranie stolicy czy rozwój ośrodków drugorzędnych w celu zachowania policentrycznej struktury osadniczej kraju?

Można również sformułować kilka pytań pomocniczych:

- Jakie jest znaczenie innowacyjności dla globalnej pozycji polskich firm i jak można ją wspierać?
- Jakie rodzaje powiązań transportowych są najbardziej pożądane dla wzrostu integracji gospodarczej?
- Czy wspierania ośrodków pozastołecznych ma większe znaczenie pod względem gospodarczym, czy społecznym?
- Jak skutecznie wspierać procesy dyfuzji rozwoju z metropolii do ich otoczenia regionalnego?

Rozstrzygnięcia tych dylematów i odpowiedzi na pytania nie zawsze są łatwe, a przytoczone wyżej raporty programu ESPON mogą dostarczać wyłącznie pewnych argumentów za wyborem konkretnych opcji oraz przemawiać za podjęciem wybranych działań. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na już przyjęte rozstrzygnięcia i działania wskazane jako pożądane pod tym względem, które są zawarte w krajowych dokumentach strategicznych.

#### Literatura

- CBRE (2011). *Global Office Location*, <http://www.cbre.com> [dostęp: 20.11.2012]
- Davoudi S. (1999). „Making sense of ESDP”, *Town and Country Planning*, nr 68.
- EC (2008). *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength*. Brussels: Commission of the European Communities.
- ESDP (1999). *European Spatial Development Perspective*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- ESPON (2005). Project 1.1.1, Potentials for Policentric Development in Europe, NORDREGIO, Stockholm, <http://www.espon.eu> [dostęp: 20.11.2012].
- ESPON FOCI (2010). *Future Orientation of Cities*, [www.espon.eu](http://www.espon.eu) [dostęp: 20.11.2012].
- ESPON SGPTD (2012). *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*, [www.espon.eu](http://www.espon.eu) [dostęp: 20.11.2012].
- Florida R. (2005). „The world is spiky”, *Atlantic Monthly*, October.
- Glaeser E.I. (2012). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: Penguin Books.
- Gorzela G., Smętkowski M. (2005). *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* (2010). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Projekt założeń Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 r.* (2012). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Rimmer P.J. (1998). „Transport and telecommunications among world cities”, w: F. Lo, Y. Yeung (red.), *Globalization and the World of Large Cities*. Tokyo–New York–Paris: UN University Press.
- Simmie J. (2003). „Innovation and urban regions as national and international nodes for the transfer and sharing of knowledge”, *Regional Studies*, nr 37(6/7).
- Smętkowski M. (2010). „Miasta i system osadniczy Polski w perspektywie europejskiej”, w: A. Tucholska (red.), *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

### 3. Miasta jako bieguny wzrostu

- Smętkowski M., Gorzelak G., Kozak M., Olechnicka O., Płoszaj A. (2012). *Europejskie metropolie i ich regiony: od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- TAEU (*Territorial Agenda of the European Union*) (2007). Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions, Agreed at the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion on 24/25 May 2007.
- Taylor P.J. (2007). *World City Network: A Global Urban Analysis*. London–New York: Routledge.
- Waterhout B. (2002). „Polycentric development: What is behind it?”, w: A. Faludi (red.), *European Spatial Planning*. Toronto: Lincolne Institute of Land Policy.
- World Bank (2009). *World Development Report – Reshaping Economic Geography*, Washington D.C.

## 4. Zróżnicowanie terytorialne i spójność przestrzenna

Jerzy Bański,  
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

### Wstęp

Kraje Unii Europejskiej cechuje wyraźne zróżnicowanie struktury przestrzennej, zarówno jeśli chodzi o ujęcie kontynentalne, jak i cechy wewnętrzne regionów w poszczególnych krajach. Rozszerzenie Wspólnoty powiększyło zakres tych różnic i stworzyło konieczność zwrócenia pilniejszej uwagi na poprawę spójności terytorialnej, która zajmuje obecnie centralne miejsce w kluczowych dokumentach UE (np. *Territorial Agenda... 2011*; *Green Paper on Territorial Cohesion... 2008*). Samo pojęcie „spójność terytorialna” (lub przestrzenna) nie doczekało się jednolitej definicji; można je rozumieć bardzo konkretnie i narzędziowo, jako eliminowanie utrudnień związanych z dostępnością obszarów marginalnych do obszarów centralnych, lub traktować ogólniej jako trzeci wymiar spójności, który uzupełnia i wzmacnia spójność społeczną i ekonomiczną. Najogólniej rzecz ujmując, spójność terytorialna jest altruistyczną koncepcją wyrównywania szans i równoważenia potencjałów rozwojowych regionów poprzez promocję współpracy, sieci powiązań terytorialnych i funkcjonalnych oraz wykorzystywania zróżnicowania terytorialnego jako atutu dla rozwoju.

Zróżnicowanie terytorialne Europy jest podstawowym tematem badań i analiz w projektach ESPON; oddaje to pełna nazwa programu – Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej. Naczelnym celem takich studiów jest dążenie do poprawy poziomu spójności przestrzennej regionów wewnątrz Wspólnoty. Dostarczają one również odpowiednich narzędzi i rekomendacji dla podmiotów instytucjonalnych oraz osób bezpośrednio zaangażowanych w rozwój terytorialny, w tym w kształtowanie zrównoważonej i spójnej przestrzeni. Jest to istotne również z punktu widzenia 2. wyzwania rozwojowego *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* – **zapewnienie spójności wewnętrznej kraju, niedopuszczenie do nadmiernych zróżnicowań przestrzennych**.

W programie ESPON można wyodrębnić grupę projektów, w których analizy obejmują zasięgiem wszystkie kraje Unii Europejskiej, a ich rezultatem są klasyfikacje i typologie obrazujące przestrzenne zróżnicowanie regionów. Należą do niej na przykład projekty: *European Development Opportunities in Rural Areas* (EDORA) i *European Patterns of Land Use* (EU-LUPA). Drugą grupę stanowią projekty skoncentrowane na wybranych regionach i mające bardziej aplikacyjny charakter; na przykład: *Territorial Diversity in Europe* (TeDi) lub *Potential of Rural Regions* (PURR).

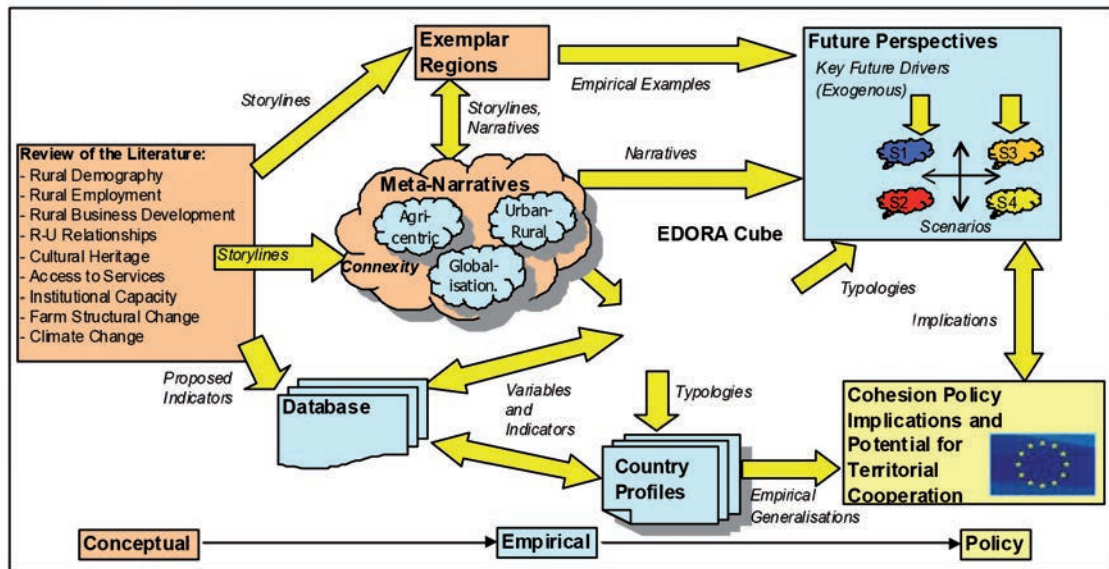
Rezultatem wymienionych projektów, w tym głównie odnoszącym się do zróżnicowania terytorialnego i spójności przestrzennej, poświęcono niniejsze opracowanie. Należy wyraźnie podkreślić, że EDORA, PURR i TeDi dotyczą głównie obszarów wiejskich, dlatego wnioski wypływające z badań należy odnosić przede wszystkim do tego typu obszarów. We wszystkich projektach wykonano studia przypadku (*case studies*) mające na celu uszczegółowienie wyników badań, weryfikację wniosków z ogólnych analiz i rozpoznanie opinii oraz potrzeb „lokalnych aktorów”. W EDORA i EU-LUPA wykonano studia w trzech polskich regionach (chełmsko-zamojskim, jeleniogórskim, ostrołęcko-siedleckim) o wyraźnej peryferyjnej lokalizacji.

### EDORA

Celami projektu EDORA była identyfikacja i charakterystyka procesów przekształceń społeczno-ekonomicznych wynikających ze wzrostu zróżnicowania obszarów wiejskich, ocena szans rozwoju różnych typów obszarów wiejskich oraz wskazanie rekomendacji w zakresie realizacji polityki spójności. W strukturze projektu istotną rolę odegrały trzy typologie obszarów wiejskich, które podzieliły regiony Unii Europejskiej na typy wg struktury ekonomicznej, relacji miasto-wieś oraz potencjału rozwojowego. Typy stanowiły kluczowy punkt odniesienia do analizy zróżnicowania regionalnego, wskazania możliwych scenariuszy ich rozwoju oraz rekomendacji (ryc. 4.1).



## 4. Zróżnicowanie terytorialne i spójność przestrzenna



Rycina 4.1. Struktura działań w projekcie EDORA

Źródło: EDORA Final Report 2011, ESPON.

### EU-LUPA

Projekt EU-LUPA jest jeszcze w fazie realizacji. Studia mają dostarczyć wiedzy na temat współczesnych zmian użytkowania ziemi w skali całej Unii Europejskiej, zidentyfikować regiony najbardziej intensywnych przekształceń (*hot spots*) oraz wskazać zróżnicowanie funkcjonalne w gospodarce gruntami. Analizy mają posłużyć do przygotowania rekomendacji dotyczących rozwoju przestrzennego w zakresie struktury użytkowania ziemi i jej regionalnej specyfiki.

Prace nad typologią użytkowania ziemi w EU-LUPA polegały na analizie kierunków zmian i ich intensywności w obrębie struktury gruntów w okresie 1990–2006 (ryc. 4.2). Wykorzystano do tego celu bazy danych CORINE. W przypadku zróżnicowania funkcjonalnego gruntów, każdemu regionowi przypisano kategorię funkcjonalną odnoszącą się do jednego z trzech podstawowych wymiarów: społecznego, ekonomicznego lub środowiskowego (np. funkcja produkcji biologicznej, mieszkaniowa i infrastrukturalna). Wyniki weryfikowały studia przypadków, polegające na wnikliwych badaniach w wybranych regionach, wśród których znalazły się dwa polskie regiony (jeleniogórski i chełmsko-zamojski). Przeprowadzone studia w większości przypadków potwierdziły rezultaty typologii, pozytywnie weryfikując przyjęte metody.

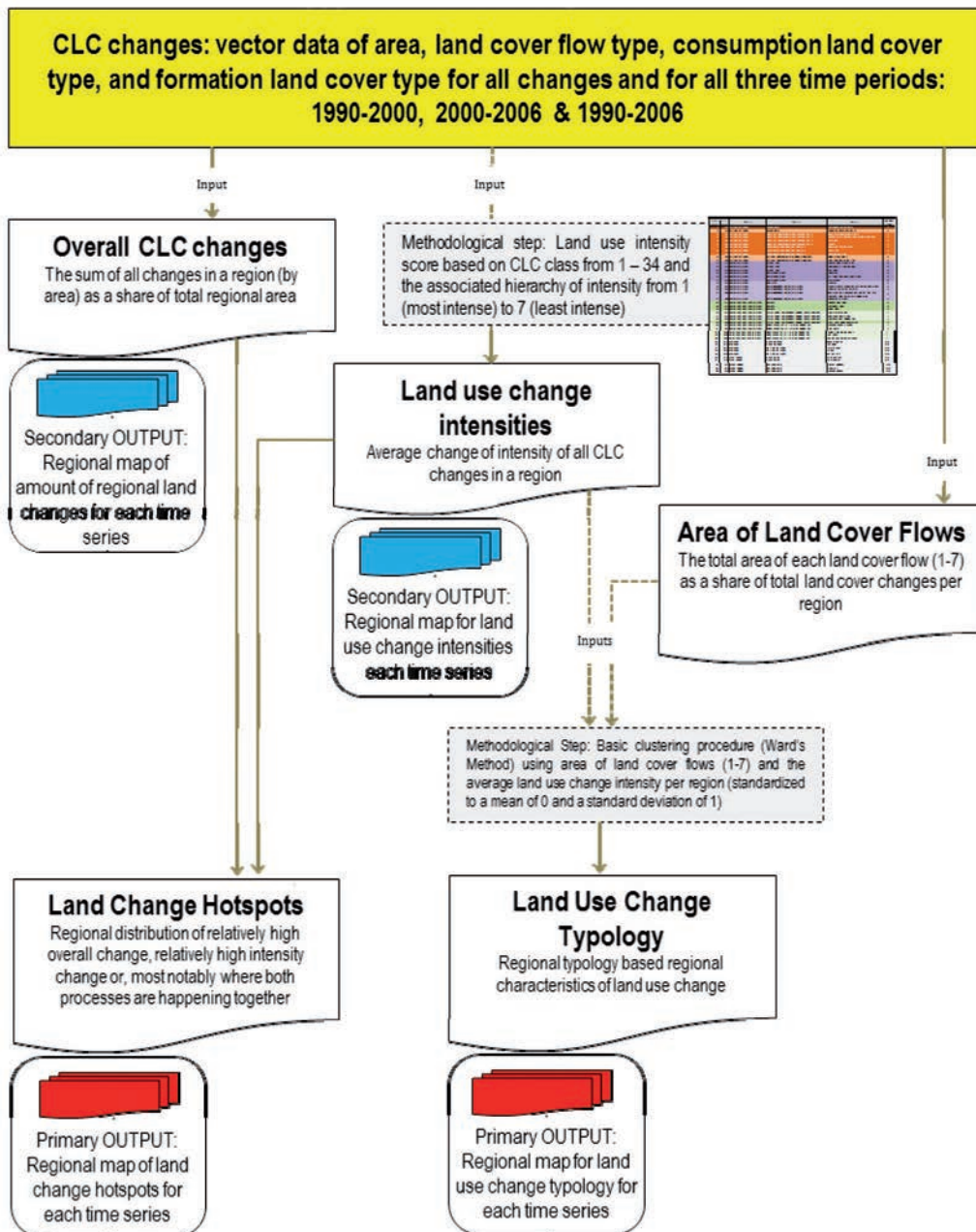
### PURR

Przedmiotem projektu PURR była ocena potencjału wiejskiego w ujęciu terytorialnym i opracowanie miar tego potencjału, które mają służyć do przygotowania strategii i planów rozwoju regionalnego. Wynikiem studiów jest wypracowanie metodologii oceny wiejskiego potencjału terytorialnego, w której wykorzystano zestaw determinant wewnątrzregionalnych i czynników zewnętrznych oraz informacji pochodzących od „interesariuszy – aktorów lokalnych”. Postępowanie badawcze odnoszące się do wybranego regionu obejmowało cztery kroki: *benchmarking* regionu w perspektywie krajowej i europejskiej (wykorzystano w tym celu bazy danych i typologię projektu EDORA), zebranie opinii i informacji o regionie metodami badań społecznych wśród „lokalnych aktorów”, oszacowanie potencjału terytorialnego regionu oraz przygotowanie propozycji działań wzbogacających wiejski potencjał terytorialny w regionie.

## 4. Zróżnicowanie terytorialne i spójność przestrzenna

### TeDi

Projekt TeDi koncentrował się na analizie regionów reprezentujących specyficzne typy geograficzne: obszary górskie, wyspy i tereny słabo zaludnione. Studia polegały na szczegółowej diagnozie stanu rozwoju obszarów oraz opisie głównych trendów społecznych i ekonomicznych, a następnie przygotowaniu propozycji kierunków rozwoju i wyzwań w kontekście przygotowania strategii rozwoju. Studia koncentrowały się wokół trzech kluczowych zagadnień-wyzwań, tj. kapitału społecznego, warunków naturalnych oraz instytucji i struktury zarządzania.



Rycina 4.2. Schemat opracowania typologii zmian użytkowania ziemi w projekcie EU-LUPA

Źródło: EU-LUPA Draft Final Report Part C Scientific Report 2012.



## 4. Zróżnicowanie terytorialne i spójność przestrzenna

### Główne trendy rozwojowe

W każdym z wybranych projektów identyfikuje się i bada trendy rozwojowe w europejskich regionach oraz przedstawia wnioski i propozycje do wykorzystania w procesach decyzyjnych. Rodzaj badanych trendów rozwojowych zależy od tematyki i zakresu przestrzennego poszczególnych projektów. Najogólniej można wśród nich wydzielić trzy grupy tematyczne: (1) trendy społeczne i demograficzne, (2) trendy gospodarcze, (3) trendy środowiskowe, oraz trzy grupy przestrzenne: (1) megatrendy globalne, (2) trendy wewnątrz krajów Unii Europejskiej, (3) trendy indywidualnych regionów (identyfikowane na ogół za pośrednictwem *case studies*). W większości przypadków wskazane trendy mają bezpośredni – rzadziej pośredni – wpływ na różnicowanie terytorialne regionów i poprawę bądź pogorszenie ich spójności terytorialnej.

### Trendy społeczne i demograficzne

Szczególnie istotny wpływ na zróżnicowanie terytorialne regionów wywierają długotrwałe procesy demograficzne, które stanowią przyczynę innych zjawisk społecznych i ekonomicznych. Natomiast krótkotrwałe zmiany ludnościowe, na przykład wynikające z określonych ruchów migracyjnych, są często efektem cykli ekonomicznych. Wszystkie analizowane projekty wskazują na polaryzację demograficzną regionów i całego kontynentu. Studia przypadków w projekcie TeDi wskazały zjawisko „kurczenia się” potencjału ludnościowego w tradycyjnych obszarach wiejskich lub słabo dostępnych. Skutkiem jest marginalizacja ekonomiczna obszarów depopulacyjnych i zmiana tamtejszej struktury osadniczej. Z kolei w projekcie EDORA zwraca się uwagę na wiejski „exodus” o charakterze selektywnym, który jest szczególnie silny na tradycyjnych obszarach rolniczych. Towarzyszy mu proces starzenia się społeczeństwa w większości krajów Unii Europejskiej, o największej dynamice w regionach peryferyjnych. Polaryzację zróżnicowania terytorialnego o wymiarze kontynentalnym może nieść ze sobą też zjawisko selektywnej migracji do krajów starej „15” z nowych krajów członkowskich UE, w tym z Polski.

#### Polaryzacja demograficzna

Wzrasta polaryzacja demograficzna regionów i całego kontynentu europejskiego. Szczególnie niekorzystne zmiany w strukturze ludnościowej występują w regionach peryferyjnych.

Względnej poprawie spójności terytorialnej służy zjawisko napływu ludności z miast na tereny wiejskie o dobrej dostępności komunikacyjnej, sprzyjające rozwojowi sieci powiązań wewnątrzregionalnych, ale z drugiej strony niosące pewne konflikty. Na przykład w projekcie EDORA wskazuje się na konflikty procesów urbanizacji wsi z promocją wiejskiego produktu turystycznego, w którym wykorzystuje się m.in. walory klasycznego krajobrazu, lokalnej kultury i tradycji. Z kolei studia przypadku w projekcie EU-LUPA potwierdziły dużą intensywność zjawisk społeczno-ekonomicznych w strefach oddziaływania dużych aglomeracji i związane z nią najbardziej dynamiczne przekształcenia w użytkowaniu ziemi w kierunku intensyfikacji wykorzystania gruntów. Niesie to określone konflikty w gospodarowaniu nimi.

### Trendy gospodarcze

Trendy gospodarcze zidentyfikowane w projektach ESPON obejmują bardzo szerokie spektrum zjawisk. Z racji tematyki wybranych projektów więcej miejsca poświęcono w nich trendom zachodzącym na obszarach wiejskich.

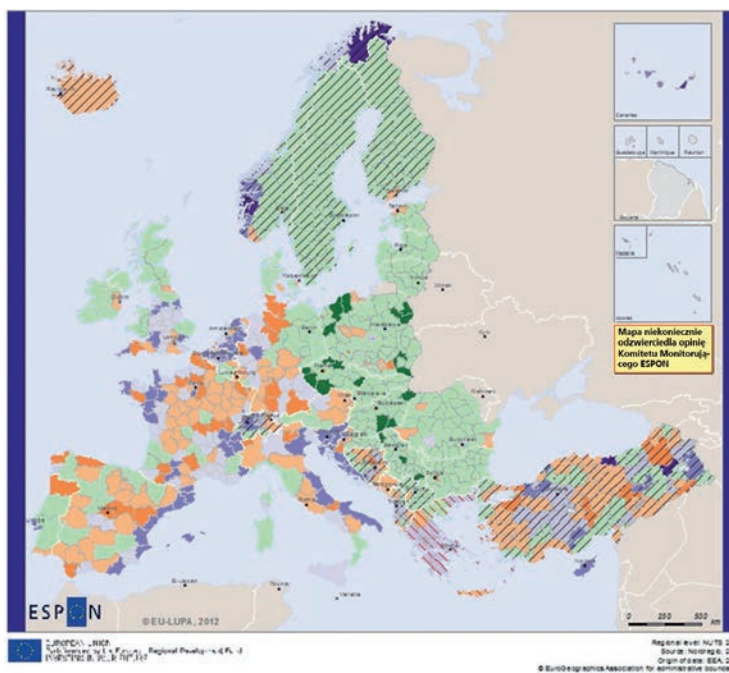
Zasadniczym trendem o wymiarze europejskim jest polaryzacja zróżnicowania przestrzennego regionów. Potwierdzają to studia zmian użytkowania ziemi. Obserwuje się mianowicie pogłębianie różnic w poziomie intensywności zagospodarowania gruntów oraz w ich strukturze funkcjonalnej (ryc. 4.3). Analizy zmian intensywności użytkowania ziemi w okresie 1990–2006 dzielą Unię Europejską na dwie części: wschodnią, o mało intensywnych zmianach, a nawet ekstensyfikacji, i zachodnią, charakteryzującą się bardziej dynamicznymi przekształceniami.

## 4. Zróżnicowanie terytorialne i spójność przestrzenna

### Różnice rozwojowe

Poszerzają się różnice rozwojowe pomiędzy regionami centralnymi i peryferyjnymi. W obrębie regionów wzrasta różnorodność funkcjonalna obszarów i poprawia się dostępność komunikacyjna.

Wewnątrz regionów stwierdza się wzrost różnorodności i wielofunkcyjności obszarów. Procesy różnicowania wewnątrzregionalnego są widoczne przede wszystkim na obszarach o dobrej dostępności do aglomeracji. Podnoszą one konkurencyjność obszarów wiejskich w zakresie jakości środowiska i rozwoju przedsiębiorczości. Wyniki projektu PURR wskazują, że w całej Europie poprawia się dostępność regionów i miast. Można zatem mówić o polepszeniu kluczowego elementu spójności terytorialnej. Jednakże w projekcie TeDi stwierdza się, że sukces gospodarczy odnoszą przede wszystkim regiony metropolitalne zdecydowanie odstające pod względem wskaźników ekonomicznych *in plus* od przeciętnej europejskiej.



#### Typologia zmian użytkowania ziemi w okresie 1990–2006

	bardzo wysoka intensyfikacja – zawłaszczanie ziemi, często z obszarów natury
	wysoka intensyfikacja – stałe zawłaszczanie ziemi wiejskiej przez urbanizację
	średnia/wysoka intensyfikacja – urbanizacja przy zachowaniu funkcji wiejskich
	średnia intensyfikacja – konwersja użytkowania gruntów rolnych, zawłaszczanie ziemi
	średnia/niska intensyfikacja – konwersja użytkowania gruntów rolnych, nieznaczne zawłaszczanie ziemi
	niska intensyfikacja – konwersja użytkowania gruntów rolnych, wycofanie z produkcji rolnej
	ekstensyfikacja – konwersja użytkowania gruntów rolnych, znaczne wycofanie z produkcji rolnej
	dane 1990–2000
	dane 2000–2006
	brak danych

### Rycina 4.3. Typologia zmian użytkowania ziemi w okresie 1990–2006 wg projektu EU-LUPA

Źródło: European Land Use Pattern, Draft Final Report, [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/EU-Lupa.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/EU-Lupa.html) [dostęp: 07.03.2013].

W skali europejskiej potencjał ekonomiczny koncentruje się w największych aglomeracjach, które przyciągają aktywnych ludzi dobrą ofertą zatrudnienia. Najbardziej dynamiczne rynki pracy koncentrują się w północnej Europie, krajach Beneluksu i Wielkiej Brytanii, południową zaś i w większości wschodnią Europę cechuje wzrost bezrobocia związany z globalną recesją gospodarczą. Według badań w projekcie PURR najmniejsze bezrobocie charakteryzuje Norwegię, Wielką Brytanię, Belgię, Holandię oraz regiony stołeczne krajów Europy Wschodniej.

## 4. Zróżnicowanie terytorialne i spójność przestrzenna

Głębokim zmianom ulegają tradycyjne powiązania pomiędzy miastem – dostarczycielem dóbr i usług – a wsią – producentem żywności i miejscem odpoczynku. Wzrasta „kompleksowość” relacji miasto–obszary wiejskie, w których powiązania dotyczą takich elementów, jak: dojazdy do pracy, dostęp do usług, sieci społeczne i gospodarcze, partnerstwo i zarządzanie, styl życia, poziom infrastruktury itp. Dostępność do aglomeracji miejskiej i właściwie zbilansowane powiązania funkcjonalne rzutują na spójność terytorialną regionów.

### Trendy środowiskowe

Wśród procesów przyrodniczych najczęściej miejsca w programie ESPON poświęca się zmianom klimatycznym oraz kurczącym się zasobom surowców naturalnych, w tym przede wszystkim energetycznych. Czynniki środowiskowe mogą stanowić zarówno stymulanty, jak i destymulanty rozwoju regionalnego. W projekcie TeDi zauważa się, że korzystne warunki naturalne dla działalności rolniczej, leśnictwa, rybactwa i turystyki nie są kluczowym priorytetem rozwoju w skali krajowej lub europejskiej, ale mogą stanowić niewykorzystany jeszcze w pełni potencjał rozwoju wielu regionów.

### Znaczenie zmian klimatycznych i zmiany paradygmatu energetycznego

Zmiany klimatyczne oraz rosnące potrzeby energetyczne różnicują regiony Europy pod względem potencjału produkcji żywności, aktywności turystycznej i wykorzystania alternatywnych źródeł energii.

Zmiany klimatyczne wpłyną na różnicowanie potencjału rozwojowego Europy przede wszystkim w zakresie produkcji żywności, zabezpieczenia przed zjawiskami ekstremalnymi (powodzie, susze, huragany) oraz możliwości rozwoju turystycznego. Przewiduje się, że zmiany klimatu w perspektywie nadchodzących kilkudziesięciu lat będą miały różne oblicze w Europie, którą pod tym względem można podzielić na kilka części: północną, środkowo-północną, śródziemnomorską, północno-zachodnią i środkowo-południową. Każda z nich doświadczy innych efektów zmian klimatycznych mogących wpływać na zróżnicowanie terytorialne kontynentu.

Wiele uwagi poświęca się problemowi redukcji emisji CO<sub>2</sub> do atmosfery i dywersyfikacji źródeł energii. Europejska gospodarka jest bardzo uzależniona od importowanych źródeł energii. Odchodzenie od źródeł tradycyjnych w kierunku alternatywnych jest w Europie coraz silniejszym trendem. Będzie on wywierał wpływ na dywersyfikację przestrzenną związaną z różnym potencjałem regionów w zakresie wykorzystania niekonwencjonalnych źródeł energii (energia słoneczna – południowa Europa, energia wiatrowa – kraje nadmorskie, bioenergetyka – północna i wschodnia Europa).

### Wyzwania

Wskazane powyżej przykłady głównych trendów kształtujących przestrzeń Europy jako całości i jej poszczególnych regionów stwarzają wyzwania dla polityki przestrzennej, związane m.in. z rosnącym zróżnicowaniem terytorialnym i koniecznością poprawy spójności przestrzennej. Zróżnicowanie regionalne nie jest oceniane negatywnie, jeżeli dotyczy „odrębności” kulturowej, geograficznej, przyrodniczej itp. Zjawisko pogłębiania się takiej różnorodności jest na ogół korzystne w kontekście rozwoju. Jednakże mówiąc o zróżnicowaniu regionów, mamy najczęściej na myśli ich poziom rozwoju społeczno-gospodarczego mierzony za pomocą zestawu wskaźników. Pod tym względem obserwujemy współcześnie tendencję zwiększania się różnic pomiędzy regionami centralnymi i tymi położonymi bardziej peryferyjnie, mającymi zdecydowanie słabszy potencjał wewnętrzny.

We wszystkich projektach ESPON zwraca się uwagę na zagrożenia płynące z faktu polaryzacji demograficznej Europy. Koncentracja ludności w aglomeracjach i ich sąsiedztwie stwarza wyzwania dla polityki przestrzennej w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, optymalizacji infrastruktury komunikacyjnej i minimalizowania konfliktów pomiędzy funkcjami gospodarczymi (np. pomiędzy bioprodukcją a mieszkalnictwem i infrastrukturą). Z kolei w regionach depopulacyjnych pogarsza się struktura demograficzna, obniża się relatywnie poziom kapitału społecznego i występują nieko-

## 4. Zróżnicowanie terytorialne i spójność przestrzenna

rzystne zjawiska na rynku pracy. Wymienione procesy stwarzają także określone zmiany w strukturze osadniczej, tj. wzrost jej gęstości na obszarach metropolitalnych i spadek w regionach peryferyjnych. Pojawia się wówczas problem niedoboru lub nadmiaru elementów infrastruktury społecznej i technicznej. Na przykład procesowi wyludnienia może towarzyszyć zjawisko rozpraszania osadnictwa, które ogranicza ekonomiczną zasadność rozbudowy infrastruktury. Wynika z tego, że zmiany demograficzne stwarzają wyzwania dotyczące nowego modelu organizacji struktury osadniczej oraz dostępu do usług i infrastruktury technicznej.

Najważniejsze wyzwania związane ze współczesnymi zmianami demograficznymi w Europie niesie ze sobą problem starzenia się społeczeństwa. Cała Europa starzeje się w zastraszającym tempie; w 1990 r. 13,9% ludności miało więcej niż 65 lat, w 2020 r. zaś wartość ta ma wzrosnąć do około 24%. Strukturę wiekową ludności kontynentu charakteryzuje coraz niższy udział osób w wieku przedprodukcyjnym i stopniowy wzrost liczby ludności poprodukcyjnej. Jest to wynik spadku wskaźnika dzietności kobiet oraz poprawy jakości usług medycznych i warunków bytowych wydłużających przeciętny czas trwania życia. Efektem starzenia się społeczeństwa będzie prawdopodobnie spadek konsumpcji i wzrost zapotrzebowania na usługi społeczne i medyczne. Stworzy to określone problemy ekonomiczne, związane z koniecznością wzrostu poziomu finansowania systemu opieki zdrowotnej oraz opieki społecznej.

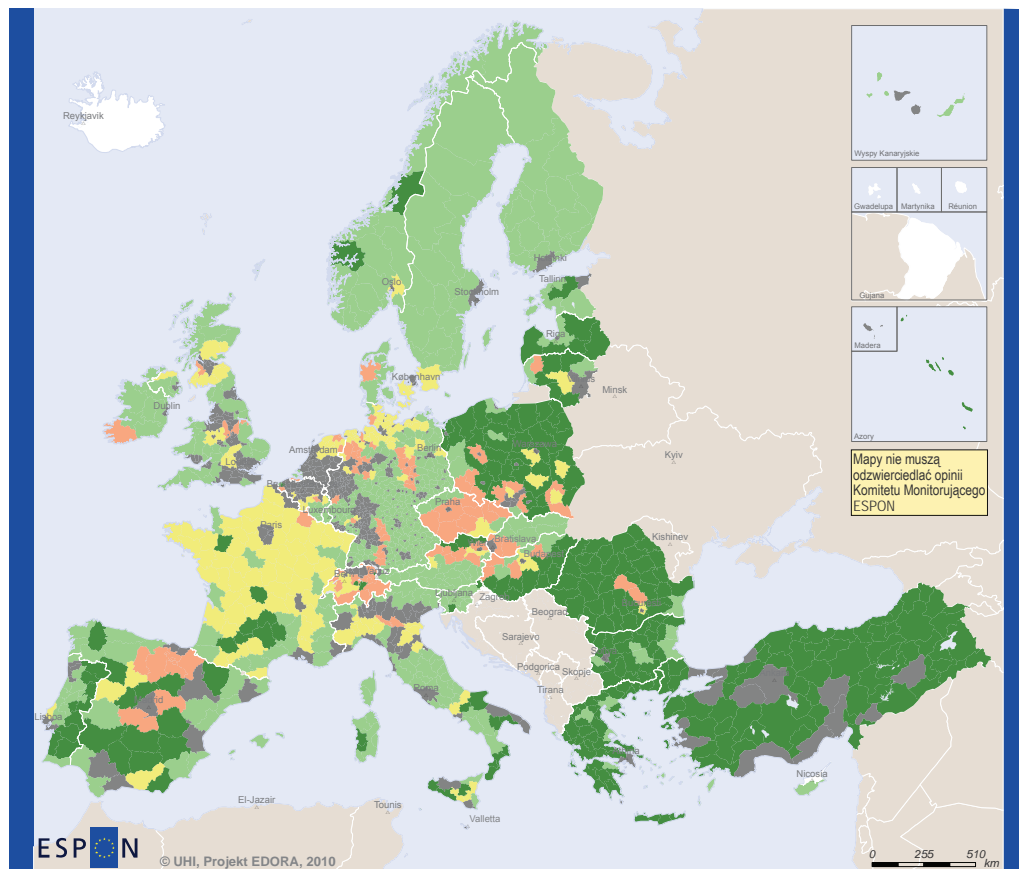
Naturalne zmiany demograficzne zachodzą powoli i są na ogół przewidywalne w długiej perspektywie czasowej. Natomiast zmiany wywołane przez migracje są bardziej dynamiczne. Zasadniczo bilans migracyjny dzieli Europę na dwie części: w Europie Wschodniej jest ujemny (przeważa odpływ mieszkańców z nowych krajów członkowskich UE do Europy Zachodniej), a w Europie Zachodniej – dodatni. Migrują ludzie dobrze wykształceni, zasilający obszary niedoboru siły roboczej w niektórych sektorach gospodarki zachodnioeuropejskiej.

Terytoria centralne, do których napływają przeważnie młodzi i dobrze wykształceni ludzie, cechuje wzrost gospodarczy, natomiast regiony rolnicze i peryferyjne charakteryzuje stagnacja. Według projektu TeDi, w rozwoju „słabszych” obszarów ważniejszym zadaniem jest wykorzystanie ich specyficznych atutów niż kierowanie się priorytetami wyrównywania szans rozwojowych. Wspecjalizowanie lokalnych lub regionalnych gospodarek wykorzystujących specyfikę wewnętrznych potencjałów (niszowe aktywności) winno być jednym z naczelnych priorytetów w nowo przygotowywanych strategiach rozwoju. Wyzwaniem jest też redukcja niewłaściwej struktury zatrudnienia, która w zbyt małym stopniu uwzględnia lokalną specyfikę.

Poważne wyzwania niesie ze sobą problem dostępności aglomeracji i regionów. Z opracowanej typologii w projekcie EDORA wynika głęboka niespójność terytorialna pod tym względem; tzw. regiony „przejęciowe dostępne” obejmujące mniej więcej połowę wszystkich regionów w Unii Europejskiej zamieszkuje 2/3 ogółu ludności. Stanowią one jednak tylko 1/3 powierzchni Wspólnoty. Z kolei obszary „odległe peryferyjne” zamieszkuje jedynie 10% ludności, ale zajmują one aż 30% powierzchni UE. Rodzi to bardzo poważne koszty związane z poprawą dostępności stosunkowo niedużej populacji zamieszkującej znaczne terytorium Wspólnoty. Rodzi się w związku z tym pytanie o zasadność jednolitego traktowania problemu dostępności wszystkich terytoriów. Być może dla mieszkańców obszarów słabiej zaludnionych istotniejsza jest dostępność do lokalnych rynków wewnętrznych niż dużych aglomeracji i międzyregionalnych sieci transportowych. Na marginesie warto zauważyć, że zbyt mało uwagi poświęca się w analizowanych projektach problematyce dostępności do technologii ICT stymulującej rozwój „telepracy”.

Regiony starego kontynentu nawiedzane są coraz częściej przez ekstremalne zjawiska hydrologiczne i pogodowe (powodzie, susze, upały, huragany, gwałtowne burze), które wiąże się ze zmianami klimatu. Niosą one ze sobą poważne zniszczenia gospodarcze i straty w ludziach. Problem ten ma charakter międzynarodowy i wymaga wspólnych działań zabezpieczających. Zmiany klimatu mają poważny wpływ na efekty produkcyjne w rolnictwie oraz na rozwój turystyki i rekreacji. Prawdopodobnie ich rezultatem będzie zmiana regionalnej struktury rolnictwa w Europie. Stwarza to wyzwania związane z polityką żywnościową i regionalnego dostosowania gospodarki rolnej do zmieniających się warunków agrokologicznych.

## 4. Zróżnicowanie terytorialne i spójność przestrzenna



UNIA EUROPEJSKA  
Częściowo sfinansowane przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego  
INVESTING IN YOUR FUTURE

Źródło regionalny: NTS 3.  
Źródło: Baza danych EDORA, 2010.  
Źródło danych: Baza danych Eurostat Region i inne źródła, różne lata (najbliższe 2008 roku).  
Podziały administracyjne: © EuroGeographics Association

### Typy strukturalne obszarów wiejskich (pośrednie i głównie wiejskie regiony NTS 3)



Uwaga: z powodu braku danych w przypadku Szwajcarii i Turcji trzeba było zastosować uproszczoną procedurę klasyfikacyjną. Przewiduje się jednak, że zebranie szerszego zakresu wskaźników nie zmieniłoby istotnie wyników.

### Rycina 4.4. Typologia obszarów miasto-wieś

Źródło: oprac. przez autorów projektu EDORA.

Znaczenie wyzwań wynikających ze zmian klimatycznych potwierdzają studia w projekcie EDORA. Wynika z nich, że lokalny wpływ zmian klimatycznych stanie się „ekstremalnie” różnorodny i będzie generował w zależności od obszaru szanse lub zagrożenia dla gospodarki rolnej. W rozważaniach na temat perspektyw rozwoju obszarów wiejskich i ich różnicowania przestrzennego opracowano cztery scenariusze uwzględniające politykę interwencyjną Unii Europejskiej i kierunki zmian klimatycznych: scenariusz 1. – powolne zmiany klimatu z niskim poziomem interwencji; scenariusz 2. – powolne zmiany klimatu z wysokim poziomem interwencji; scenariusz 3. – szybkie zmiany klimatu z niskim poziomem interwencji; scenariusz 4. – szybkie zmiany klimatu z wysokim poziomem interwencji. Każdy ze scenariuszy przewiduje odpowiednie zjawiska w zakresie: gospodarki, transportu, polityki energetycznej, migracji itp. i związane z nimi szanse oraz zagrożenia.



## 4. Zróżnicowanie terytorialne i spójność przestrzenna

### Wnioski

Jednym z najważniejszych tematów badań w omawianych projektach ESPON jest aktywizacja i wyzwolenie potencjałów rozwojowych w regionach wiejskich, w tym przede wszystkim na terenach słabiej rozwiniętych. Rezultaty badań skłaniają do ogólnego wniosku, że w polityce mającej na celu rozwój regionalny i poprawę spójności terytorialnej, podejście do regionów powinno mieć charakter indywidualny uwzględniający ich specyfikę, potencjał i atuty. Przywołuje się koncepcję kapitału terytorialnego zakładającą unikatowość każdego z regionów pod względem struktury przestrzennej, potencjału społeczno-ekonomicznego i czynników stymulujących jego rozwój.

Polityka wyrównywania szans rozwojowych wykorzystująca standardowe wskaźniki monitoringu traktuje regiony zbyt instrumentalnie i nie przynosi najkorzystniejszych efektów. W Projekcie PURR stwierdza się, że w myśl nowego „wiejskiego” paradygmatu regiony słabiej rozwinięte powinny koncentrować się na wewnętrznym potencjale, wykorzystując kapitał terytorialny, a polityka europejska i wewnętrzne polityki krajowe powinny odchodzić od transferu środków i systemu dopłat opartych na wartościach wskaźnikowych, czyli przykładaniu do wszystkich „równej miary”.

W związku z powyższym przy przygotowywaniu polityki rozwoju regionu kluczowym krokiem jest zdiagnozowanie jego cech, które mogą stanowić najważniejsze czynniki osiągnięcia sukcesu społecznego i ekonomicznego. Nasza uwaga powinna koncentrować się na wykorzystaniu mocnych stron regionu, a nie na próbach wzmocnienia elementów niekonkurencyjnych, co jest częstym krokiem w polityce wyrównywania szans rozwojowych. W każdym regionie można zidentyfikować specyficzne (niszowe) potencjały służące rozwojowi, które powinny stanowić priorytety w rozwoju regionalnym.

W diagnozowaniu zróżnicowania przestrzennego i spójności terytorialnej krajów i regionów istotną rolę odgrywa skala odniesienia. Postulowane indywidualne podejście do regionów dotyczy przede wszystkim polityki krajowej. Jednakże w polityce na poziomie europejskim można również spełnić te wymagania na nieco wyższym poziomie ogólności. Badania w projekcie EDORA skłaniają do wniosku, że możliwe jest wskazanie typów regionów o podobnych cechach wiejskich, które powinny być objęte działaniami „polityki wiejskiej” dostosowanymi do ich specyfiki. A zatem nie proponuje się jednej „polityki”, lecz wiele różnych, tematycznie „dostosowanych”.

Procesy globalizacji i trwająca dominacja ideologii neoliberalnej w większości krajów Wspólnoty implikuje polaryzację wewnątrz regionów i pomiędzy nimi, co potwierdzają analizowane projekty ESPON. Można z nich wysnuć wniosek, że sukces osiągają przede wszystkim regiony metropolitalne, w tym głównie te, które mają centralną lokalizację w kontekście krajowym lub europejskim oraz wysoki poziom dostępności. Z kolei do „przegryanych” należą regiony pozbawione dużych aglomeracji i słabo dostępne. Studia przypadku w projekcie TeDi wykazały, że przyczyną marginalizowania niektórych obszarów nie jest słabe zaludnienie lub peryferyjna lokalizacja, lecz przede wszystkim brak wysokiej jakości usług transportowych, duże odległości do najbliższych rynków pracy oraz niewystarczająco rozwinięta sieć transportowa (w tym także lotniska, porty, węzły transportowe). Szczególnie brak spójności owej sieci na obszarach wiejskich kształtuje proces ich przestrzennej marginalizacji. Zaproponowano też, aby w polityce rozwoju sieci transportowej mniej uwagi kierować na spełnianie „standardowych wskaźników transportowych”, a więcej na konkretne potrzeby zgłaszane przez lokalne społeczności. Lokalne potrzeby transportowe są na ogół słabo powiązane z priorytetami rozwoju infrastruktury o wymiarze krajowym. Co ciekawe, stwierdza się także, iż połączenie regionu z transeuropejskimi sieciami nie powinno być najważniejszym priorytetem polityki transportowej w regionach, bo istotniejszą rolę odgrywają wewnętrzne potrzeby zgłaszane przez lokalne społeczności.

Zmiany klimatu są tematem analiz we wszystkich projektach ESPON. Relacje zjawisk klimatycznych i procesów społeczno-ekonomicznych są dwukierunkowe i tworzą skomplikowany system powiązań. Wzrost ilości dwutlenku węgla w atmosferze powoduje różnicowanie warunków klimatycznych w Europie, a tym samym warunków życia i działalności człowieka. Zjawiska ekstremalne niosą ze sobą duże koszty naprawy zniszczeń i zabezpieczenia przed kolejnymi ekstremami. Zmieniają się zasięgi upraw i warunki do wypoczynku i rekreacji. Wymienione przykłady skłaniają do wniosku, że klimat jest coraz większym „czynnikiem-aktorem” zróżnicowania terytorialnego Europy.

## 4. Zróżnicowanie terytorialne i spójność przestrzenna

Europa jest silnie uzależniona od importowanych surowców energetycznych. Wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną oraz rozwój usług transportowych wymagają zwiększania dostaw tych surowców. Jednakże ich zasoby ulegają redukcji, a ceny osiągają bardzo wysokie pułapy. Dlatego w aktualnej polityce energetycznej zwraca się uwagę na potrzebę dywersyfikacji źródeł energii, której celem jest przede wszystkim wzrost udziału energii odnawialnej. Zjawisko to ma silne związki z redukcją emisji gazów cieplarnianych, bo niekonwencjonalne źródła energii zaliczane są do „czystych”. W wytwarzaniu energii wiatrowej, słonecznej i biologicznej ważną rolę odegrają obszary wiejskie. Jest to ich szansa, ale także poważne wyzwanie zastosowania właściwego modelu rozwoju energetyki alternatywnej, która będzie miała bardziej lokalne znaczenie. Rolnictwo i leśnictwo zaczną odgrywać przy tym bardzo istotną rolę jako producenci źródeł energii.

### Znaczenie praktyczne dla procesów decyzyjnych

Praktyczne znaczenie zróżnicowania przestrzennego i spójności terytorialnej należy rozpatrywać w kontekście przyszłych procesów decyzyjnych (nowe strategie i dokumenty programujące). Kluczowym dylematem jest wybór pomiędzy równoważeniem i społeczną sprawiedliwością a efektywnością i konkurencyjnością. Należy więc zdecydować się na jeden z wielu alternatywnych scenariuszy programujących m.in. zróżnicowanie i spójność terytorialną. Na przykład w scenariuszu promującym regiony silne, charakteryzujące się wysokim poziomem dostępności i aktywności ekonomicznej decydujemy równocześnie o regresie wielu regionów wiejskich, w tym na przykład o upadku niekonkurencyjnych gospodarstw rolnych i wroście znaczenia przemysłowych metod produkcji żywności, które niosą ze sobą szereg niechcianych skutków. Natomiast w scenariuszach promujących spójność i równoważenie zachowamy stabilność obszarów wiejskich, ale kosztem dalszego subsydiowania rolnictwa i utraty konkurencyjności na globalnym rynku. Podobne dylematy dotyczą scenariuszy wypracowanych w projekcie EDORA w oparciu o dwa kluczowe elementy: zmiany klimatu i zarządzanie ekonomiczne.

Według analizowanych projektów strategii regionów powinny zwracać większą uwagę na lokalny potencjał rozwojowy i lokalną specyfikę regionu. Przedmiotem diagnozy regionalnej powinno być przede wszystkim identyfikowanie cech regionu, które mogą zostać wykorzystane jako kluczowe czynniki osiągnięcia sukcesu gospodarczego. Innymi słowy, nasza uwaga powinna koncentrować się na wykorzystaniu mocnych stron regionu, a nie na próbach wzmocnienia elementów niekonkurencyjnych. Wspecjalizowanie lokalnych lub regionalnych gospodarek wykorzystujących specyfikę wewnętrznych potencjałów (niszowe aktywności) winno być jednym z naczelných priorytetów w przyszłych strategiach rozwoju. Wyzwaniem jest redukcja niewłaściwej struktury zatrudnienia, która w zbyt małym stopniu uwzględnia lokalną specyfikę.

Rozwój regionów nie musi być więc postrzegany wyłącznie poprzez pryzmat konkurencyjności, bo można wykorzystać niszowe specjalności regionów, które nie odgrywają na innych obszarach istotniejszej roli. Najwięcej przykładów takich atutów na terenach słabiej rozwiniętych można znaleźć w gospodarce rolnej i turystyce. Turystyka jest atrakcyjną opcją rozwojową w większości regionów. Jej rozwój może wynikać zarówno z atrakcji przyrodniczych, jak i kulturowych. Sukces w zakresie rozwoju turystycznego kształtuje stabilne i długotrwałe źródło dochodu dla lokalnej społeczności i uzupełnia pod względem funkcjonalnym przede wszystkim obszary rolnicze i tereny chronionej przyrody.

Polityki rozwoju, w tym spójności terytorialnej, powinny być formułowane na podstawie dobrego rozpoznania społecznej, ekonomicznej i środowiskowej specyfiki regionu i wewnętrznego potencjału konkurencyjnych wobec innych obszarów. Specyfika i odmienność od innych terytoriów winny stać się podstawowymi elementami jego regionalnej i lokalnej tożsamości. Z drugiej strony w polityce rozwoju należy wskazać zakres najbardziej konkurencyjnych działań w kontekście współpracy międzyregionalnej.

### Wnioski dla Polski

Polska na mapach projektów ESPON ma peryferyjną lokalizację i cechy odpowiadające regionom peryferyjnym. Tylko sporadycznie niektóre (głównie mazowiecki i śląsko-krakowski, wielkopolski i pomorski) wyróżniają się charakterystykami zbliżonymi do przeciętnych obszarów zachodnioeuropej-



## 4. Zróżnicowanie terytorialne i spójność przestrzenna

skich. W projekcie EU-LUPA większość regionów w Polsce została zaliczona do typu o niskiej intensywności zmian użytkowania ziemi lub nawet do typu zmian ekstensywnych, w krajach zachodnich zaś wystąpiły bardzo intensywne lub intensywne zmiany w użytkowaniu ziemi, świadczące o dużej dynamice nowych inwestycji. Również w typologiach projektu EDORA regiony polskie mają charakter obszarów marginalnych i są zaliczane na przykład do typu regionów wiejskich, regionów rolniczych oraz typu regionów „wysycanych”.

Zróżnicowanie regionów w naszym kraju w zakresie poszczególnych typów opracowanych w projektach ESPON nie jest duże. W przeciwieństwie do tego ich wewnętrzne zróżnicowanie jest wyraźne, co potwierdziły studia przypadku. Wykazały one także występowanie podobnych trendów jak w innych regionach Wspólnoty. Chodzi tu przede wszystkim o wzrost zróżnicowania demograficznego i ekonomicznego wewnątrz badanych terytoriów. Na przykład w regionie siedlecko-ostrołęckim potwierdzono trend odpływu mieszkańców z obszarów położonych peryferyjnie wobec aglomeracji i Europy Zachodniej, rosnącą rolę małych i średnich miast w rozwoju otaczających je obszarów wiejskich oraz poprawę lokalnej dostępności przestrzennej. Pogłębianie się różnic zachodzi przede wszystkim na linii miasto-wieś. Obszary spójne terytorialnie, w tym dobrze skomunikowane z ośrodkami subregionalnymi, charakteryzuje ponadprzeciętny rozwój społeczno-gospodarczy.

Studia przypadku zidentyfikowały też wiele szczegółowych procesów i zjawisk dotyczących demografii, relacji miasto-wieś lub gospodarki rolnej. Wynika z nich ogólny wniosek przedstawiony już w rozdziale poprzednim, że każdy region ma swoją specyfikę i unikatowy potencjał rozwojowy. Drugim istotnym wnioskiem dotyczącym poprawy spójności terytorialnej wynikającym z badań w programie ESPON jest konieczność wsłuchania się w potrzeby lokalnej społeczności. Przyniesie to więcej korzyści niż „mechaniczne” spełnianie wskaźników mających służyć redukcji nadmiernych zróżnicowań przestrzennych. Należy to uwzględnić w przyszłym programowaniu rozwoju.

### Literatura

*EDORA Final Report* (2011). Espon & UHI Institute.

*EU-LUPA Draft Final Report Part C Scientific Report* (2012). Tecnalia & ESPON.

*Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength* (2008), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF> [dostęp: 7.03.2013].

*Potential of Rural Regions, Draft Final Report* (2011). Espon & Norwegian Institute for Urban and Regional Research.

*Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions* (2011), <http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf> [dostęp: 7.03.2013].

*Territorial Diversity, Final Report* (2010). Espon & Nordregio.

## 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja

Agnieszka Olechnicka  
EUROREG, Uniwersytet Warszawski

### Wstęp

Imperatyw innowacyjności dyskutowany na forach naukowych i politycznych kształtuje aspiracje większości regionów. Innowacyjność postrzegana jest jako droga przez wzrost konkurencyjności do dobrobytu, dlatego stała się celem rozwojowym wielu regionów nie tylko w formie tworzenia innowacji, lecz także ich imitacji i przejmowania impulsów innowacyjnych płynących z innych obszarów (Cappello, Olechnicka, Gorzelak 2012). Polityka regionalna jest o tyle istotna w tym względzie, że może „wpływać na tworzenie warunków w regionach do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji”. W związku z tym 3. cel *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* poświęcony tym kwestiom określono jako: zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji. W Polsce – kraju o niskim poziomie innowacyjności oraz stosunkowo słabych warunkach wyjściowych do jej zwiększania (m.in. małe nakłady na B+R, słaba kooperacja nauka-biznes; zob. np. Olechnicka 2012) to szczególne wyzwanie, dlatego istotne jest korzystanie z badań naukowych dotyczących tego tematu i z doświadczeń różnych regionów.

### Zagadnienie innowacyjności w projektach ESPON

Analizy prowadzone w ramach projektów Sieci ESPON dostarczają solidnej porcji wyników badań i rekomendacji w tym zakresie. Już w ramach Programu ESPON 2006 prowadzone były badania dotyczące innowacyjności układów regionalnych, w szczególności w ramach projektu 2.1.2 „Przestrzenne oddziaływanie polityki badawczo-rozwojowej UE” oraz projektu 1.2.3 „Przestrzenne aspekty rozwoju społeczeństwa informacyjnego”. Z uwagi na ograniczony zasięg przestrzenny analiz w ramach projektu 2.1.2 (jedynie kraje UE15) wnioski, typologie i rekomendacje projektu mają niewielkie znaczenie dla Polski. Natomiast projekt 1.2.3 dotyczył innowacyjności o tyle, że centralny element przyjętej definicji społeczeństwa informacyjnego stanowi gospodarka oparta na wiedzy. Efekty i rekomendacje tego projektu były omawiane w polskiej literaturze (Olechnicka, Gorzelak 2007).

W aktualnie trwającym programie ESPON 2013 warto zwrócić uwagę na trzy projekty dotyczące zagadnień innowacyjności: KIT i TIGER – pochodzące z puli badań stosowanych, oraz AMCER – projekt z grupy tzw. analiz celowych. Projekt TIGER „Terytorialne oddziaływanie globalizacji na Europę oraz jej regiony” traktuje o globalizacji i pośrednio dotyczy problematyki innowacyjności. Wnioski z niego płynące pozwalają jednak umieścić dyskusję o innowacyjności europejskich regionów w kontekście międzynarodowym (TIGER 2012). Projekt KIT – *Knowledge, Innovation, Territory* („Wiedza, innowacja, terytorium”) szeroko analizuje specyfikę procesów innowacyjnych i ich związki z procesami rozwoju gospodarczego, szacuje poziom i charakter rozwoju GOW w poszczególnych europejskich obszarach oraz ich innowacyjność (KIT 2012). Najważniejszym efektem projektu są sugestie dla regionów dotyczące konstruowania własnych unikatowych strategii innowacji w zgodzie z bieżącą polityką UE, której celem jest powstanie tzw. inteligentnej Europy (COM 2010). Natomiast projekt AMCER – *Advanced Monitoring And Coordination of EU R&D Policies at Regional Level* („Nowoczesny monitoring i koordynacja polityki badawczo-rozwojowej UE na poziomie regionalnym”) jest wykonanym zgodnie z zapotrzebowaniem praktyków z dziewięciu europejskich regionów<sup>3</sup> ćwiczeniem wskazującym, jak zbierać wiedzę o regionalnych systemach B+R, oraz o oddziaływaniu polityki UE na te systemy. Projekt proponuje rekomendacje w tym zakresie dla pozostałych regionów UE (AMCER 2012).

### Wyzwania metodologiczne

Z metodologicznego punktu widzenia interesująca jest wielowymiarowa definicja gospodarki opartej na wiedzy, stanowiąca punkt wyjścia analiz w projekcie KIT (zob. ramka 1). Przyjęcie tej definicji doprowadziło badaczy do sformułowania ciekawego zestawu założeń, na którym oparto konsekwentnie cały proces badawczy. Założenia te dotyczą obalenia trzech mitów związanych z rozwojem bazującym na innowacyjności: (1) mitu równoznaczności ponoszenia nakładów na B+R i tworzenia wiedzy, (2) mitu równorzędności pojęć „gospodarka oparta na wiedzy” i „gospodarka oparta na B+R”, (3) mitu

<sup>3</sup> Wschodnia Anglia, Flandria, Dolna Saksonia, zachodnia Finlandia, Katalonia, Toskania, Bretania, region Prowansja-Alpy-Lazurowe Wybrzeże (PACA) i Andaluja.

## 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja

bezwzględnej słuszności polityki zwiększania nakładów na B+R w procesie budowy gospodarki opartej na wiedzy.

### **Ramka 1. Definicja „gospodarki opartej na wiedzy” (GOW)**

W projekcie KIT przyjęto, że definicja gospodarki opartej na wiedzy może być określana równocześnie przy wykorzystaniu trzech paradygmatów: sektorowego (wyznaczenie sektorów dominujących w regionie), funkcjonalnego (określenie funkcji pełnionych przez region) i sieciowego (identyfikacja powiązań z zewnętrznymi źródłami wiedzy). W oparciu o te paradygmaty daną lokalną gospodarkę można określić mianem GOW, kiedy jest ona w stanie produkować nową wiedzę w ramach rozwiniętych tam zaawansowanych technologicznie sektorów lub tworzyć wiedzę poprzez pełnienie wyspecjalizowanych funkcji, takich jak badawczo-rozwojowa czy szkolnictwa wyższego, bądź pozyskiwać wiedzę z zewnętrznych źródeł wiedzy dzięki formalnym i nieformalnym powiązaniom (KIT 2012).

Tak sformułowana definicja i założenia określiły w konsekwencji kolejne kroki badawcze w projekcie. Po pierwsze, autorzy identyfikowali w przestrzeni Europy regiony oparte na wiedzy zgodnie z przyjętą definicją i zaprezentowali je na tle porównań światowych. Każdy z regionów przypisany został do jednej z kilku kategorii pod względem rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Wyróżniono: (1) regiony naukowe (RN), tj. takie, które osiągają najwyższe rezultaty w zakresie działalności badawczej i jakości kapitału ludzkiego, (2) regiony zaawansowane technologicznie (RZT), które skupiają przemysły wysokiej techniki i sektory oparte na wiedzy, (3) regiony usieciowione (RU), opierające swój rozwój na bliższych lub dalszych źródłach wiedzy, z jakimi łączą je odpowiednio „powiązania przestrzenne” i „pozaprzestrzenne”. Oprócz podstawowych typów regionów zidentyfikowano również ich kombinacje, których zwięźceniem jest najbardziej zaawansowana forma regionu opartego na wiedzy, spełniająca równocześnie kryterium sektorowe, funkcjonalne i sieciowe (RZT, RN i RU). Przy tym, o ile mierniki wykorzystane do wyznaczenia regionów naukowych i zaawansowanych technologicznie to często stosowane wskaźniki, m.in. nakładów na B+R, zatrudnienia w B+R, zatrudnienia w sektorze naukowym (wg NACE), liczby patentów i funduszy pozyskanych w 5 PR UE i klasyfikacji działalności gospodarczej (wg OECD), o tyle wyróżnienie regionów usieciowionych oparto na rzadko wykorzystywanych źródłach danych (zob. ramka 2).

Warto odnotować również, że wartością dodaną projektu KIT jest dezagregacja danych na temat udziału firm innowacyjnych na poziom regionalny przy wykorzystaniu danych krajowych *Community Innovation Survey* (EUROSTAT). Stworzono tym samym typologię regionów ze względu na udział firm innowacyjnych różnego typu (innowacje produktowe, procesowe, marketingowe i organizacyjne), a następnie odniesiono ją do typologii GOW.

### **Ramka 2. Pomiar powiązań z zewnętrznymi źródłami wiedzy**

Poziom powiązań formalnych rozumianych jako zamierzone i skoordynowane relacje między aktorami, którzy mogą, lecz nie muszą znajdować się w bliskości przestrzennej mierzone w projekcie KIT przy wykorzystaniu wskaźników zewnętrznych nakładów na B+R, zewnętrznych zgłoszeń patentowych oraz zewnętrznych funduszy uzyskanych w ramach 5 PR UE. Natomiast poziom powiązań nieformalnych zdefiniowanych jako nieoczekiwane, niezamierzone relacje powstające pomiędzy aktorami zlokalizowanymi w sąsiadujących regionach zmierzono przy wykorzystaniu danych o wspólnych patentach, cytowaniach patentów z innych regionów oraz migracji wynalazców (KIT 2012).

Po drugie, projekt testował empiryczne występowanie trzech modelowych ścieżek rozwoju regionalnego w oparciu o innowacyjność: (1) wzorzec endogeniczny bazujący na zasobach wewnętrznych regionu, (2) wzorzec kreatywnych zastosowań i (3) wzorzec innowacyjności imitacyjnej. Pierwszy z nich charakteryzuje takie obszary, na których spełnione są warunki zarówno dla tworzenia wiedzy, jak i jej rozprzestrzeniania w skali lokalnej oraz możliwe jest przekształcanie wiedzy w innowacje i ich szerokie zastosowania w regionie. Takie regiony, z uwagi na złożoność procesów innowacyjnych, są



## 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja

### Główne trendy rozwojowe

#### Wątkowa pozycja Europy w światowej gospodarce wiedzy

Projekt TIGER podsumowuje stan gospodarki wiedzy w Europie na tle reszty świata. Wnioski z tego porównania nie stanowią nowej wiedzy, lecz osadzają dyskusję na temat innowacyjności regionalnej w szerszym kontekście. Realizacja Strategii Lizbońskiej z ambitnym celem osiągnięcia wydatków na badania i rozwój na poziomie 3% PKB w przestrzeni europejskiej w celu stworzenia najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie zakończyła się w dużej mierze niepowodzeniem. Winę za to ponosi niedopasowanie instrumentarium osiągania celów do ich złożoności oraz nieuwzględnienie ogromnej różnorodności regionalnej Europy. W szczególności nie przewidziano odpowiednich zachęt dla sektora prywatnego, aby inwestował w B+R, nie zapewniono optymalnego podziału zadań w tym zakresie pomiędzy poszczególne rządy i instytucje UE. Ponadto bardzo niewielką rolę przypisano zapewnieniu przepływów wiedzy i technologii z pozostałych regionów świata, w celu zasilenia niedoinwestowanych obszarów wiedzy w Europie.

Tabela 5.1. Wskaźniki wiedzy. Udział Europy w rynku światowym

	Łączne wydatki na B+R		Wysokowartościowe granty patentowe udzielone przez USPTO*		Eksport towarów wysokiej techniki			Publikacje naukowe o znaczeniu światowym		
	2002	2007	1997	2008	1997	2003	2008	1995	2000	2008
EU-27	26,1	23,1	33	28,7	16,8	17,6	17,4	30,6	41,7	26,1
USA	35,1	32,6	33,5	30,9	23,4	16,8	13,6	30,2	36,9	22,2
Japonia	13,7	12,9	26,8	27,5	14,7	10,6	8,1	7,3	10,7	5,3
Reszta świata	25,1	31,4	6,7	12,9	45,1	54,9	60,9	31,9	35,9	46,4
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* USPTO – Biuro Patentów i Znaków Towarowych Stanów Zjednoczonych.

Źródło: TIGER 2012, s. 31.

Prezentacja wybranych wskaźników wiedzy dla Europy na tle świata prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, Europa osiąga zdecydowanie słabsze rezultaty niż pozostałe regiony Triady w zakresie inwestycji w naukę i technologie, w szczególności w odniesieniu do inwestycji pochodzących z sektora prywatnego. Podczas gdy Japonia osiągnęła poziom 3% PKB, a USA – 2,8%, w Europie wskaźnik ten w 2010 r. wyniósł 1,8%. Tym samym udział Europy w światowych wydatkach na B+R w latach 2002–2007 spadł o 3 punkty procentowe do poziomu 23%. Podobne wnioski wysnuć można na podstawie analizy statystyk patentowych oraz analizy publikacji naukowych o znaczeniu światowym – udział Europy w dorobku światowym w tym zakresie w ciągu ostatniej dekady zmalał i choć w odniesieniu do publikacji pozycja Europy jest silniejsza niż USA, to wartości *per capita* stawiają ją na słabszej pozycji. Należy przy tym zauważyć, że biorąc pod uwagę wszystkie zaprezentowane wskaźniki, pozycja regionów Triady spadała, podczas gdy, dzięki Chinom, pozycja krajów tzw. reszty świata uległa wzmocnieniu. Udział Europy w rynku światowym jest największy w zakresie patentów i publikacji, a wśród krajów Triady – w eksporcie towarów wysokiej techniki, nadal jednak pozostaje to udział niły w stosunku do pozostałych gospodarek świata (17,4% wobec 60,9%) (tab. 5.1).

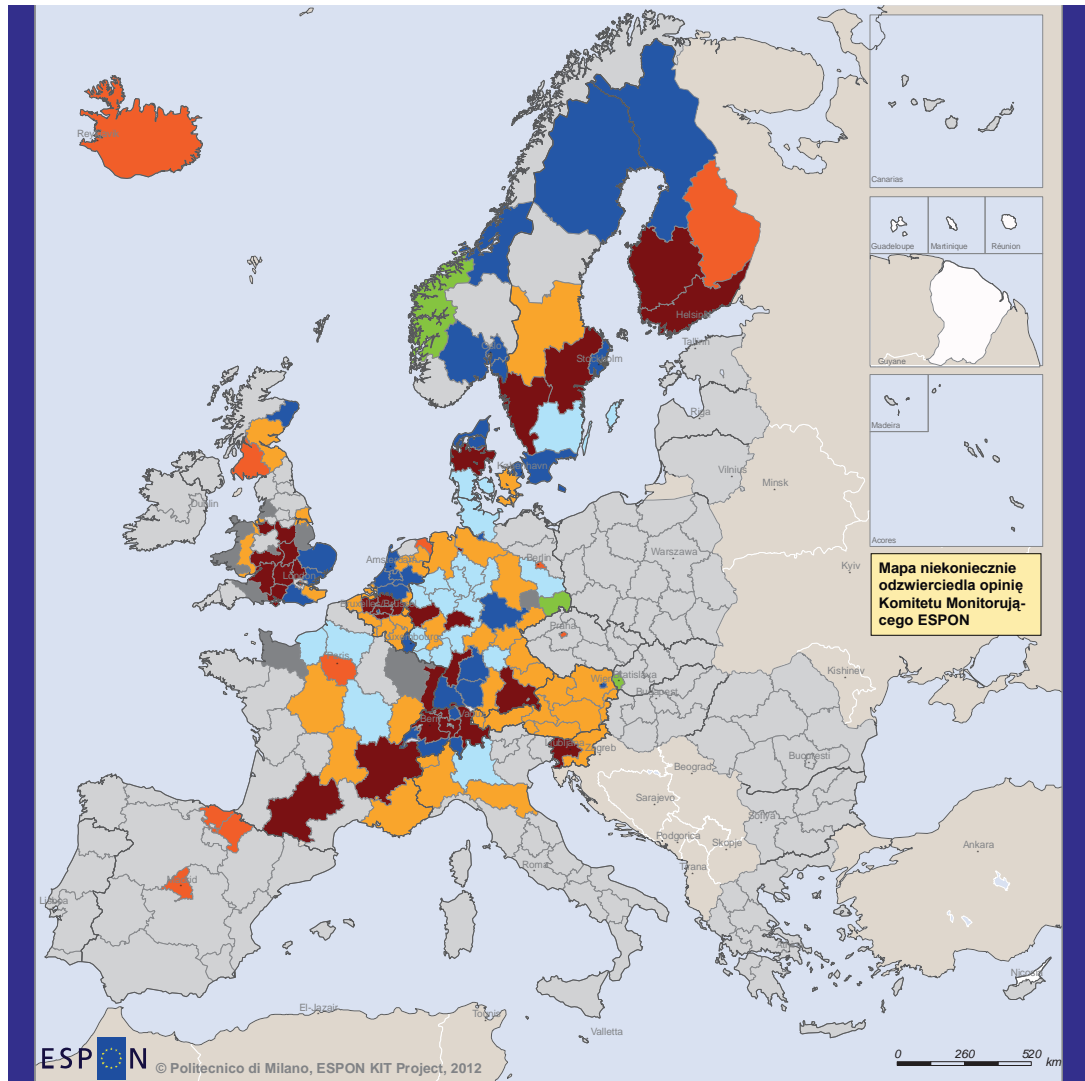
#### GOW zjawiskiem rzadkim i przestrzennie rozproszonym

Gospodarka oparta na wiedzy jest zjawiskiem wyjątkowym w przestrzeni Europy. Według typologii KIT zaledwie 31 regionów spełnia wszystkie trzy kryteria GOW równocześnie, nielicznym regionom można nadać status zaawansowanych technologicznie, regionów naukowych czy też usieciowionych lub ich kombinacji, natomiast większość obszaru Europy (137 regionów NTS 2), w szczególności peryferii południowych i wschodnich, nie można zaliczyć do GOW pod względem żadnego z kryteriów (zob. ryc. 5.2). Porównania międzynarodowe dowodzą przy tym, że taka przestrzenna koncentracja



## 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja

GOW Europie jest zjawiskiem naturalnym i zachodzi także poza starym kontynentem, m.in. w USA, Chinach i Indiach, przy tym skupianie się działalności B+R w kilku regionach jest bardziej charakterystyczne dla gospodarek słabiej rozwiniętych.




 EUROPEAN UNION  
 Part-financed by the European Regional Development Fund  
 INVESTING IN YOUR FUTURE

Regional level: NUTS2  
 Source: Own elaboration, 2011  
 Origin of data: EUROSTAT and REGPAT, 2007  
 © EuroGeographics Association for administrative boundaries

### Legenda

- brak danych
- niesklasyfikowane (137)
- wyłącznie regiony zaawansowane technologicznie – RZT (8)
- wyłącznie regiony naukowe – RN (11)
- wyłącznie regiony usieciowione – RU (43)
- regiony RZT i RN (3)
- regiony RZT i RU (20)
- regiony RN i RU (29)
- regiony RZT, RN i RU (31)

### Rycina 5.2. Regiony oparte na wiedzy w Europie

Źródło: mapa 1.1.4; KIT 2012, s. 5.

Obszary zaawansowane technologicznie skoncentrowane są w regionach peryferyjnych i stolicach nowych krajów członkowskich UE, a dokładniej do tej grupy zaliczono: 21 regionów niemieckich, 13 brytyjskich, 8 francuskich, 5 belgijskich, 4 szwajcarskie, 3 szwedzkie, po 2 fińskie i duńskie oraz norweski, włoski, słoweński i słowacki. Ten wzorec przestrzenny nie ulega istotnym zmianom w cza-

## 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja

Regiony naukowe zlokalizowane są natomiast w centralnej i północnej Europie (głównie w Niemczech i krajach skandynawskich), przy tym zaledwie 3 spośród 74 tego typu obszarów leżą w granicach NMS UE. Regiony usieciowione zlokalizowane są w większości w Europie Centralnej i krajach skandynawskich.

Żadne z polskich województw nie zmieściło się w kategorii regionu spełniającego równocześnie wszystkie trzy kryteria GOW. Według kryterium funkcjonalnego wszystkie województwa zaliczone zostały do typu regionu bez specjalizacji w zakresie działalności naukowej, a według kryterium sieciowego – do regionów niewspółpracujących. Zróżnicowanie regionalne Polski ujawnia się jedynie w typologii sektorowej: województwo mazowieckie zaliczono do typu regionów o rozwiniętym sektorze usług wiedzochłonnych, a województwa dolnośląskie, opolskie, podkarpackie, pomorskie, śląskie i zachodniopomorskie do regionów o rozwiniętym sektorze przemysłów średniej i wysokiej techniki. Rycina 5.2 prezentuje ujęcie europejskie, w którym polskie regiony pozostają poza klasyfikacją, nie zmienia to faktu, że pełnią one te funkcje w bardziej ograniczonym (krajowym) wymiarze.

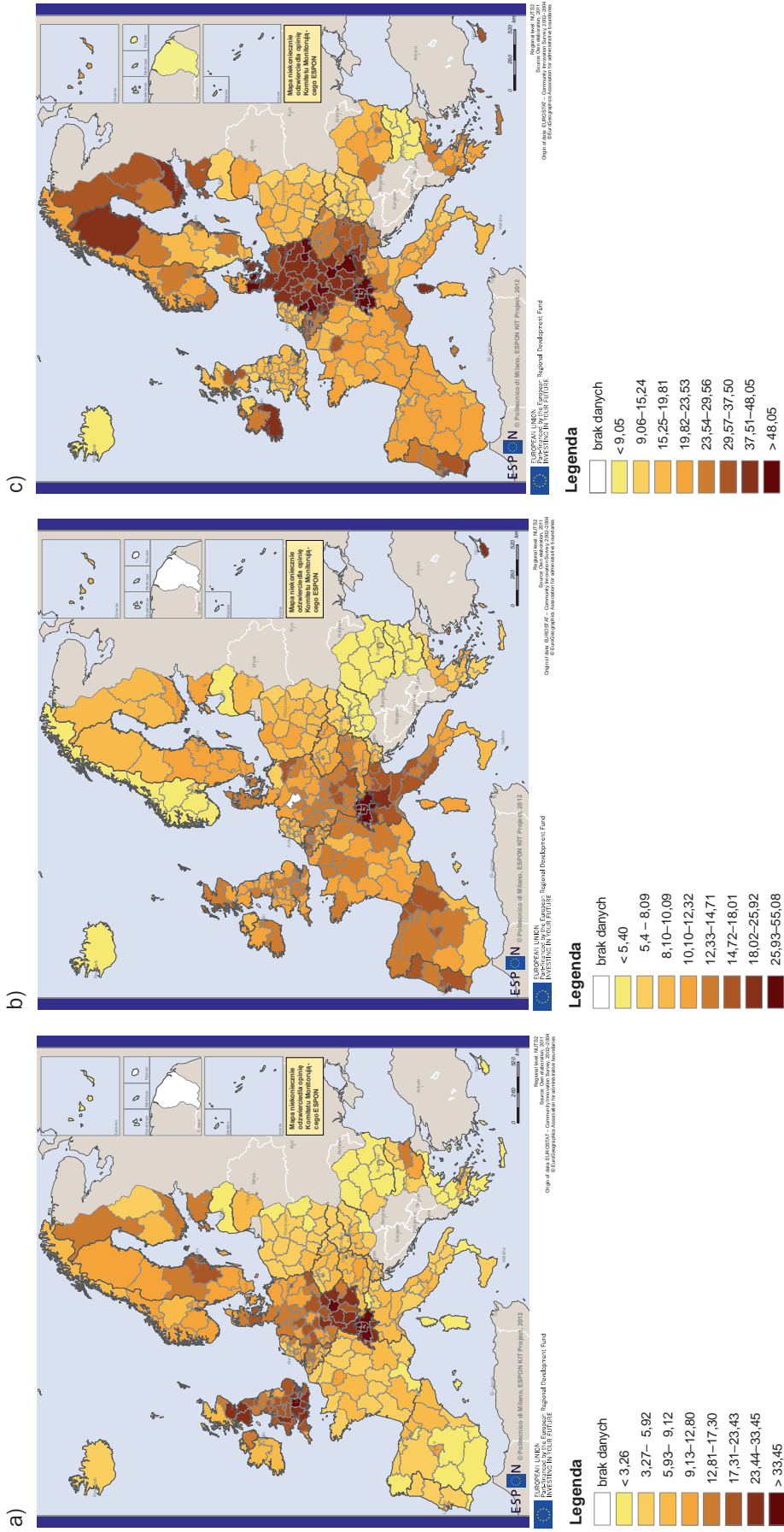
### Regionalny wzorzec innowacyjności zależy od rodzaju innowacji

Poziom innowacyjności regionów mierzony udziałem przedsiębiorstw wprowadzających innowacje zależy od ich rodzaju, dlatego owa innowacyjność powinna być analizowana oddzielnie w odniesieniu do innowacji produktowych, procesowych oraz marketingowych i organizacyjnych (ryc. 5.3). Wysoki odsetek firm wdrażających nowe produkty jest charakterystyczny dla silnych gospodarek, tj. Niemiec, krajów skandynawskich, Szwajcarii oraz Wielkiej Brytanii, z kilkoma wyjątkami w pozostałych regionach europejskich. W ramach poszczególnych państw najwyższą innowacyjnością tego typu cechują się regiony stołeczne, poza nielicznymi odstępstwami od tej reguły, takimi jak np. Tuluza we Francji. Przestrzenny obraz innowacyjności procesowej jest zupełnie odmienny – dominują regiony zlokalizowane w krajach południowoeuropejskich, takich jak: Cypr, Hiszpania, Francja, Grecja, Włochy, Malta, Portugalia. Natomiast, co ciekawe, innowacyjność oparta na wdrażaniu nowych rozwiązań marketingowych i organizacyjnych jest stosunkowo równomierniej rozpowszechniona w przestrzeni Europy, nie widać tu tak dużych różnic między regionami najsłabszymi i najsilniejszymi. W tym zakresie przodują regiony tzw. piętastki, szczególnie Austrii i Niemiec.

Terytorium Polski najsłabiej prezentuje się na tle Europy pod względem poziomu innowacyjności produktowej – trzy województwa tzw. ściany wschodniej (podlaskie, lubelskie i świętokrzyskie) notują w skali kontynentu najniższe wskaźniki, natomiast w odniesieniu do dwóch pozostałych kategorii zróżnicowanie nie jest tak silne. Najwyższy udział firm wdrażających innowacje produktowe w Polsce prezentuje województwo dolnośląskie, innowacje procesowe – wielkopolskie, natomiast region pomorski wyróżnia się zarówno pod względem innowacji procesowych, jak i marketingowych/organizacyjnych.



# 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja



Rycina 5.3a, b i c. Udział firm wdrażających innowacje w ujęciu rodzajowym (a – innowacje procesowe; b – innowacje produktowe; c – innowacje marketingowe i organizacyjne)

Źródło: mapy 1.4.1, 1.4.2, 1.4.3; KIT 2012, s. 13.

## 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja

### Regiony naukowe przeciętnie innowacyjne

Niewiele regionów w Europie jest samowystarczalnych pod względem wiedzy, w praktyce większość korzysta z dorobku wypracowywanego przez grupę najsilniejszych badawczo obszarów. Jedynie trzy (zachodnia Norwegia, Drezno i Bratysława) równocześnie spełniają kryterium sektorowe i funkcjonalne GOW, natomiast większość regionów zaawansowanych technologicznie to równocześnie regiony usieciowione, tj. najsilniej wykorzystujące wiedzę pochodzenia zewnętrznego. Oznacza to, że zasoby wiedzy konieczne do powstawania innowacji nie są z reguły wykorzystywane w ramach danego regionu, a wręcz odwrotnie. Niewiele stanowi zaplecze wiedzy, w którą zaopatrują inne lokalizacje. Wiedza rozprzestrzenia się dzięki relacjom sieciowym i tworzy wartość dodaną w innych regionach niż te, gdzie jest tworzona.

Tabela 5.2. Poziom innowacyjności poszczególnych grup regionów wg kryteriów GOW

	Innowacje produktowe	Innowacje procesowe	Innowacje produktowe i/lub procesowe	Innowacje marketingowe i/lub organizacyjne	Skłonność gospodarstw domowych do stosowania innowacji	Innowacje środowiskowe
Regiony zaawansowane technologicznie	17,42	13,76	43,66	32,75	57	0,007
Regiony naukowe	18,16	13,48	43,71	29,51	62	0,007
Regiony usieciowione	16,19	13,2	44,24	31,95	57	0,007
Pozostałe	6,34	9,88	27,4	20,58	41	0,003

Źródło: KIT 2012, s. 14.

Poziom innowacyjności poszczególnych typów regionów według kryteriów GOW ujawnia, że regiony spełniające którekolwiek kryterium GOW są bardziej innowacyjne niż te, które tego kryterium nie spełniają. Co jednak zaskakujące, regiony naukowe, a zatem o rozwiniętym sektorze badawczym i wysokich nakładach na sferę badawczo-rozwojową, nie wyróżniają się znacząco wyższym poziomem innowacyjności przedsiębiorstw na tle regionów zaawansowanych technologicznie czy usieciowionych. To oznacza, że wiedza potrzebna do tworzenia innowacji nie musi powstawać wewnątrz regionu lub nie pochodzi z jednostek badawczo-rozwojowych, co szczególnie odnosi się do innowacji marketingowych i organizacyjnych, w przypadku których regiony naukowe osiągają najsłabszy wskaźnik (zob. tab. 5.2).

### Wyzwania

#### Zróźnicowane źródła innowacyjności regionów

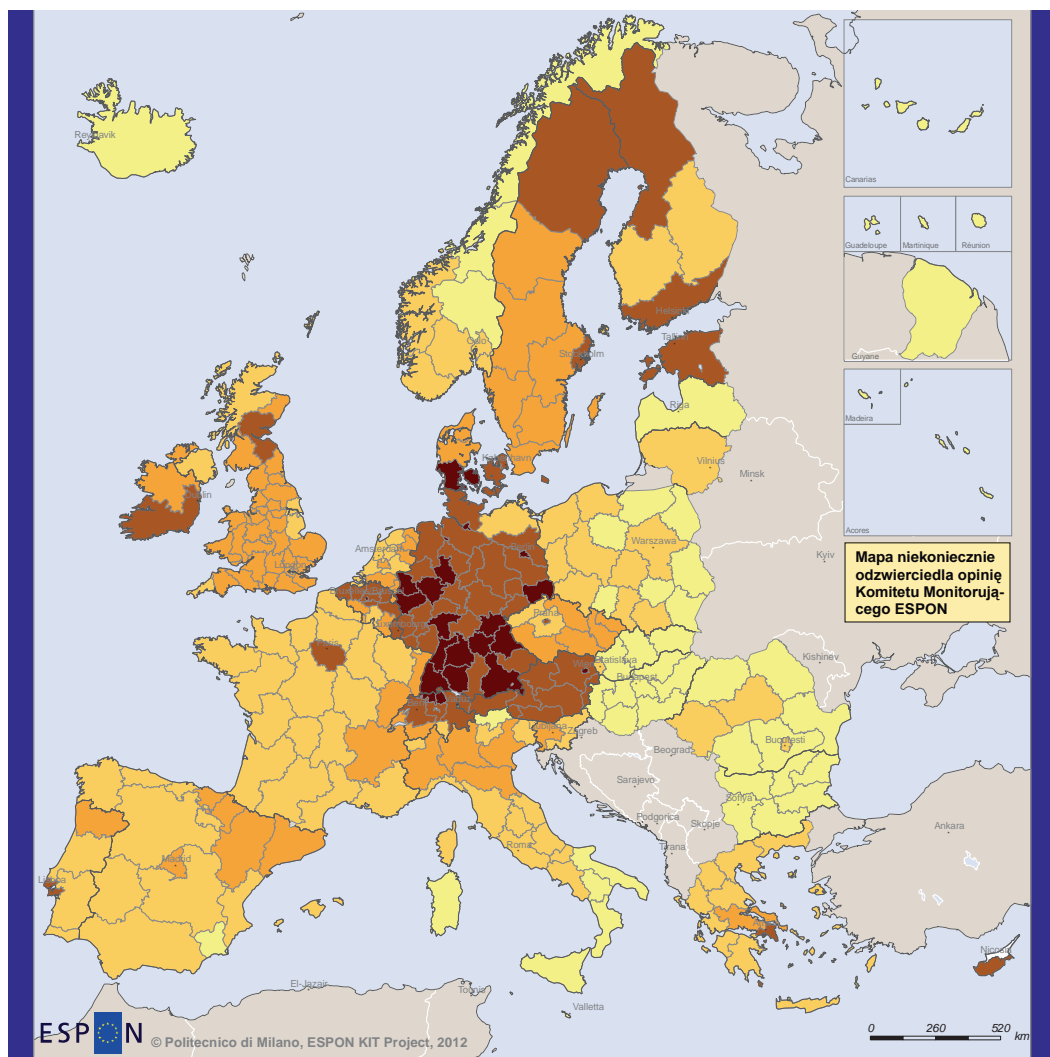
Regiony różnią się między sobą nie tylko poziomem rozwoju GOW oraz stopniem innowacyjności, lecz także modelami rozwoju w oparciu o innowacje. Cechy regionów determinują bowiem to, z jakich źródeł wiedzy one korzystają, w jaki sposób eksploatują te źródła i w następstwie jakich procesów wiedza przetwarzana jest w innowacje. Rozpoznanie tych cech oraz dobór odpowiednich instrumentów stymulujących innowacyjność zawsze stanowi wyzwanie rozwojowe dla każdego obszaru. Pewną wskazówką w tym względzie jest typologia terytorialnych modeli innowacyjności opracowana w ramach projektu KIT i uzupełniona w projekcie AMCER.

Europę podzielono na pięć różnych kategorii obszarów pod względem terytorialnych wzorców innowacyjności (ryc. 5.4). Do europejskiego obszaru opartego na nauce zaliczono silne regiony tworzące wiedzę i innowacje o istotnym stopniu nowatorstwa i szerokich zastosowaniach. Cechy tego obszaru to: wysokie nakłady na badania i rozwój, stosunkowo duży odsetek wynalazców, wysoce wykwalifi-

## 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja

kowany personel, doskonała dostępność oraz wysoka receptywność (rozumiana jako zdolności do interpretacji i wykorzystania wiedzy pochodzącej z zewnątrz). Obszar ten obejmuje grupę regionów niemieckich oraz Wiedeń, Brukselę i południową Danię.

*Obszar nauk stosowanych* obejmuje regiony tworzące wiedzę z zakresu nauk stosowanych, ale także pozyskujące wiedzę z regionów o podobnym zasobie. Przy tym sektor B+R w tych regionach jest równie silny jak w obszarze opartym na wiedzy, natomiast warunki do jej tworzenia i pozyskiwania są nieco słabsze. Należą tu z reguły sąsiadujące ze sobą regiony środkowej i północnej Europy, w szczególności te położone w Austrii, Belgii, Luksemburgu, Francji, Niemczech, Irlandii, Danii, Finlandii i Szwecji, a także kilka leżących na wschodzie i południu Europy: Praga, Cypr, Estonia, Attyka i Lizbona.



EUROPEAN UNION  
Part-financed by the European Regional Development Fund  
INVESTING IN YOUR FUTURE

Regional level: NUTS2  
Source: Own elaboration, 2012  
Origin of data: EUROSTAT, 2012  
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

### Legenda

- brak danych
- obszar innowacji naśladowczej
- obszar inteligentnego i twórczego zróżnicowania
- obszar inteligentnych zastosowań technologicznych
- obszar nauk stosowanych
- europejski obszar oparty na nauce

Rycina 5.4. Terytorialne modele innowacyjności w Europie

Źródło: KIT 2012, s. 19.

## 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja

*Obszar inteligentnych zastosowań technologicznych* charakteryzuje wysoka innowacyjność produkto-wa uzyskiwana, dzięki znacznej kreatywności, przy wykorzystaniu głównie wiedzy pochodzącej spoza regionu. Poziom wydatków na B+R jest zdecydowanie niższy niż w regionach wcześniej omawianych. Mimo mniejszego natężenia pozytywnych uwarunkowań wzmocniających procesy tworzenia i pozyskiwania wiedzy niż w dwu poprzednich grupach, należy podkreślić kreatywność i przedsiębiorczość jako czynniki innowacyjności tego typu obszarów. Do tej kategorii zaliczamy: północną część Hiszpanii oraz Madryt, północne Włochy, alpejskie obszary Francji, regiony holenderskie, szwedzkie i brytyjskie.

*Obszar inteligentnego i twórczego zróżnicowania* cechuje niski poziom wiedzy stosowanej tworzonej w regionie. Wewnętrzne możliwości innowacyjne tego typu regionów wynikają głównie z wysokiego poziomu kompetencji lokalnych, istotne znaczenie ma przy tym wiedza ukryta (tzw. *tacit knowledge*) związana z lokalnym kapitałem ludzkim. Pozyskiwaniu wiedzy z zewnątrz oraz jej dostosowaniu do wewnętrznych potrzeb sprzyjają również kreatywność i atrakcyjność omawianych regionów. Są to głównie obszary krajów śródziemnomorskich, regiony hiszpańskie, greckie i portugalskie, środkowych Włoch oraz wokół dużych aglomeracji miejskich Słowacji i Polski, a także nieliczne regiony północnej Europy (w Finlandii i Wielkiej Brytanii).

*Obszar innowacyjności naśladowczej* tworzą regiony o niskim poziomie tworzenia wiedzy i innowacji, a przy tym słabej przedsiębiorczości i kreatywności. Wysoka atrakcyjność oraz potencjał innowacyjny tych obszarów może ułatwiać pozyskiwanie innowacji z zewnątrz i ich imitację. Do tej kategorii należy większość regionów nowych krajów członkowskich (Bułgarii, Węgier, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji oraz Malta), ale również południowe Włochy i północne peryferie Norwegii.

Projekt AMCER, z uwagi na różnice metodologiczne, klasyfikuje objęte analizą regiony nieco odmiennie. Wschodnią Anglię oraz Flandrię zalicza do  *europejskiego obszaru opartego na nauce*. Dolną Saksonię i zachodnią Finlandię do  *obszaru nauk stosowanych*, Katalonię i Toskanię włącza do  *obszaru inteligentnych zastosowań technologicznych*, Bretanię, region PACA i Andaluzję – do  *obszaru inteligentnego i twórczego zróżnicowania*. Regiony z typu  *innowacyjności naśladowczej* nie były przedmiotem analizy projektu AMCER.

Polskie regiony zaliczone zostały zatem do dwóch typów obszarów o słabej innowacyjności opartej na wiedzy zewnętrznej, przy czym widoczna jest różnica modeli rozwoju regionów wschodniej i zachodniej Polski. Województwa tzw. ściany wschodniej (warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie i podkarpackie) oraz woj. kujawsko-pomorskie i opolskie należą do obszaru innowacyjności naśladowczej, natomiast pozostałe regiony – do obszaru inteligentnego i twórczego zróżnicowania. To zróżnicowanie znajduje odzwierciedlenie w odmiennym zestawie rekomendacji sformułowanym dla każdego z modeli.

### Sektor badawczo-rozwojowy regionu a jego innowacyjność

Każdy region ma inne warunki wyjściowe w zakresie rozwoju w oparciu o innowacyjność. Regiony niezwykle silnie różnicuje zarówno potencjał naukowy, jak i możliwości absorpcyjne przedsiębiorstw w nich zlokalizowanych. Można rozpatrywać w tym względzie kilka hipotetycznych sytuacji. Obok regionów o silnych więziach wewnętrznych między sektorem nauki a sektorem biznesowym, funkcjonują obszary o nikłych wewnętrznych powiązaniach wynikających czy to ze słabości sektora nauki, czy z cech sektora przedsiębiorstw, które nie upatrują w związkach z nauką przewag konkurencyjnych, czy też ze słabości systemowych w dziedzinie transferu wiedzy. W pierwszym przypadku firmy nie znajdując odpowiednich źródeł wiedzy w regionie, w sposób naturalny rekompensują te niedobory za pomocą relacji o charakterze ponadregionalnym, co jest istotnie wzmocniane postępowaniem w dziedzinie komunikacji. W drugiej sytuacji uczelnie mogą udostępniać swoją wiedzę tam, gdzie jest ona potrzebna, niekoniecznie w regionie macierzystym. Sprzyja temu specjalizacja dziedzinowa i zróżnicowanie poziomu merytorycznego uczelni lub poszczególnych jej jednostek. Wreszcie w sytuacji trzeciej przedsięwzięcia innowacyjne będące efektem pracy naukowej mogą zostać zrealizowane (ucieleśnione) poza granicami regionu, w którym powstały. Znane są bowiem sytuacje, gdy akademicy przedsiębiorcy nie trafiają na korzystny grunt innowacyjny w regionie macierzystym, a z powodzeniem realizują się w innych lokalizacjach. We wszystkich tych sytuacjach, które przecież nie

## 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja

wyczerpują katalogu możliwych kombinacji, ujawnia się znaczenie ponadregionalnych oddziaływań sektora naukowego na innowacyjność i rozwój.

Jedynie nieliczne obszary w Europie (ale również w szerszej skali) są samowystarczalne pod względem zaspokojenia popytu na wiedzę. W praktyce większość regionów europejskich korzysta z dobrodziejstwa wypracowywanego przez grupę tych o silnym potencjale naukowo-badawczym. Nieadekwatność rozpatrywania relacji sektor B+R – innowacyjność w kontekście regionalnym jest szczególnie widoczna w odniesieniu do regionów o niewielkiej innowacyjności i słabej skłonności do współpracy. Dlatego wyzwaniem stanowi, po pierwsze, uświadomienie sobie tych prawidłowości oraz akceptacja różnorodności regionalnej. Z kolei rozpoznanie powiązań w zakresie pozyskiwania wiedzy ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych powinno prowadzić do tworzenia nowych silni zindywidualizowanych i realistycznych strategii innowacyjności bez presji podnoszenia innowacyjności za pośrednictwem inwestycji w sektor B+R, gdy nie ma po temu racjonalnych przesłanek. Badania ESPON są w tym zakresie przydatne, gdyż dają pozytywną odpowiedź na pytanie, czy region może być innowacyjny bez sektora badawczo-rozwojowego. Wnioski i rekomendacje omawianych projektów wskazują przy tym alternatywne możliwości zwiększania innowacyjności regionalnej, polegające na rozwijaniu powiązań formalnych i nieformalnych służących dyfuzji wiedzy pomiędzy regionami. Proponują ponadto metodologię diagnozowania sytuacji w tym zakresie.

### Innowacyjność a polaryzacja przestrzeni

Omawiane projekty wskazują niezbicie, że zdolność absorpcji wiedzy oraz w efekcie innowacyjność są przestrzennie skoncentrowane. Tradycyjnie, kolebką głównych motorów rozwoju opartego na innowacjach są obszary miejskie, a wysoką innowacyjnością charakteryzują się obszary metropolitalne oraz regiony produkujące wyroby zaawansowane technicznie. Zachodzące procesy i prawa rządzące dyfuzją wiedzy opisane m.in. w raportach z badań ESPON sugerują, że procesy przestrzennej polaryzacji na poziomie narodowym i na poziomie unijnym mogą wraz z upływem czasu ulegać wzmocnieniu. Po pierwsze dlatego, że najbardziej zasilane w wiedzę są obszary najsilniejsze. To tym regionom najłatwiej uzyskać dostęp do wiedzy zewnętrznej z uwagi na posiadany zasób wiedzy własnej i tzw. bliskość kognitywną do zewnętrznych źródeł wiedzy. Tym samym w procesach rozlewania się wiedzy faworyzowane są obszary o wysokiej innowacyjności.

Po drugie, niektóre rodzaje innowacyjności – innowacje procesowe – w znacznie większym stopniu dotyczą wybranych lokalizacji – uprzywilejowaną pozycję osiągają obszary metropolitalne. Co więcej, jak wskazuje projekt KIT, inwestycje w B+R i kapitał ludzki będą w największym stopniu podnosić innowacyjność już silnych regionów. Po trzecie, przyszły rozwój ekonomiczny w dużej mierze będzie zależał od rozwoju innowacyjnych dziedzin nauki. Prognozy rozwoju technologicznego (zob. projekt AMCER) przewidują, że kolejna fala rozwoju gospodarczego (ok. 2020 r.) będzie napędzana tzw. technologiami NBIC (nanotechnologie, biotechnologie, technologie informacyjne i nauki kognitywne). Lokalizacja centrów tych technologii może w przyszłości wpłynąć na kształt zarówno europejskiej sieci miast, jak i na zwiększenie zróżnicowań terytorialnych w Europie.

W odpowiedzi na to wyzwanie projekty ESPON zwracają uwagę na konieczność wiązania regionów słabych z silniejszymi i szukania alternatywnych ścieżek rozwoju opartego na innowacyjności.

### Wnioski

#### Efektywność europejskich regionów w tworzeniu wiedzy

Sposób, w jaki nakłady na badania i rozwój oraz kapitał ludzki wpływają na powstawanie nowej wiedzy, jest regionalnie zróżnicowany. Jednak efektywność ponoszonych nakładów pozostaje najmniejsza w przypadku regionów najsłabiej wyposażonych w wiedzę, co oznacza, że do tworzenia nowej potrzebny jest pewien zasób wiedzy już istniejącej. Każdy region wymaga indywidualnego podejścia w kwestii określenia optymalnych proporcji między finansowaniem B+R i kapitału ludzkiego. Ma to związek również z wykorzystywaniem wiedzy formalnej pochodzącej spoza regionu. Analizy empiryczne projektu KIT dowodzą bowiem, że aby korzystać z wiedzy pochodzącej z zewnątrz, region musi mieć określony zasób wiedzy wewnętrznej. Regiony wykorzystujące wiedzę mniej efektywnie, bardziej



## 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja

niż dodatkowych nakładów wymagają zapewnienia organizacyjnej i strukturalnej pomocy w zakresie wykorzystania posiadanych zasobów.

### Inwestycja w kapitał ludzki efektywniejsza niż inwestycja w B+R

Analizy projektu KIT dowodzą, że zwiększanie nakładów na B+R jest efektywne wyłącznie w regionach o wysokich nakładach. Ma to wpływ na realizację polityki innowacyjnej w Europie. Jednolity cel lizboński stawiany różnorodnym regionom w zakresie zwiększania nakładów na B+R do poziomu 3% PKB jest zatem nieprawidłowo sformułowany. W regionach słabych z uwagi na niską elastyczność PKB względem B+R zwiększanie nakładów na te cele nie przyniesie oczekiwanych rezultatów w postaci wzrostu PKB do poziomu porównywalnego z regionami silnymi. W regionach słabych znacznie bardziej efektywne okazuje się inwestowanie w kapitał ludzki, który pozostaje kryterium wstępnym osiągnięcia wzrostu. Podsumowując, warunkiem sukcesu jest optymalna kombinacja nakładów na B+R i na kapitał ludzki, a forsowanie wysokich nakładów na B+R w każdym przypadku jest nieefektywne.

Źródła innowacyjności regionów europejskich są różnorodne, w przypadku niektórych obszarów wynika ona z wykorzystywania impulsów pochodzących z rozwiniętego sektora naukowego i z pojemnej bazy wiedzy formalnej, podczas gdy inne obszary opierają swoją innowacyjność na zróżnicowanych źródłach wiedzy m.in. w zakresie zdolności technicznych czy zarządczych (*obszar inteligentnego i twórczego zróżnicowania*). Wiedza ucieleśniona w kapitale ludzkim oddziałuje na innowacyjność w stopniu porównywalnym ze zwiększeniem nakładów na B+R. Jednak wiedza zawarta w kapitale ludzkim jest bardziej efektywnie wykorzystywana tam, gdzie ów kapitał jest wysokiej jakości.

### Wymiar terytorialny kluczowy w dyskusji nad innowacyjnością

Studia przypadku zrealizowane w ramach projektu KIT dowodzą, że charakterystyka regionalna, a nie branżowa, determinuje terytorialny model innowacji. Wnioski z analizy tych samych branż świadczą o tym, że podlegają one różnym tendencjom w zależności od cech terytorium. Co więcej, wymiar terytorialny należy rozumieć jako odnoszący się do danego terytorium na różnych poziomach. Takie założenie przyjęto w ramach projektu AMCER, gdzie w odróżnieniu od projektu KIT studia przypadku realizowano w nawiązaniu do obszarów o różnym stopniu dezagregacji administracyjnej.

Ten wniosek ma niewątpliwe znaczenie w przypadku Polski, z uwagi na nierównomierny rozwój poszczególnych województw, w szczególności tych z pojedynczymi silnymi ośrodkami metropolitalnymi, tj. mazowieckiego, ale również dolnośląskiego. W tych przypadkach rekomendacje dla całego województwa bezwzględnie powinny uwzględniać wewnętrzne zróżnicowanie obszaru.

### Znaczenie praktyczne dla procesów decyzyjnych

Wnioski projektu KIT mają wyraźny wymiar praktyczny. Rekomendacje zmierzają w kierunku zróżnicowania podejścia do polityki innowacyjnej dla poszczególnych regionów i odejścia od strategii *one-size-fit all*. Projekt nawołuje do konstruowania inteligentnych polityk innowacyjnych, tj. takich, które łączą dwa kluczowe pojęcia „zakorzenienia” (*embeddedness*) i „połączoności” (*connectedness*). Działania podejmowane na rzecz innowacyjności powinny równocześnie być silnie osadzone w kontekście lokalnym i dostosowane do lokalnych aktywów oraz winny zapewniać dostęp do zewnętrznej wiedzy za pośrednictwem silnych więzi ze światem zewnętrznym. Charakterystykę inteligentnych polityk innowacyjnych w poszczególnych regionach prezentuje tabela 5.3.



## 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja

Tabela 5.3. Inteligentne polityki innowacyjne według terytorialnych wzorców innowacji

Elementy polityki	Terytorialne wzorce innowacji			Obszar innowacji naśladowczej
	Europejski obszar oparty na nauce	Obszar nauk stosowanych	Obszar inteligentnych zastosowań technologicznych	
<b>Cele polityki</b>	Zupełny zwrot w kierunku inwestycji w B+R		Zupełny zwrot w kierunku zastosowań i współpracy w tym zakresie	Zupełny zwrot w kierunku imitacji
<b>Działania na rzecz tworzenia wiedzy lokalnej (embeddedness)</b>	Wsparcie B+R w zakresie:  Nowych dziedzin badań podstawowych Technologii ogólnego zastosowania	Specjalistycznych dziedzin technologicznych Różnorodności zastosowań	Wsparcie kreatywnych zastosowań, nacisk na nowe zastosowania, wzrost produktywności starych zastosowań za pośrednictwem:  Premiowania rozwoju technologii i udoskonalen Tworzenia różnorodności	Szybkie rozprzestrzenianie istniejących innowacji Wsparcie receptywności na istniejące innowacje Wsparcie działalności firm lokalnych: • komplementarnych z korporacjami międzynarodowym • wyspecjalizowanych podwykonawców
<b>Działania na rzecz wykorzystania się wiedzy (connectedness)</b>	Zachęty dla przyciągnięcia i mobilności inwestorów Wsparcie współpracy badawczej w ramach:  Technologii ogólnego zastosowania oraz projektów trans-terytorialnych (ERA)	Wybranych technologii oraz transterytorialnych projektach (ERA) w pokrewnych sektorach/ dziedzinach	Zachęty dla twórczych zastosowań przez:  Wspólne działania badawcze w ramach sektorów pokrewnych Wspólne poszukiwania nowych zastosowań technologicznych	Zachęty dla przyciągnięcia korporacji międzynarodowych Negocjowanie powiązania lokalnych firm z korporacjami transgranicznymi w postaci dostarczania innowacyjnego „wkładu lokalnego”
<b>Poziom prowadzenia działań</b>	Poziom narodowy (również przy wykorzystaniu funduszy UE)	Poziom lokalny (również przy wykorzystaniu funduszy UE)	Poziom lokalny (również przy wykorzystaniu funduszy UE)	Poziom narodowy i lokalny (również przy wykorzystaniu funduszy UE)

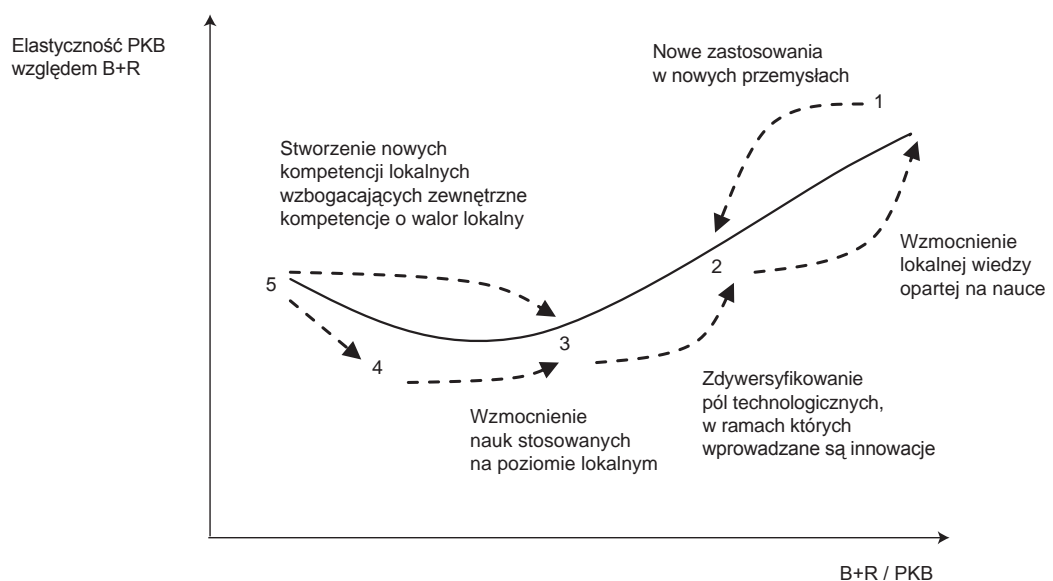
Tabela 5.3 – cd.

Elementy polityki	Terytorialne wzorce innowacji			
	Europejski obszar oparty na nauce	Obszar nauk stosowanych	Obszar inteligentnych zastosowań technologicznych	Obszar inteligentnego i twórczego zróżnicowania
<b>Styl polityki</b>	Osiągnięcie masy krytycznej działalności badawczo-rozwojowej przez koncentrację wsparcia publicznego Priorytet dla projektów realizowanych w trójkącie: uczelnie wyższe – instytuty badawcze – przedsiębiorstwa Ocena programów badawczo-rozwojowych Wsparcie mechanizmów transferu wiedzy i technologii w ramach pokrewnych sektorów Tematyczne/regionalne ukierunkowanie finansowania B+R:		Ostrożna ocena <i>ex ante</i> strategii i projektów innowacyjnych i różnicujących Ciągłość wsparcia publicznego, bieżąca i <i>ex post</i> ocena rezultatów Wsparcie oddolnej identyfikacji grup zawodowych w przemyśle przez zwiększanie świadomości lokalnych potencjałów i możliwości („planowanie strategiczne w przemyśle”) Tematyczne/regionalne ukierunkowanie finansowania innowacji w celu:	Działanie na korzyść rozprzestrzeniania się wiedzy z zakresu zarządzania i technologii z korporacji transnarodowych Wsparcie projektów współpracy między korporacjami transnarodowymi a lokalnymi przedsiębiorstwami Wsparcie transferu technologicznego i dyfuzji
<b>Beneficjenci</b>	W zakresie technologii ogólnego zastosowania	W wybranych dziedzinach badań i w ramach technologicznej specjalizacji regionu	Zwiększenia zasobów wiedzy formalnej i ukrytej za pomocą współpracy z silnymi partnerami zewnętrznymi w wyspecjalizowanych branżach	Zwiększenia lokalnej receptywności technologicznej, kreatywności oraz możliwości różnicowania produktu w wyspecjalizowanych branżach
	Uczelnie wyższe, centra badawcze, duże przedsiębiorstwa lokalne	Przedsiębiorstwa lokalne	Przedsiębiorstwa lokalne	Lokalni przedsiębiorcy
				Przedsiębiorstwa lokalne

Źródło: KIT 2012, s. 52.

## 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja

Propozycja ta nie neguje różnorodności regionów w ramach jednego typu i w związku z tym przewiduje tzw. inteligentną „ewolucyjną” politykę innowacyjną w odniesieniu do regionów o wysokich osiągnięciach w ramach danego typu. Takie regiony mogą zmierzać w kierunku bardziej zaawansowanego typu, zgodnie z trajektorią narysowaną na rycinie 5.5. Tak stało się w przypadku m.in. sektor motoryzacyjny w Bratysławie, który zmienił model innowacyjności z imitacyjnego na aplikacyjny. Czynnikiem zmian okazała się lokalna przedsiębiorczość- projektowanie oparte na analizie konstrukcji pozwoliło aktorom lokalnym na uzyskanie wiedzy ucieleśnionej w produktach dotychczas nabywanych w międzynarodowych korporacjach. Zmiana modelu może również następować w odwrotnym kierunku. Na przykład w Lombardii lokalne firmy utraciły zdolność do wprowadzania własnych nowych produktów na rynek korzystając z endogenicznych zasobów wiedzy, które okazały się niewystarczające. Przyczyną negatywnych zmian było nieefektywne inwestowanie w innowacje oraz słabe zarządzanie sektorem ICT. W związku z tym niezbędne okazały się środki zaradcze, m.in. w postaci bonów przyznawanych lokalnym przedsiębiorcom przez władze regionalne za kooperację w zakresie pozyskiwania wiedzy ze źródeł zewnętrznych.



Legenda: 1 = europejski obszar oparty na nauce; 2 = obszar nauk stosowanych; 3 = obszar inteligentnych zastosowań technologicznych; 4 = obszar inteligentnego i twórczego zróżnicowania; 5 = obszar innowacyjności naśladowczej.

### Rycina 5.5. Ewolucyjne trajektorie i polityki według terytorialnych wzorców innowacji

Źródło: KIT 2012, s. 55.

Z punktu widzenia Polski szczególnie adekwatne są zalecenia dla dwu ostatnich terytorialnych wzorców innowacji. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, efekty zwiększenia nakładów na B+R w regionach z grupy aplikacji i imitacji są niepewne. Okazuje się bowiem, że aby region odnosił korzyści ze zwiększania nakładów na B+R, muszą one osiągnąć pewną masę krytyczną. Ponadto, bardziej efektywne jest zastosowanie odpowiedniej kombinacji nakładów na innowacyjność w postaci optymalnej relacji między nakładami na B+R a nakładami na podniesienie poziomu kapitału ludzkiego. Wreszcie nakłady na B+R powodują pozytywne efekty także w regionach sąsiadujących, choć muszą one charakteryzować się wysoką receptywnością, aby móc wykorzystać płynące z zewnątrz impulsy wiedzy.

Po drugie, częstym zaleceniem w regionach o niskim poziomie zasobów wiedzy wewnętrznej jest polityka podnoszenia miękkich kompetencji i budowy zasobów niematerialnych za pośrednictwem inwestycji w edukację i szkolenia, podnoszenie jakości instytucji czy rozwój skłonności do innowacji, np. przez większe wykorzystanie narzędzi ICT. Tego rodzaju interwencje z założenia wzmacniają postawy innowacyjne i pozwalają spotęgować receptywność regionu. Jednak polityka w zakresie edukacji i szkoleń może nie przynieść oczekiwanych rezultatów, gdyż inwestycje w kapitał ludzki charakteryzują się malejącymi efektami dla wzrostu PKB. Przynoszą więc największe efekty w regionach

## 5. Innowacje: tworzenie, dyfuzja, absorpcja

o niskim poziomie kapitału ludzkiego. Ponadto okazuje się, że jedynie połączenie edukacji z pewnym poziomem wiedzy formalnej zapewnia pozytywne efekty w zakresie wzrostu gospodarczego, co oznacza, że polityka edukacyjna powinna być rozwijana w tych dziedzinach wiedzy, w których region osiąga relatywną przewagę nad pozostałymi.

### Wnioski dla Polski

Pozycja Polskich regionów w zakresie rozwoju GOW i innowacyjności w Europie jest wątpliwa. Żaden nie spełnia nie tylko wszystkich kryteriów GOW (funkcjonalnego, sieciowego czy sektorowego), lecz nawet żadnego z kryteriów osobno. Co więcej, w odniesieniu do pełniących funkcji i powiązań w zakresie wiedzy terytorium Polski jest słabo zróżnicowane. Jedynie w zakresie kryterium sektorowego widać dychotomię polskiej przestrzeni.

Zaprezentowane opracowania ESPON są niezwykle interesujące z punktu widzenia Polski, w szczególności w kwestii wyzwań, jakie niesie ze sobą rozwój w oparciu o innowacyjność dla obszarów o niewielkim stopniu zaawansowania GOW i nieinnowacyjnych. Program ESPON wskazuje bowiem, że i takie regiony mogą odnaleźć swój wzorzec innowacyjności i konsekwentnie go wdrażając, być innowacyjne. Co więcej, jak pokazują studia przypadków, możliwa jest zmiana modelu innowacyjności danego obszaru.

Wnioski z badań ESPON dowodzą, że każdy region ma inne warunki wyjściowe w zakresie budowy gospodarki opartej na wiedzy i w związku z tym polityka stymulująca innowacyjność powinna być w każdym wypadku skrojona „na miarę”. Najpoważniejszym wyzwaniem, jakie stoi przed polskimi regionami, jest akceptacja faktu, że nakłady na B+R nie są jedyną drogą ku innowacyjności. Kluczem do rozwoju regionów słabych jest budowa powiązań z podmiotami w innych silniejszych lokalizacjach, tak aby stworzyć najlepsze warunki dla efektywnych przepływów wiedzy. Ten element projektu KIT wydaje się bardzo wartościowy z punktu widzenia polskich uwarunkowań i stanowi odejście od forsowanych w strategiach innowacji powiązań wewnątrzregionalnych na rzecz otwarcia regionów na impulsy innowacyjne pochodzące spoza regionu.

Należy zauważyć, że wnioski z przeprowadzonych analiz w skali europejskiej są zgodne z badaniami w skali kraju. Kluczowy, w zakresie znaczenia ponadregionalnych (krajowych i międzynarodowych) więzi, jest fakt, że regiony o dużym potencjale naukowym stanowią rzadkość. Podobnie zresztą jak te o wysokiej innowacyjności przedsiębiorstw. Co ciekawe, nie zawsze są to te same regiony, gdyż doskonałość w zakresie badań naukowych nie musi przekładać się na innowacyjność firm w najbliższym otoczeniu. Ponadto, zapotrzebowanie na wiedzę jest bardziej rozproszone niż potencjalne źródła jej pochodzenia. Dlatego silne ośrodki naukowe służą jako rezerwuar wiedzy dla pozostałych, słabiej wyposażonych. Tendencje w zakresie koncentracji źródeł wiedzy wzmacniają zróżnicowanie jakościowe oferty instytucji badawczo-rozwojowych oraz specjalizacja dziedzinowa poszczególnych ośrodków (Olechnicka 2012).

W świetle przedstawionych wniosków i rekomendacji ważna jest odpowiedź na następujące pytania:

1. Na ile stan wiedzy na temat innowacyjności polskich regionów, szczególnie w zakresie wykorzystywania wewnętrznych i zewnętrznych źródeł wiedzy, odpowiada współczesnym wyzwaniom rozwojowym?
2. Jak efektywnie inwestować ograniczone nakłady na badania i rozwój w każdym z regionów?
3. W jaki sposób wykorzystywać rekomendacje w zakresie terytorialnych wzorców rozwoju w polskich uwarunkowaniach?

Wyniki programu ESPON nie dają gotowych recept na zwiększenie spójności wewnętrznej kraju, wnioski z tych badań należy jednak uwzględniać w przyszłym programowaniu rozwoju kraju i poszczególnych jego regionów.

### Literatura

- AMCER (2012). *Advanced Monitoring And Coordination of EU R&D Policies at Regional Level*. Draft Final Report. ESPON&INNOVA Europe sarl.
- Capello R., Olechnicka A., Gorzelak G. (red.) (2012). *Universities, Cities and Regions. Loci for Knowledge and Innovation Creation*. Oxon: Routledge.
- COM (2010). *Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii Europa 2020*, Bruksela: Komisja Europejska, 6.10.
- Cooke P. (1992). „Regional innovation systems: Competitive regulation in the new Europe”, *Geoforum*, nr 23.
- KIT (2012). *Knowledge, Innovation, Territory*. Final Report. ESPON & Politecnico di Milano.
- Olechnicka A. (2012). *Potencjał nauki a innowacyjność regionów*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Olechnicka A., Gorzelak G. (2007). „Społeczeństwo informacyjne w przestrzeni Europy”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(27).
- TIGER (2012). *Territorial Impact of Globalization for Europe and Its Regions*. Draft Final Report. ESPON & IGAT.

## 6. Trendy demograficzne i rynek pracy

Ewelina Szczech-Pietkiewicz

Instytut Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich SGH

### Wstęp

#### Główne wątki projektu DEMIFER

Zmiany demograficzne w Europie – starzenie się społeczeństwa, kurczenie się populacji i zmniejszanie populacji w wieku produkcyjnym – to obecnie jedne z głównych barier na drodze do osiągnięcia celów konkurencyjności i spójności. Spadek wielkości zasobów pracy (prawdopodobnie nawet o więcej niż 10% w ponad połowie regionów obszaru ESPON) oraz pozytywne trendy demograficzne w innych rejonach świata powodują, że osiągnięcie celów konkurencyjnej gospodarki będzie możliwe tylko przy opracowaniu i wdrożeniu polityk uwzględniających zarówno trendy demograficzne, jak i migracyjne. Zostało to również sformułowane jako 4. wyzwanie w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* – **przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy**.

Odpowiadając na te potrzeby, projekt DEMIFER – *Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities* dokonuje oceny oddziaływania dwóch zjawisk na europejską gospodarkę w wymiarze regionalnym: po pierwsze, starzenia się społeczeństwa obserwowanego obecnie i jeszcze silniejszego w nadchodzących dekadach; po drugie, trendów migracyjnych wewnątrz obszaru ESPON, jak i poza nim. Ponadto, analizie poddano, choć w dużo mniej szczegółowy sposób, zmiany środowiskowe i ograniczenia w dostępie do źródeł energii. Wpływ starzenia się społeczeństwa analizowany jest poprzez jego oddziaływanie na wskaźniki ilościowe i jakościowe zasobów pracy i w ten sposób na poziom rozwoju gospodarczego i konkurencyjności regionów.

Celem projektu jest oszacowanie przyszłych zmian w wielkości populacji i zasobów siły roboczej oraz wpływu starzenia się społeczeństwa na gospodarkę i opracowanie na tej podstawie rekomendacji oraz możliwych do zastosowania polityk mających za zadanie podniesienie konkurencyjności i spójności społecznej w wymiarze regionalnym.

Najistotniejsze zmiany demograficzne w Europie to zmniejszający się przyrost populacji, starzenie się społeczeństwa, spadek stopy wzrostu populacji w wieku produkcyjnym oraz zastąpienie wzrostu naturalnego, jako podstawowej determinanty wzrostu populacji, przez migrację.

Starzenie się społeczeństwa jest efektem kilku jednocześnie występujących zjawisk: wydłużającego się czasu życia i zmniejszonej dzietności i wraz z malejącą liczbą osób aktywnych zawodowo jest największym wyzwaniem demograficznym współczesnej Europy. Zgodnie z analizą przeprowadzoną w raporcie DEMIFER nawet przy prognozowanej długości życia pozostającej na aktualnym poziomie, populacja w wieku powyżej 65 lat wzrośnie do 2050 r. o 40%. Jeśli ta długość się zwiększy (co jest bardziej prawdopodobne ze względu na rosnącą jakość życia i opieki zdrowotnej), wzrost ten wyniesie od 87 aż do 111%.

W tym kontekście autorzy raportu analizują wpływ migracji, zarówno wewnątrz Europy, jak i z zewnątrz, na europejski rynek pracy i rozwój gospodarczy w ogóle, konkludując, że jedynie przy utrzymaniu pozytywnych trendów wzrostu gospodarczego, wysokiej migracji spoza Europy i wzrastającej stopy aktywności zawodowej w obszarze ESPON zasoby siły roboczej mają szansę wzrosnąć w perspektywie do 2050 r.

W roku 2007 imigracja międzynarodowa była główną determinantą wzrostu populacji obszaru ESPON. Jej wpływ oceniono na: 4 na 1000, podczas gdy wpływ przyrostu naturalnego jedynie na: 1 na 1000.



## 6. Trendy demograficzne i rynek pracy

Niezwykle istotnym i rzadko analizowanym wątkiem podniesionym w badaniu jest związek analizowanych migracji ze spójnością w wymiarze gospodarczym. Autorzy raportu wielokrotnie wskazują na niekorzystny wpływ, jaki migracje, ukierunkowane głównie z regionów biedniejszych do bogatszych, mają na wzrost dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy regionami (w tym kontekście równie istotne są migracje wewnątrz europejskie, a nawet krajowe).

W obszarach miejskich zwykle obserwowany jest ujemny bilans migracji na skutek odpływu ludności do atrakcyjniejszych mieszkaniowo przedmieść. Jednocześnie, miasta są miejscami osiedlania się imigrantów z zagranicy.

### Metoda badawcza

Badanie prezentowane w raporcie prowadzone było w latach 2008–2010, a dane w nim ujęte obejmują okres do 2005 r.; jako podstawowa metoda wybrana została analiza scenariuszowa. Scenariusz bazowy rozwoju zakłada utrzymanie się dotychczasowych trendów demograficznych do roku 2050. Następnie wykluczono poszczególne strumienie migracji; ponadto, opracowano scenariusze „bez migracji”, zarówno spoza obszaru ESPON, jak i pozaeuropejskiej i wewnątrz europejskiej. Dokonano także typologii regionów obszaru ESPON ze względu na cechy charakterystyczne ich populacji i szacowane zmiany w tej dziedzinie.

Analizę uzupełniają studia przypadków obejmujących osiem regionów, pozwalających na prezentację danych na poziomie NUTS3. Żaden z prezentowanych bliżej regionów nie znajduje się w Polsce, choć przywoływana jest ona często przy prezentacji częściowych wyników badania (zwykle jako charakterystyczny bądź najjaskrawszy przypadek obrazujący omawiane zjawisko), dlatego można by zasugerować uzupełnienie bazy studiów przypadków o wybrany region Polski.

Badanie w oparciu o studia przypadków nie przyniosło jednoznacznych wyników, które można wykorzystać w planowaniu działań zapobiegających negatywnym skutkom procesów demograficznych. Jednocześnie, obserwacje na poziomie lokalnym pozwoliły dostrzec trendy niewidoczne z poziomu regionalnego, takie jak różnice w strukturze demograficznej i migracyjnej i bardziej złożone uzasadnienie tych procesów, jak choćby poprzez czynniki historyczne i społeczno-ekonomiczne.

Migracje międzynarodowe są zwykle rezultatem motywów ekonomicznych (poszukiwanie zatrudnienia). W niektórych studiach przypadków migracje osób młodych spowodowane były istnieniem w miejscu docelowym instytucji kształcenia wyższego, a w przypadku osób starszych czynnikiem podnoszącym atrakcyjność lokalizacji były walory przyrodnicze (wybrzeże, góry).

### Główne trendy rozwojowe

Trendy rozwojowe analizowane w raporcie dotyczą dwóch typów zjawisk: demograficznej sytuacji w obszarze ESPON oraz wpływu migracji na zmianę wielkości populacji.

### Czynniki demograficzne

Przyrost populacji w obszarze ESPON jest porównywalny z innymi rozwiniętymi gospodarczo regionami w świecie i od 2000 r. wynosi średnio ok. 0,5% rocznie. Przyrost ten jest nierówno rozmieszczony w obrębie obszaru – najwyższy obserwuje się w Irlandii i Hiszpanii, najniższy (lub wręcz ujemny) w krajach Europy Wschodniej. Również na poziomie NUTS2 widoczne są duże nierówności pomiędzy regionami, a w okresie od 2000 r. odsetek regionów NUTS2 ze wzrostem populacji spadł poniżej 60%. Ponad 1/4 regionów NUTS2 już doświadcza efektów kurczenia się populacji.

Niski przyrost naturalny jest jedną z przyczyn starzenia się społeczeństwa – zjawiska, które dotyka wielu obszarów na świecie, jednak w Europie jest najbardziej zaawansowane. Wskaźnik obciążenia demograficznego osobami w wieku poprodukcyjnym w obszarze ESPON wynosi od 20 do 35 (na poziomie NUTS2). Jednocześnie wskaźnik ten wzrasta, gdy liczony jest dla osób w bardziej zaawanso-

## 6. Trendy demograficzne i rynek pracy

wanym wieku (powyżej 75 lat) – z 11% w 2000 r. do 12,7% w 2007 r. Niski przyrost naturalny (na poziomie 1,5 w obszarze ESPON) i wydłużająca się długość życia (obecnie 82 lata dla kobiet i 76 lat dla mężczyzn) to główne determinanty tej sytuacji.

Dzięki trendom migracyjnym (do obszaru ESPON) oraz, w części regionów, dodatkowemu *boomowi* demograficznemu większość analizowanych regionów wciąż doświadcza wzrostu liczby osób w wieku produkcyjnym. Jednak w perspektywie do 2050 r. prognozowany jest spadek wielkości siły roboczej z 236,8 mln w 2005 r. do 196,2 mln (tj. o 17%).

W okresie 2000–2007 wielkość zasobów siły roboczej w obszarze ESPON wzrosła. Jednak w ponad ¼ regionów NUTS2 zmniejszyła się; regiony te zlokalizowane są głównie w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Bułgarii, na Węgrzech, w Danii i Szwecji. Z drugiej strony, istnieje ponad 50 regionów, gdzie liczba ludności z tej grupy wiekowej wzrastała o ponad 1% rocznie. Znajdują się one we wschodniej Hiszpanii, południowej Francji, Irlandii i Polsce.

Polska należy do grupy krajów, w których zagrożenie spadkiem wielkości populacji jest znaczne. Znajdują się tu regiony, w których spadek ten oceniany jest nawet na 50% w perspektywie do 2050 r. (opolskie i śląskie); ta dramatyczna zmiana spowodowana będzie przede wszystkim czynnikami naturalnymi i brakiem kompensacji ze strony migracji.

Na korzyść polskich regionów aktualnie działa jednak nadal obserwowany wzrost wielkości zasobów pracy. Przyczyną tego jest aktywne uczestnictwo w rynku pracy osób urodzonych do 1990 r., gdy nasza część Europy doświadczyła dodatkowego *boomu* demograficznego. Prognozuje się jednak, że sytuacja ta szybko się zmieni, gdyż po roku 1990 dzietność znacznie spadła, a negatywne trendy demograficzne nie są łagodzone przez pozytywny bilans migracyjny.

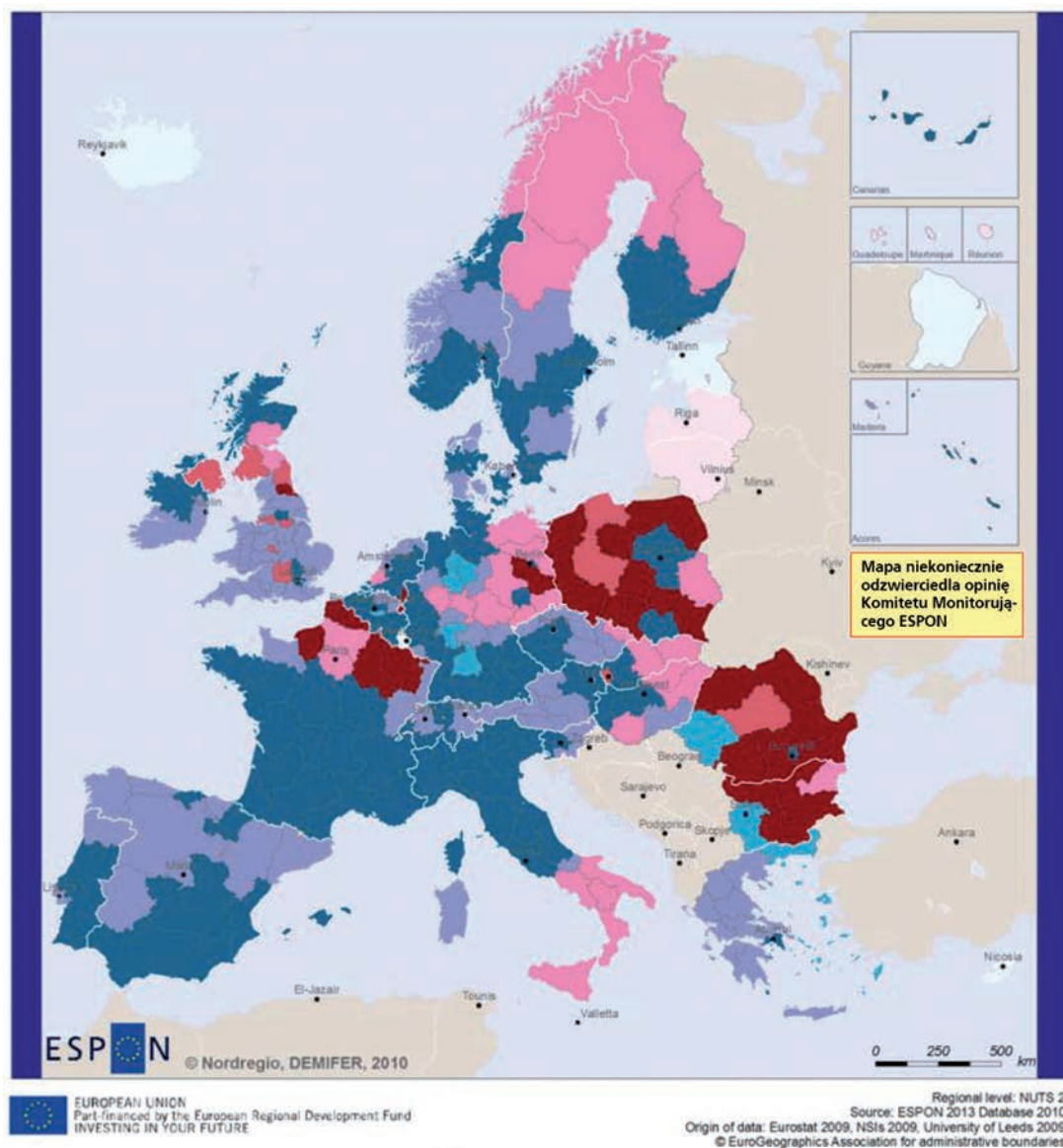
### Trendy migracyjne

Czynnikiem, który najsilniej wpływa na wzrost populacji w obszarze ESPON, jest międzynarodowa migracja (4 na 1000 mieszkańców, podczas gdy przyrost naturalny wynosi tylko 1). Ocenia się, że ponad połowa imigrantów pochodzi spoza obszaru ESPON, a mniej niż połowa wyjeżdża poza ten obszar.

Przyrost populacji w obszarze ESPON dokonuje się głównie za sprawą imigracji spoza niego. Spadek liczby mieszkańców (obserwowany głównie w krajach Europy Wschodniej) jest rezultatem przede wszystkim negatywnego przyrostu naturalnego. Jednak Polska była w 2007 r. jedynym krajem, gdzie spadek populacji nastąpił na skutek odpływu emigrantów.

Zmiany populacji spowodowane migracjami obejmują dwa elementy: migracje krajowe (pomiędzy regionami jednego kraju) i międzynarodowe (pomiędzy krajami). Ich wpływ na bilans migracyjny obrazuje mapa (ryc. 6.1).

## 6. Trendy demograficzne i rynek pracy



### Wewnętrzne i zewnętrzne saldo migracji w regionach NTS2 2000–2007

#### Dodatnie saldo migracji

- dodatnie saldo migracji wewnętrznych i zewnętrznych (112)
- dodatnie saldo migracji wewnętrznych i ujemne zewnętrznych (10)
- ujemne saldo migracji wewnętrznych i dodatnie zewnętrznych (82)
- brak zróżnicowania (7)

#### Ujemne saldo migracji

- dodatnie saldo migracji wewnętrznych i ujemne zewnętrznych (12)
- ujemne saldo migracji wewnętrznych i dodatnie zewnętrznych (31)
- ujemne saldo migracji wewnętrznych i zewnętrznych (28)
- brak zróżnicowania (5)

brak danych

Rycina 6.1. Wpływ poszczególnych nurtów migracji na bilans migracyjny regionów w obszarze ESPON w latach 2000–2007

Źródło: ESPON DEMIFER 2010, s. 6.

## 6. Trendy demograficzne i rynek pracy

Trzy scenariusze dotyczące wpływu migracji na zmiany populacji w regionie ESPON przyniosły następujące wnioski:

- w 32% regionów migracja wewnątrzunijna ma największy wpływ na zmiany wielkości populacji, choć głównie negatywny (regiony w Bułgarii, Polsce, Rumunii, Słowacji);
- w większości regionów migracja spoza obszaru ESPON najsilniej oddziałuje na zmiany wielkości populacji, przede wszystkim pozytywnie (regiony w Europie Zachodniej).

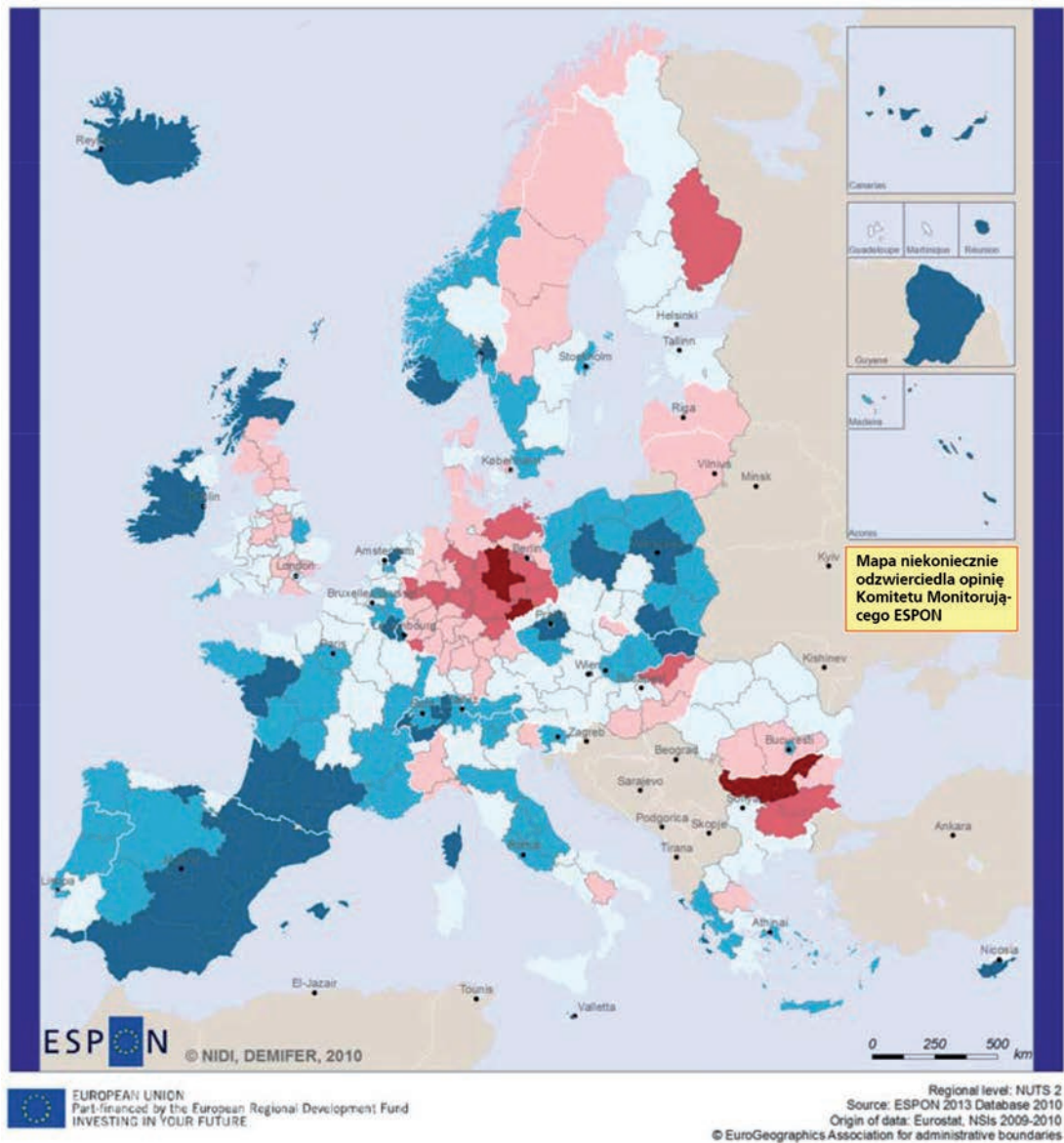
Różnice w kierunkach trendów migracyjnych powodowane są dysproporcjami w poziomie za-  
możności i stopniem dostępności lokalizacji docelowych. Bogatsze regiony, w tym aglomeracje  
w Europie Środkowej i Wschodniej, zyskują na migracji, podczas gdy regiony biedniejsze i od-  
dalone tracą.

Polska nie należy do lokalizacji docelowych migracji międzynarodowych. Badanie DEMIFER wykaza-  
ło jednak, że regiony polskie w dużo większym stopniu niż w krajach Europy Zachodniej odczuwają  
skutki migracji wewnątrz europejskich, przy czym skutki te są negatywne.

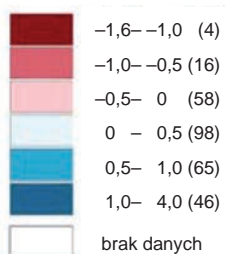
### Wyzwania

Przy zachowaniu dotychczasowych trendów w zakresie dzietności, umieralności i migracji ludność  
obszaru ESPON do 2050 r. zmniejszy się o 40 mln (spadek o prawie 8%). Negatywny wpływ tych  
zmian na rynek pracy był dotąd kompensowany napływem imigrantów spoza obszaru; niemniej mi-  
gracja ta w coraz mniejszym stopniu łagodzi problem ze względu na prognozowane zmniejszanie się  
liczby mieszkańców Europy w wieku produkcyjnym. Część regionów nadal (w analizowanym okresie  
tj. 2000–2005) doświadcza wzrostu wielkości zasobów pracy (tego typu regiony dominują w Europie  
Zachodniej). Druga pod względem wielkości grupa regionów zawdzięcza wzrost liczebności kohorty  
w wieku produkcyjnym przyrostowi naturalnemu, lecz przy utrzymaniu się dotychczasowych trendów  
te regiony w krótkim czasie doświadczą spadku zasobów siły roboczej (dotyczy to głównie Europy  
Wschodniej).

## 6. Trendy demograficzne i rynek pracy



Średnia roczna zmiana populacji w wieku 20–64 w %



Rycina 6.2. Roczna zmiana wielkości zasobów pracy w latach 2000–2007

Źródło: ESPON DEMIFER 2010, s. 8.



## 6. Trendy demograficzne i rynek pracy

### Typologia regionów

Regiony w obszarze ESPON, na podstawie ich charakterystycznych cech demograficznych, podzielono na siedem grup. Typologia oparta została na czterech zmiennych: udział osób w wieku 20–39 lat oraz 65+ w populacji, średni roczny naturalny wzrost populacji oraz wielkość migracji netto. Wybrane grupy wiekowe reprezentują, odpowiednio, osoby w wieku produkcyjnym oraz poprodukcyjnym, są także kohortami o największej mobilności (odpowiednio, w poszukiwaniu pracy i wypoczynku). Po zastosowaniu tych zmiennych wprowadzono następujące grupy regionów: *Euro Standard* i *Family Potentials* (regiony o korzystnych zmianach demograficznych); *Challenge of Labour Force* i *Challenge of Decline* (regiony o zmniejszającej się populacji); *Challenge of Ageing*, *Young Potentials* i *Overseas* (gdzie głównym wyzwaniem są efekty nierównomiernego rozwoju).

Wyzwania związane ze zmianami demograficznymi w obszarze ESPON podzielić można na trzy grupy: zmniejszanie się wielkości populacji, starzenie się społeczeństwa oraz kurczenie się zasobów pracy.

Analiza cech poszczególnych regionów pozwoliła na określenie podstawowych wyzwań obszaru ESPON w dziedzinie demografii, a w konsekwencji także rynku pracy, przy czym wyzwania te są różne dla poszczególnych typów regionów.

**Zmniejszanie się populacji** jest wyzwaniem dla regionów *Challenge of Labour Force* i częściowo także *Challenge of Decline* (oba typy zlokalizowane głównie z Europy Wschodniej, w tym w Polsce). Wszystkie inne typy regionów w analizowanym okresie doświadczyły wzrostu wielkości populacji. Zatem głównym wyzwaniem, na które odpowiedzieć muszą polityki podejmowane w obszarach tych typów, jest niska dzietność i przyrost naturalny. Problem ten, choć w mniejszym zakresie, pojawia się też w regionach typu *Challenge of Ageing*. W innych regionach, mimo stopy zastąpienia poniżej 2,1, populacja rosła na skutek pozytywnego bilansu migracyjnego.

W regionach *Euro Standard*, *Challenge of Ageing* oraz *Challenge of Decline*, głównym problemem demograficznym jest **starzenie się społeczeństwa**. W regionach typu *Challenge of Ageing* skutki najwyższej w obszarze ESPON oczekiwanej długości życia są w pewnym stopniu łagodzone przez napływ imigrantów, głównie ludzi młodych. W regionach *Challenge of Decline* odwrotnie – oczekiwana długość życia należy do najniższych w obszarze, niemniej wskaźnik obciążenia demograficznego pogarsza się na skutek odpływu ludzi młodych do innych regionów Europy. Regiony typu *Euro Standard* odczuwają te zmiany demograficzne i migracyjne w dość łagodnym wymiarze, niemniej muszą mierzyć się z charakterystycznym dla Europy stopniowym starzeniem się społeczeństwa.

**Zmniejszanie się wielkości kohorty w wieku produkcyjnym** jest wyzwaniem dla wszystkich wyróżnionych typów, poza *Young Potentials*. W regionach *Euro Standard*, *Family Potentials*, *Challenge of Ageing* oraz *Challenge of Decline* wielkość populacji w wieku produkcyjnym jest zbliżona do średniej europejskiej, przy czym w trzech pierwszych typach udział ten się zwiększa. Ta pozytywna zmiana spowodowana jest wzrastającym udziałem osób starszych (w wieku 55–64) w rynku pracy i nieopóźniająca się już dezaktywizacją osób młodych (20–39). Ponadto, pozytywnie na regiony te wpływa bilans migracji.

W regionach typu *Challenge of Labour Force* (w tym w Polsce) oczekuje się gwałtownego spadku wielkości zasobów pracy w najbliższej przyszłości, na skutek silnie zmniejszonej dzietności po roku 1990.

Polska należy do grupy krajów o najniższych wskaźnikach dzietności; wynosi on jedynie 1,3, podczas gdy np. we Francji i Irlandii 2,0 (co również nie gwarantuje zastąpienia pokoleniowego). Jednocześnie, oczekiwana długość życia jest niższa niż średnia europejska. Tworzy to istotne wyzwanie dla polityki demograficznej i rynku pracy, zwłaszcza że nie prognozuje się istotnej zmiany tych trendów, a kohorta w wieku produkcyjnym nie jest wzmacniana przez pozytywny bilans migracyjny. W 2007 r. Polska była bowiem jedynym analizowanym krajem, w którym spadek wielkości populacji powodował



## 6. Trendy demograficzne i rynek pracy

głównie odpływ migracyjny, co stawia dodatkowe wyzwanie dla polityki gospodarczej. Zatem, mimo iż polskie regiony zostały aktualnie zakwalifikowane głównie jako typ charakteryzujący się ogólnie przyrostem populacji w wieku produkcyjnym, prognozuje się, że przy utrzymaniu aktualnych trendów demograficznych i migracyjnych regiony w Polsce przesuną się do grupy o spadającej wielkości populacji w wieku produkcyjnym.

### Demografia a spójność

Osobnym wyzwaniem, związanym z zachodzącymi zmianami demograficznymi, jest nierówny rozkład dobrobytu, pogłębiany przez trendy migracyjne. Jako że migracja przebiega zwykle z regionów biednych do zamożniejszych, ubogie regiony doświadczone zostaną także przez odpływ ludności w wieku produkcyjnym (ludzie młodzi stanowią większość migrantów). Stąd dodatkowy negatywny bodziec rozwojowy dla tych obszarów i kolejna bariera w konwergencji z regionami bogatszymi.

Rozwiązaniem problemu wzrostu zróżnicowania rozwojowego na skutek migracji jest wprowadzenie polityk, które likwidują bodźce skłaniające ludzi do opuszczania regionów biednych i przesiedlania się do bogatszych, a zatem polityk rozwojowych wspierających wzrost gospodarczy w regionach uboższych.

### Wnioski

Silny wpływ na rozwój trendów na rynku pracy i demograficznych w wymiarze regionalnym będzie miała migracja zarówno spoza Europy, jak i w ogóle. Wpływ ten będzie jednak najsilniej pozytywnie odczuwany w regionach bogatych, które stanowią atrakcyjniejszą lokalizację dla imigrantów. Podobnie, bogatsze regiony mogą więcej zyskać na migracji w kontekście starzenia się społeczeństwa.

Najistotniejsze znaczenie dla rynków pracy ma, zgodnie z wynikami badania DEMIFER, migracja międzynarodowa; ruchy migracyjne wewnątrz obszaru ESPON w znacznie mniejszym stopniu przyczyniają się do zmian w wielkości zasobów pracy. Coraz istotniejsze jednak stają się skutki migracji krótkoterminowej, a nawet w skali mikro, tj. codziennych dojazdów do miejsca pracy.

Szczególne uwagę zwraca się na możliwe niekorzystne skutki polityk mających na celu zwiększenie mobilności. Poprzez zwiększone ruchy migracyjne pomiędzy regionami utrwalic się może lub powiększyć dysproporcja w rozwoju. Rezultaty tych polityk nie mają charakteru *win-win*, a są raczej grą o sumie zerowej: wygrana jednego regionu następuje kosztem innego. Zatem polityki dotyczące migracji powinny być opracowywane i wdrażane z uwzględnieniem innych uwarunkowań i mogą być skuteczne tylko jako element całego zestawu działań mających na celu zwiększenie jakości życia w biedniejszych regionach, wzrostu możliwości zatrudnienia, rozwoju mieszkalnictwa, edukacji i poprawy stanu środowiska naturalnego.

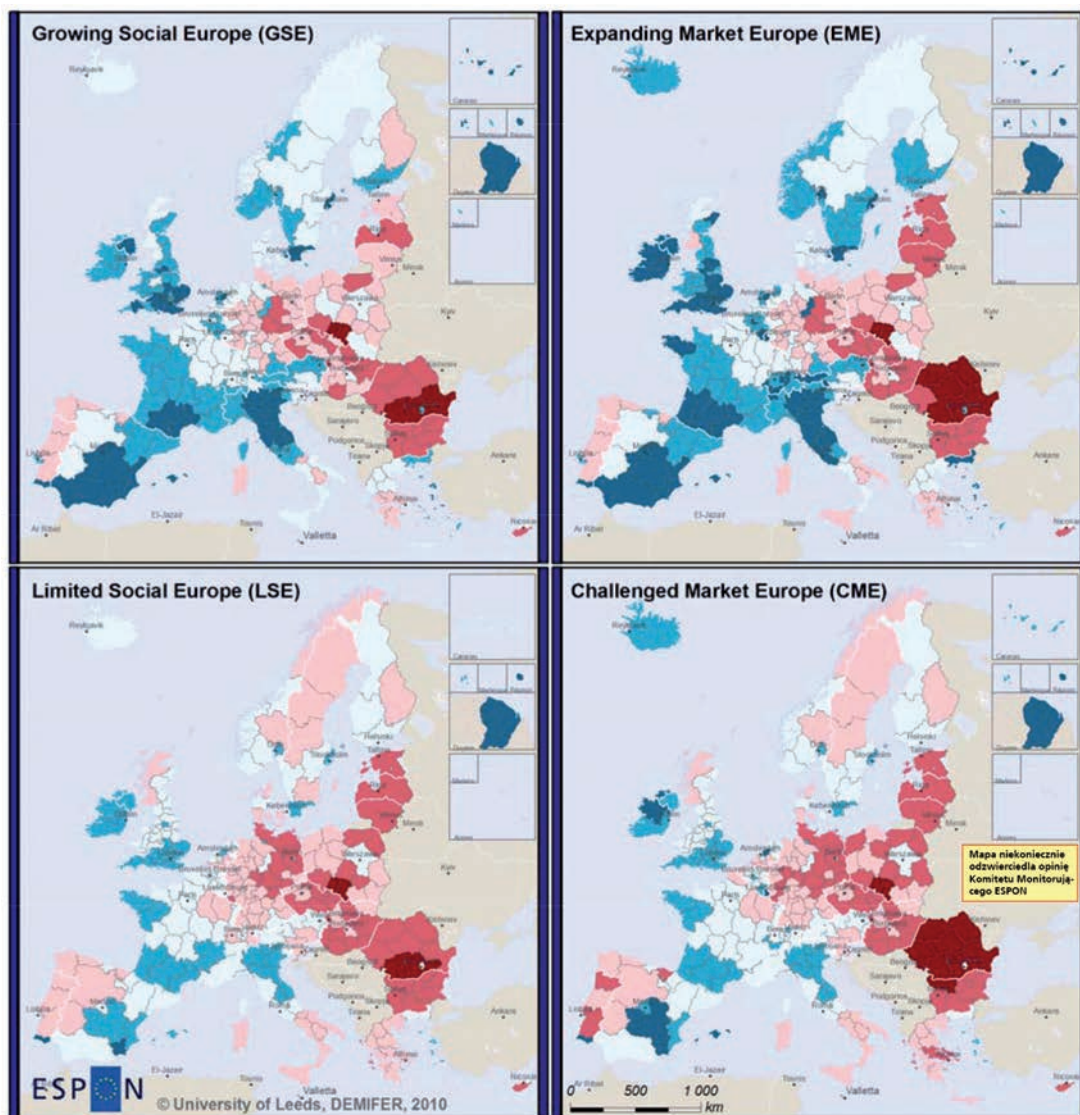
Warunki społeczno-ekonomiczne wpływają na poziom dzietności i czas podejmowania tego typu decyzji, jak również na oczekiwaną długość życia. Niemniej procesy demograficzne oddziałują też na rynek pracy i gospodarkę, choć głównie przez migrację krajową i międzynarodową.

Istotnym wnioskiem z badania jest obserwacja, że przyczyny spadku populacji w regionach obszaru ESPON są zwykle naturalne (dzietność, długość życia), podczas gdy przyczyną wzrostu liczby ludności w regionach, w których to zachodzi, pozostaje zwykle migracja spoza obszaru ESPON.

Jednocześnie należy pamiętać, że w świetle badania DEMIFER, ale także obszernego dorobku naukowego z tej dziedziny, imigracja nie może być jedynym rozwiązaniem problemów rynku pracy. Deficyty w zakresie wielkości zasobów siły roboczej są głównie efektem czynników demograficznych (zmniejszająca się dzietność i wydłużający czas życia), które z migracją nie mają nic wspólnego.

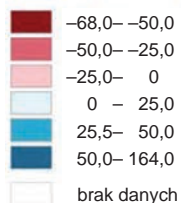
## 6. Trendy demograficzne i rynek pracy

Przeciwdziałanie trendom demograficznym powinno być zatem połączeniem polityki demograficznej i migracyjnej, przy czym nacisk należy położyć nie tylko na atrakcyjność dla imigrantów w wieku produkcyjnym, lecz także na tworzenie warunków społecznych wspierających zakładanie rodzin, aktywne włączanie kobiet do rynku pracy oraz zwiększanie zatrudnienia osób w górnych kohortach wieku produkcyjnego (55+).



EUROPEAN UNION  
Part-financed by the European Regional Development Fund  
INVESTING IN YOUR FUTURE

Zmiana populacji w latach 2005–2050 w %  
wg scenariuszy DEMIFER



Regional level: NUTS 2  
Source: ESPON 2013 Database, 2010  
Origin of data: Eurostat, NSIs, Estimations, 2010  
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

Rycina 6.3. Zmiany w wielkości populacji regionów obszaru ESPON w latach 2005–2050.  
Analiza scenariuszowa

Źródło: ESPON DEMIFER 2010, s. 34.

## 6. Trendy demograficzne i rynek pracy

Zmiany na rynku pracy, spowodowane trendami demograficznymi, mogą w pewnym stopniu być też łagodzone przez wzrastającą produktywność pracy. Wzrost produktywności, niezbędny do uzyskania pozytywnego wzrostu gospodarczego, w zależności od typu regionu powinien wynieść od 0,5 do 1,75% rocznie.

Autorzy raportu DEMIFER oszacowali, że wprowadzenie polityk rozwiązujących problemy: obecnego kryzysu ekonomicznego, długoterminowych zmian klimatycznych i związanych z dostępem do surowców, spowodować może wzrost populacji w obszarze ESPON o prawie 1/5 w okresie do 2050 r. Posługując się w tym celu analizą scenariuszową, wskazano na czynniki rynkowe jako na te, które przyczynić się mogą do wzrostu populacji, głównie poprzez stworzenie warunków sprzyjających zakładaniu rodzin i imigracji.

### Znaczenie praktyczne dla procesów decyzyjnych

Proponowane są trzy sposoby zmiany niekorzystnych tendencji na rynku pracy spowodowanych trendami demograficznymi, tj.: wzrost produktywności pracy, zwiększenie udziału w rynku pracy grup dotąd niezaktywizowanych oraz zwiększenie rozmiarów migracji spoza Europy.

Dokonując rekomendacji dotyczących polityk, autorzy raportu zastrzegają, że prognozowanie w dziedzinie trendów demograficznych i ich wpływu na rynek pracy jest wyjątkowo trudne, jako że nie istnieją dowody bezpośredniej zależności pomiędzy zmiennymi z tych dwóch dziedzin. Ponadto, na wielkości te silnie wpływają także otoczenie instytucjonalne i organizacyjne.

Proponowane polityki mogą prezentować dwojaki charakter: mieć na celu dostosowanie do zmieniających się warunków demograficznych lub skupiać się na przeciwdziałaniu niekorzystnym trendom.

Rekomendacje dla polityk realizowanych w regionach obszaru ESPON sformułowane zostały na podstawie analizy scenariuszowej dalszych zmian demograficznych. Scenariusze te powstały poprzez stworzenie dwóch osi podziału regionów tj.: gospodarka–środowisko oraz redystrybucja–równość. Zastrzeżenia budzić może takie właśnie sformułowanie dychotomii, gdyż przeciwstawiane sobie zjawiska nie muszą występować rozłącznie. Niemniej, autorzy przyjęli takie założenie, mające pewne osadzenie w literaturze i obserwacji rozwoju w Europie. W oparciu o taki podział stworzono rekomendowane zestawy działań dla wyodrębnionych grup regionów.

**Regiony typu Euro Standard oraz Family Potentials**, czyli o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego, niskim bezrobociu i pozytywnych lub neutralnych trendach demograficznych, powinny skupić się na utrzymaniu dotychczasowych tendencji oraz realizacji celów konkurencyjności wyznaczonych w strategii Europa 2020. Ponadto mogą uzupełnić swoje polityki gospodarcze o cele spójności wewnętrznej lub na osi miasto–wieś. Również działania mające na celu ułatwienie asymilacji migrantom (poprawiającym w znacznym stopniu sytuację demograficzną) są pożądane w tych regionach.

**Rekomendacje dla regionów typu Challenge of Labour Force oraz Challenge of Decline**, czyli zmagających się z niekorzystnymi tendencjami demograficznymi (negatywny bilans migracyjny, niska dzietność), obejmują podjęcie działań na rzecz utrzymania osób w wieku produkcyjnym w ramach regionu oraz zachęcanie do zakładania rodzin. Uzupełnieniem mogą być także zachęty dla imigrantów, głównie spoza Europy. Polityki, które dotyczą takich dziedzin, jak: transport, infrastruktura ICT, energia, środowisko naturalne, czyli składają się na zestaw polityk podnoszących konkurencyjność regionu. Z drugiej strony, potrzebne są działania podnoszące jakość życia, tak aby przeciwdziałać emigracji, jak również polityka prorodzinna. Za przykład stawiane są podejścia szwedzkie i fińskie, gdzie udało się uzyskać wysoką dzietność przy jednoczesnym wysokim udziale kobiet w rynku pracy.

## 6. Trendy demograficzne i rynek pracy

Większość polskich regionów należy do grupy *Challenge of Labour*, dlatego należy zwrócić uwagę na rekomendacje dla tego typu, które obejmują działania dwutorowe: po pierwsze – podniesienie poziomu rozwoju gospodarczego i konkurencyjności regionów; po drugie – zachętę do zwiększania dzietności, pozostawania w kraju (regionie) oraz przyciąganie nowych grup imigrantów.

**Regiony typu Challenge of Ageing i Young Potentials** to regiony o pozytywnym bilansie demograficznym. Najistotniejszym wyzwaniem pierwszego z tych typów jest nadreprezentacja starszych kohort wiekowych; w przypadku drugiego typu – problemem może być zróżnicowanie społeczne (pozytywny bilans uzyskiwany jest przez napływ imigrantów). Proponowanym rozwiązaniem jest zorientowanie polityk na cele wzrostu inteligentnego i tworzenie nie tyle większej liczby, ile lepszych miejsc pracy; ponadto, cele wzrostu włączającego powinny znaleźć się wśród wdrażanych rozwiązań. Działania takie jak: zachęty do podnoszenia poziomu wykształcenia, likwidacja obszarów biedy i wykluczenia mogą przyczynić się do większego włączenia imigrantów nie tylko w społeczeństwo nowego kraju, lecz także w rynek pracy.

Silny nacisk kładziony jest też na łączenie poszczególnych polityk (*policy bundles*) – uzyskiwanie pozytywnych rezultatów w dziedzinie demografii możliwe jest wyłącznie poprzez połączenie polityk ekonomicznych i społecznych. I tak np., biorąc pod uwagę fakt, że jedną z głównych przyczyn spadku populacji w wieku produkcyjnym jest niska liczba urodzeń, należy rozważyć wprowadzanie polityk mających na celu zachęcanie kobiet do rodzenia dzieci. Działania takie mogą jednak przyczynić się do spadku udziału kobiet w zatrudnieniu, dlatego potrzebne są dodatkowo działania ułatwiające łączenie życia zawodowego i rodzinnego. Ponieważ jednak dzietność zależy dodatkowo od ogólnej sytuacji gospodarczej, należy jednocześnie zwiększać nie tylko poziom rozwoju gospodarczego, lecz także zaufanie młodych ludzi do długotrwałości tego stanu. Z kolei polityki prorozwojowe powinny być wdrażane także w kontekście międzyregionalnym i międzynarodowym, gdyż dysproporcje w poziomie rozwoju sprzyjają migracjom. Jak widać, polityka demograficzna, a szczególnie jej oddziaływanie na rynek pracy, jest niezwykle złożoną materią; co więcej, nie można jednoznacznie stwierdzić, jakie będą bezpośrednie i pośrednie skutki podejmowanych reform.

### Wnioski dla Polski

W typologiach opracowanych dla celów badania zmian demograficznych i migracyjnych polskie regiony zakwalifikowane zostały przede wszystkim do grup *Challenge of Labour Force* oraz *Challenge of Decline*. Pozytywne zjawiska przypisywane tym regionom to stosunkowo wysoki odsetek osób w młodszych kohortach wieku produkcyjnego (skutek dodatkowego w stosunku do Europy Zachodniej *boomu* demograficznego); negatywne zaś to ujemny bilans migracyjny (przy czym odpływ obserwowany jest również wśród osób młodych), a także niski przyrost naturalny. Oznacza to szereg wyzwań dla gospodarki polskiej, m.in.: starzejące się społeczeństwo, z tego konsekwencjami dla systemu zabezpieczeń społecznych, odpływ migracyjny ludzi młodych ze skutkami dla rynku pracy, spadek populacji znacznie obniżający konkurencyjność polskich regionów.

Wskazuje się jednak, że pomimo istotnych wyzwań, istnieje możliwość podjęcia działań, głównie poprzez aktywizację zawodową osób starszych (55+). W regionach polskich, bez względu na skalę ich problemów demograficznych, obserwowany jest bardzo niski udział w rynku pracy (niski wskaźnik zatrudnienia), zwłaszcza w starszych grupach wiekowych. Zatem skoncentrowanie działań na podniesieniu tego wskaźnika umożliwi rozwiązanie problemu kurczenia się zasobów pracy, jak i sprostanie wyzwaniom stojącym przed systemem zabezpieczeń społecznych.

Innym kierunkiem działań powinno być przeciwdziałanie odpływowi ludzi młodych z kraju. Wskazuje się np. na problem długoterminowych migracji z zachodnich województw Polski do Niemiec, co przyczynia się do prognozowanego nawet 50-procentowego spadku populacji w woj. śląskim i opolskim do 2050 r.

## 6. Trendy demograficzne i rynek pracy

Zgodnie z podejściem prezentowanych w *Zielonej Księdze Spójności Terytorialnej*, rozwiązaniem złożonych problemów regionów polskich w dziedzinie demografii może być tylko zastosowanie strategii obejmującej cały zestaw polityk (infrastruktura ICT, energetyczna, środowiskowa, przemysłowa, rodzinna), gdyż jedynie biorąc pod uwagę ich wzajemne oddziaływanie i synergie, można efektywnie rozwiązać problemy starzenia się społeczeństwa, kurczenia się populacji i przyszłych braków zasobów pracy.

### Literatura

ESPON DEMIFER (2010). *Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities*. ESPON & NIDI.



## 7. Atrakcyjność regionów i miast

Mariusz Kowalski,  
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

### Wstęp

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) 2010–2020 podkreśla w wyzwaniu 8. znaczenie potencjału kulturowego i turystycznego w rozwoju regionalnym. Rozwój turystyki i kultury ma wzmacniać atrakcyjność miast i regionów, służąc szeroko rozumianemu rozwojowi gospodarczemu.

Według autorów KSRR „kultura nie stanowi pasywnego zasobu regionów, ale aktywnie warunkuje zarówno rozwój społeczny, jak i ekonomiczny. Jako czynnik rozwoju ekonomicznego wpływa ona m.in. na zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej i osiedleńczej regionów, determinuje rozwój turystyki, tworzy rynek pracy, kreuje przemysł kultury, a także współokreśla funkcje metropolitalne miast w układach ekonomicznym i przestrzennym. Jest katalizatorem kreatywności i innowacji także w kontekście celów Strategii Lizbońskiej” („Krajowa Strategia...” 2010).

Autorzy KSRR dostrzegają również znaczącą rolę turystyki. Rozwój funkcji turystycznych na bazie atutów kulturowych i przyrodniczych przyczynia się do zwiększenia dynamiki rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju. Turystyka sprzyja zmianom strukturalnym, dlatego powinna być traktowana jako element specjalizacji tych terytoriów, które cechują się największymi walorami turystycznymi. Jej rosnące znaczenie jako ważnej sfery aktywności gospodarczej i społecznej oraz pozytywny wpływ na proces odkrywania najcenniejszych zasobów kulturowych i środowiskowych skłania do wykorzystania jej w kształtowaniu rozwoju regionalnego (ibidem).

Problem znaczenia potencjału kulturowego i turystycznego dla rozwoju regionalnego podjęty został w ramach projektu ESPON ATTREG. Należy jednak zaznaczyć, że atrakcyjność regionu kojarzona ze znacznie szerszym wachlarzem elementów kształtujących rzeczywistość społeczno-gospodarczą. Wiązano ją ze sposobem postrzegania danego miejsca i atrakcjami, jakie ma ono do zaoferowania mieszkańcom i turystom. Wymiernym sprawdzianem atrakcyjności miało być nie tylko natężenie ruchu turystycznego (im miejsce bardziej atrakcyjne, tym ruch większy), lecz także zdolność do utrzymania dotychczasowych mieszkańców i przyciągnięcia nowych. Ten rodzaj atrakcyjności warunkowany jest nie tylko turystycznymi i kulturowymi atutami, lecz też szeregiem wzajemnie uzależnionych od siebie czynników gospodarczych, kulturowych, przyrodniczych (krajobraz, klimat) i politycznych. Znaczącą rolę w tym procesie odgrywają również kampanie promocyjne podejmowane przez podmioty (władze, przedsiębiorstwa, konsorcja) zainteresowane poprawą wizerunku danego regionu.

Praktyka pokazuje, że jedne ośrodki budzą zainteresowanie turystów i nowych mieszkańców, inne zaś nie. Te ostatnie częstokroć tracą również swych dotychczasowych obywateli. Problem ten staje się poważnym wyzwaniem dla europejskiej polityki regionalnej. Na podstawie szczegółowych warunków zamówienia ustalonych zostało pięć głównych pytań badawczych projektu ATTREG (Russo i in. 2012):

- Jakie są kluczowe elementy kapitału terytorialnego warunkujące przyciąganie poszczególnych grup ludności?
- W jaki sposób nasza miara regionalnej atrakcyjności jest zróżnicowana w przestrzeni Unii Europejskiej i w ramach poszczególnych typów regionów?
- Jakie są perspektywy rozwoju atrakcyjności regionów w ciągu najbliższych 20–30 lat?
- Jakie są główne instrumenty polityczne wpływające na atrakcyjność regionów?
- Jaką rolę w rozwoju atrakcyjności regionu odgrywają poszczególne sektory gospodarki i utrzymujące się tendencje rozwojowe?

W ramach projektu przeprowadzono cztery kolejne etapy badawcze. Pierwszy polegał na badaniach konceptualnych związanych z atrakcyjnością i rozwojem lokalnym. Został on uzupełniony o przygotowanie bazy danych niezbędnych do przeprowadzenia badań porównawczych (ibidem).

Kolejnym etapem badawczym była analiza danych statystycznych na poziomie NUTS2. Wybór tego poziomu został podyktowany potrzebą pogodzenia dostępności danych z chęcią uzyskania jak najbar-



## 7. Atrakcyjność regionów i miast

dziej szczegółowego obrazu przestrzennego zróżnicowania. W jej wyniku powstał taki obraz głównych zjawisk przestrzennych dotyczących atrakcyjności regionów. Wybrano i obliczono wiele wskaźników opisujących istniejącą atrakcyjność dla różnych odbiorców, przygotowano prezentacje kartograficzne, a następnie – porównując przestrzenne zróżnicowanie tych zjawisk – przeprowadzono typologię analizowanych regionów w odniesieniu do napływu ludności. Według podobnej zasady opracowano typologię odnoszącą się do potencjalnej atrakcyjności regionów. Na podstawie uzyskanych typologii sprawdzono, jak potencjalna atrakcyjność dla różnych kategorii odbiorców ma się do rzeczywistych przepływów ludności: migrantów i turystów. Szczególnie dokładnie przyjrano się regionom, których zjawiska migracyjne różniły się od spodziewanych, na podstawie potencjalnej atrakcyjności (ibidem).

Trzecim etapem badań było przeprowadzenie studiów przypadku w ośmiu regionach, wśród których znalazły się te, gdzie potencjalna atrakcyjność pozostawała w wyraźnej rozbieżności ze stanem faktycznym lub które wyróżniały się położeniem geograficznym. Rezultaty tego etapu miały ujawnić związki pomiędzy kapitałem terytorialnym a wielkością napływu ludności, pokazując, jak działają procesy ich przyciągania, jakie są główne czynniki napędzające i najważniejsze zjawiska przestrzenne, oraz wskazały najważniejsze elementy, które powinny być uwzględniane przy prowadzeniu polityki regionalnej (ibidem).

Czwarty etap poświęcony został opracowaniu modelu, który można by wykorzystać w przyszłości do oceny sytuacji poszczególnych regionów. Przy jego tworzeniu wykorzystano zarówno wyniki analizy danych, jak również wyniki szczegółowych uwarunkowań uzyskanych w wyniku studiów przypadków (ibidem).

Zaproponowane postępowanie badawcze, wykorzystując niezbyt skomplikowane narzędzia, dało możliwość prześledzenia procesów o charakterze ogólnoeuropejskim. Pokazało praktyczny wymiar atrakcyjności poszczególnych regionów, umożliwiając dostrzeżenie ogólnych prawidłowości i zarysowujących się różnic pomiędzy poszczególnymi częściami Europy oraz różnymi rodzajami regionów. Ujęcie to pozwoliło także zobaczyć jednocześnie wszystkie regiony Europy (Unii Europejskiej), co unaczniło, że kontynent stanowi pod wieloma względami spójną całość połączoną siecią wielorakich zależności oraz objętą wspólnymi procesami i zjawiskami.

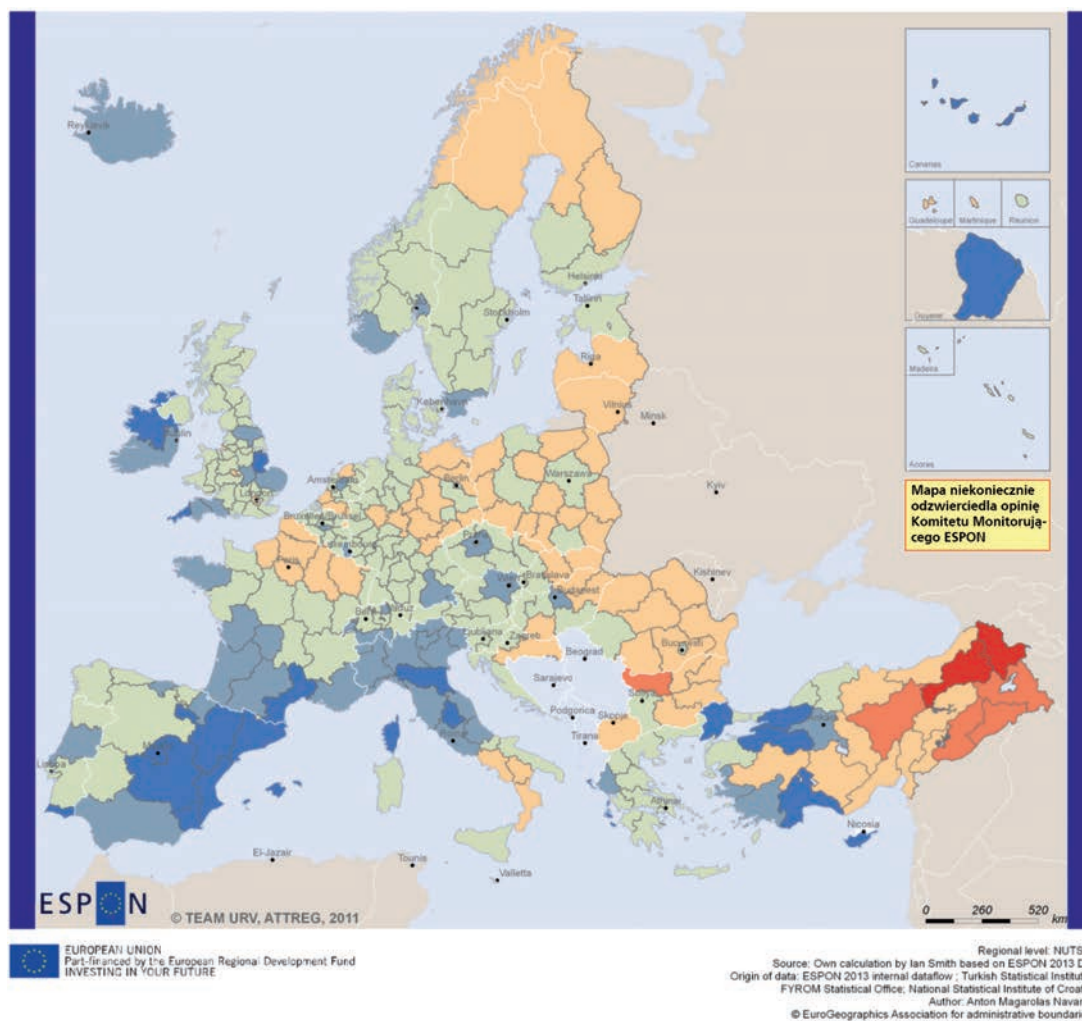
### Główne trendy rozwojowe

#### Efekty ogólnej analizy danych

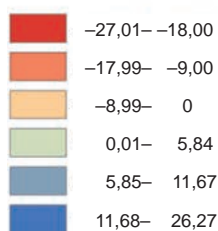
Analizę przepływów ludności przeprowadzono w oparciu o cztery grupy zmiennych odnoszących się do regionów NUTS2 (Russo i in. 2012):

- 1) współczynników salda migracji w latach 2001–2007 (ryc. 7.1);
- 2) współczynników migracji dla trzech grup wiekowych ludności w wieku produkcyjnym (15–24, 25–49, 50–64) w tym samym okresie;
- 3) współczynników atrakcyjności turystycznej (krajowej i międzynarodowej) dla lat 2001–2004;
- 4) liczby studentów programu ERASMUS w stosunku do ogółu studentów w latach 2007–2008.

## 7. Atrakcyjność regionów i miast



### Saldo migracji netto\* w %



\* Średnie roczne saldo migracji okresu 2001–2007 (migranci netto na 1000 mieszkańców)

Rycina 7.1. Współczynnik salda migracji regionów NUTS2 w latach 2001–2007

Źródło: Russo i in. 2012.

Na podstawie analizy przepływów ludności w latach 2001–2007 stworzono cztery klasy regionów (zob. ryc. 7.4). W oparciu o analizę uwarunkowań endogenicznych (wewnętrznych) wyróżniono cztery klasy regionów z uwagi na walory kapitału terytorialnego (zob. tab. 7.2; ryc. 7.5). Analiza dyskryminacyjna potwierdziła w 80% zgodność typologii migracyjnej z typologią atrakcyjności potencjalnej. Jedynie dla 20% regionów NUTS2 (53 z 312) zauważono rozbieżność pomiędzy potencjalną atrakcyjnością a rzeczywistymi przemieszczeniami ludności. Dotyczyło to przede wszystkim regionów zaliczonych – z uwagi na ich potencjalne walory – do grupy 3., wśród których tylko 49% pasowało profilem do obserwowanych przemieszczeń. Ta rozbieżność dotyczyła m.in. wielu regionów Grecji, Francji

## 7. Atrakcyjność regionów i miast

i Hiszpanii, które przyciągają znacznie mniej migrantów lub turystów, niż można by się spodziewać na podstawie panujących w nich uwarunkowań (Russo i in. 2012).

Generalną tendencją opisaną w raporcie były przesunięcia ludności z północnego wschodu Europy w kierunku południowo-zachodnim. Dotyczyło to wszystkich badanych grup wiekowych. Kierunki tych migracji naśladowały w dużym stopniu kierunki przepływu osób w ramach turystyki międzynarodowej. Obszary górskie, wiejskie i wyspy na zachodzie kontynentu prezentowały się zasadniczo lepiej zarówno w przyciąganiu ludności, jak również w zdolności zatrzymania ich na miejscu. W Europie Środkowo-Wschodniej i Północnej dodatnim saldem migracyjnym wyróżniały się przede wszystkim stolice (Praga, Budapeszt, Bukareszt, Wiedeń, Oslo) i niektóre inne duże ośrodki miejskie (ibidem).

Na podstawie cech kapitału terytorialnego wszystkie regiony Polski zaliczone zostały do grupy obejmującej jednostki uznane za mało atrakcyjne z uwagi na uwarunkowania przyrodnicze i społeczno-gospodarcze (zob. ryc. 7.5). Kierunek i skala przemieszczeń ludności w dużym stopniu potwierdzają te ustalenia. Większość polskich regionów (10) cechuje się ubytkiem migracyjnym i niskim poziomem ruchu turystycznego. Pozostałe 6 (mazowieckie, małopolskie, pomorskie, zachodniopomorskie, lubuskie, dolnośląskie) – podobnie jak większość regionów Unii Europejskiej – sytuuje się w grupie o nieco lepszym bilansie migracyjnym i wyższym poziomie ruchu turystycznego (zob. ryc. 7.4). Jedynym polskim regionem, który z uwagi na obserwowane zjawiska znacząco odstawał od uwarunkowań spodziewanych na podstawie analizy, było woj. małopolskie. Zdecydował o tym prawdopodobnie dość duży jak na polskie warunki ruch turystyczny (można domyślać się istotnej roli takich ośrodków, jak Kraków, Oświęcim, Wieliczka, Zakopane), oraz ustabilizowana sytuacja demograficzna (ryc. 7.2). Wyniki badań sugerowały w przypadku Polski generalną prawidłowość: słabość kapitału terytorialnego polskich regionów przekłada się na ich małą atrakcyjność zarówno dla turystów, jak i dla potencjalnych imigrantów (ibidem).

W ramach obu wspomnianych kategorii sytuowały się wszystkie polskie jednostki NUTS2 oraz zdecydowana większość jednostek regionalnych środkowej i północno-wschodniej Europy. Do wyjątków należały jedynie niewielkie regiony zdominowane przez ważne i duże ośrodki miejskie (najczęściej stolice). Wśród tych jednostek trudno jednak znaleźć któryś z polskich regionów NUTS2. Nie wydaje się jednak, by jedynym wytłumaczeniem tego kartograficznego obrazu była niższa atrakcyjność polskich ośrodków. Polskie jednostki NUTS2 – inaczej niż wiele zagranicznych (np. w Czechach lub na Węgrzech) – obejmują zarówno duże miasta, jak i rozległe obszary peryferyjne, co prawdopodobnie powoduje, że skrajne zjawiska ulegają uśrednieniu (Kowalski, Solon 2011).

### Studium polskiego regionu

Jednym z celów studiów przypadku podjętych w ramach projektu ATTREG była analiza działań mobilizacyjnych służących zmianie atrakcyjności regionów. Strategie mobilizacyjne, mające wpłynąć na decyzje lokalizacyjne dotyczące osób i firm, mogą być wprowadzane na różnym poziomie zarządzania: lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim. Studia przypadków wykazały instytucjonalną różnorodność tych starań. Niektóre regiony są w stanie prowadzić własną politykę rozwojową (np. Bornholm, Trydent). Inne uzależnione są w dużym stopniu od polityki na szczeblu ogólnokrajowym (Algarve). W większości wypadków mobilizacja w sferze zwiększania atrakcyjności jest kombinacją odgórnych unijnych i państwowych polityk oraz oddolnych inicjatyw lokalnych i regionalnych podmiotów, takich jak samorzady, uczelnie czy przedsiębiorstwa. Wiele polityk nakierowanych jest na wybrane grupy odbiorców, których pragnie się przyciągnąć do regionu. Ta prawidłowość dotyczy również województwa lubelskiego, wybranego na polskie studium przypadku (Russo i in. 2012).

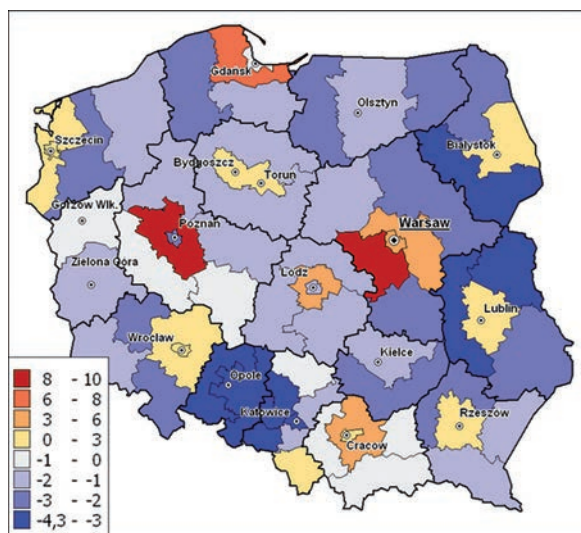
O wyborze regionu lubelskiego zdecydowało peryferyjne położenie, niekorzystne zjawiska demograficzne oraz bezpośrednie sąsiedztwo państw nienależących do Unii Europejskiej: Ukrainy i Białorusi. Celem studium przypadku było przede wszystkim zweryfikowanie i uszczegółowienie wyników analizy regionów NUTS2 uzyskanych dla całej Europy. Według niej zjawiska związane z przemieszczeniami ludności (region zaliczony został do grupy pierwszej) stanowiły potwierdzenie (inaczej niż w woj. małopolskim) niekorzystnych dla atrakcyjności regionu lubelskiego uwarunkowań (grupa druga). Zamierzano również sprawdzić, jak szczególne, przygraniczne położenie wpływa na atrakcyjność regionu

## 7. Atrakcyjność regionów i miast

i modyfikuje procesy przemieszczania się ludności. Podobnie jak w innych studiach przypadku ważna była analiza działań służących zmianie atrakcyjności regionu.

Przeprowadzone badania, polegające na analizie szczegółowych danych demograficznych, opracowań eksperckich, strategii rozwojowych oraz konsultacjach (wywiady, panel ekspertów) z 15 ekspertami potwierdziły wcześniejszą diagnozę. W ich przekonaniu ujemny bilans migracyjny woj. lubelskiego jest z pewnością jeszcze większy niż ten, który wynika ze statystyk, gdyż nie wszystkie wyjazdy są rejestrowane. Badanie wykazało jednak silne zróżnicowanie wewnątrz regionu. Straty ludności dotyczyły przede wszystkim peryferyjnych obszarów wiejskich. Miasta duże i średnie oraz otaczające je gminy wiejskie zyskiwały ludność. Dotyczyło to przede wszystkim Lublina i jego najbliższego otoczenia. Jest to duże centrum o znaczeniu administracyjnym, kulturowym, naukowym i przemysłowym. Nie stwarza ono jednak wystarczających szans dla większości mieszkańców województwa. Stąd ujemny bilans migracyjny liczony dla całego regionu (Kowalski, Solon 2011).

W ramach polskiego studium przypadku przeprowadzono również analizę zjawisk demograficznych dla Polski w oparciu o jednostki terytorialne NUTS3, a więc mniejsze od tych użytych w analizie dla całej Europy. Wybór tego poziomu narzucał się sam, gdyż jednostki NUTS2 w wielu krajach europejskich są znacznie mniejsze niż analogiczne jednostki w Polsce. Analiza uwidoczniła zróżnicowanie podobne do tego, jakie obserwujemy w innych państwach środkowej i północno-wschodniej Europy. Obok dominujących obszarów, które nadal pozostawały w grupie objętej ubytkiem migracyjnym i niskim poziomem ruchu turystycznego, oraz obszarów grupy drugiej cechujących się nieco lepszym bilansem migracyjnym i wyższym poziomem ruchu turystycznego, występują również takie, które można by prawdopodobnie zaliczyć do trzeciej grupy (z czterech podstawowych wyróżnionych w projekcie), charakteryzujących się wysokim dodatnim bilansem migracyjnym i średnim poziomem ruchu turystycznego (tak jak Praga w Republice Czeskiej czy Budapeszt na Węgrzech). Widać przede wszystkim silną pozycję Warszawy oraz kilku innych dużych ośrodków miejskich (Poznań, Gdańsk, Kraków). Na obszarze Lubelskiego dodatnim bilansem migracyjnym wyróżnia się centralna jednostka NUTS3, na której terenie znajduje się stolica regionu – Lublin (zob. ryc. 7.2).



Rycina 7.2. Przeciętny współczynnik salda migracji regionów NUTS3 w Polsce (2001–2006)

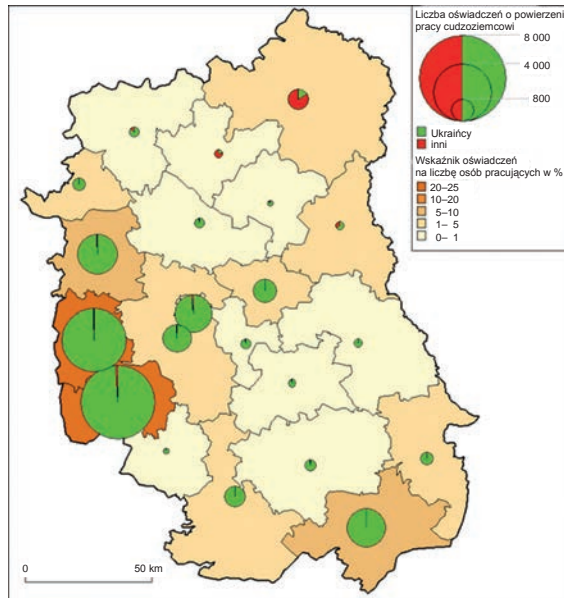
Źródło: Kowalski, Solon 2011.

Badania przeprowadzone w polskim studium przypadku potwierdzają względną atrakcyjność wielu regionów Polski, w tym lubelskiego. Jej przejawem jest m.in. zjawisko migracji cudzoziemców poszukujących w Polsce pracy. Dotyczy to przede wszystkim Ukraińców. Te sezonowe, nie do końca zalegalizowane migracje, nie są uwzględniane w ogólnym bilansie migracyjnym. Trudno je również odnaleźć w statystykach dotyczących zatrudnienia. Napływ cudzoziemców rekompensuje odpływ rzeszy Polaków szukających pracy w krajach Europy Zachodniej. Zapewnia również chętnych do słabo płatnych i niewymagających wysokich kwalifikacji zajęć w rolnictwie, budownictwie i w charakterze pomocy



## 7. Atrakcyjność regionów i miast

domowej. Wspomniane zjawisko wymykało się przez wiele lat z oficjalnych statystyk. Zdecydowana większość cudzoziemców ze Wschodu podejmujących pracę w Polsce przyjeżdżała bowiem z wizą turystyczną i podejmowała pracę w szarej strefie. Jedynie studenci ze wschodu legalizowali swój pobyt. Jest to jednak znacznie mniej liczna grupa (Kowalski, Solon 2011).



**Rycina 7.3. Rejestracja oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi w województwie lubelskim według powiatów w 2009 r.**

Źródło: Kowalski, Solon 2011.

Obowiązujące od kilku lat przepisy umożliwiły legalizację niektórych przybywających ze wschodu pracowników. Od 2007 r. obywatele Ukrainy, Białorusi, Mołdawii, Rosji i Gruzji można zatrudniać na okres nieprzekraczający sześć miesięcy, bez potrzeby ubiegania się przez nich o pozwolenie na pracę w Polsce. Jedynym warunkiem jest złożenie przez pracodawcę oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonania obowiązków cudzoziemcowi. Na tej podstawie może się on starać o wizę. Rozwiązanie to można nazwać rodzajem legalizacji zatrudnienia. W 2009 r. polscy pracodawcy złożyli 191,5 tys. takich oświadczeń, z czego 183,3 tys. (95,7%) dotyczyło zatrudnienia obywateli Ukrainy. W woj. lubelskim oświadczeń takich było 21,6 tys., z czego 20,8 tys. (96%) odnosiło się do obywateli Ukrainy. Oświadczenia koncentrowały się w zachodnich powiatach województwa i dotyczyły zatrudnienia w rolnictwie (ryc. 7.3). Podobnie było w roku następnym (Polska 180 tys., lubelskie 20,6 tys.), a dane z I kwartału 2011 r. mogą wskazywać, że zjawisko utrzymywało natężenie (zob. tab. 7.1). Na przyrost może mieć wpływ lepsza sytuacja gospodarcza Polski, rosnąca koniunktura w branżach charakteryzujących się wysoką pracochłonnością oraz zmiany przepisów odnoszących się do zatrudniania obcokrajowców (zob. Wafflard 2011).

**Tabela 7.1. Liczba zarejestrowanych oświadczeń o powierzeniu wykonania pracy przez cudzoziemca w woj. lubelskim według kraju pochodzenia pracowników**

Rok	Białoruś	Rosja	Ukraina	Mołdawia	Gruzja	Razem
2009	804	31	20 765	40	–	21 640
2010	312	7	20 139	68	33	20 559
2011 (1. kwartał)	84	4	6 030	66	103	6 287

Źródło: Kowalski, Solon 2011.

Szacunki z lat wcześniejszych przeprowadzane dla całej Polski zestawione z liczbą oświadczeń o powierzeniu wykonania pracy cudzoziemcowi, zarówno dla Polski, jak i dla woj. lubelskiego, dają pewne

## 7. Atrakcyjność regionów i miast

orientacyjne wyobrażenie dla tego ostatniego. Można przypuszczać, że na jego obszarze przebywało (ewentualnie miało taki zamiar) w ostatnich latach co najmniej 20 tys. stałych lub sezonowych imigrantów z za wschodniej granicy (głównie Ukraińców) podejmujących legalnie lub nielegalnie pracę. Grupę tę powiększali niewątpliwie pracownicy zagraniczni przybywający do woj. lubelskiego na innych zasadach (wiza turystyczna, Karta Polaka, mały ruch graniczny). Liczbę tę uzupełniała grupa kilku tysięcy studentów. W odróżnieniu od podejmujących pracę ich pochodzenie było bardziej zróżnicowane. Obok emigrantów z za wschodniej granicy dużą grupę stanowią także studenci z Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych. I jednych, i drugich przyciągają niskie koszty studiów przy stosunkowo wysokim poziomie nauczania (Kowalski, Solon 2011).

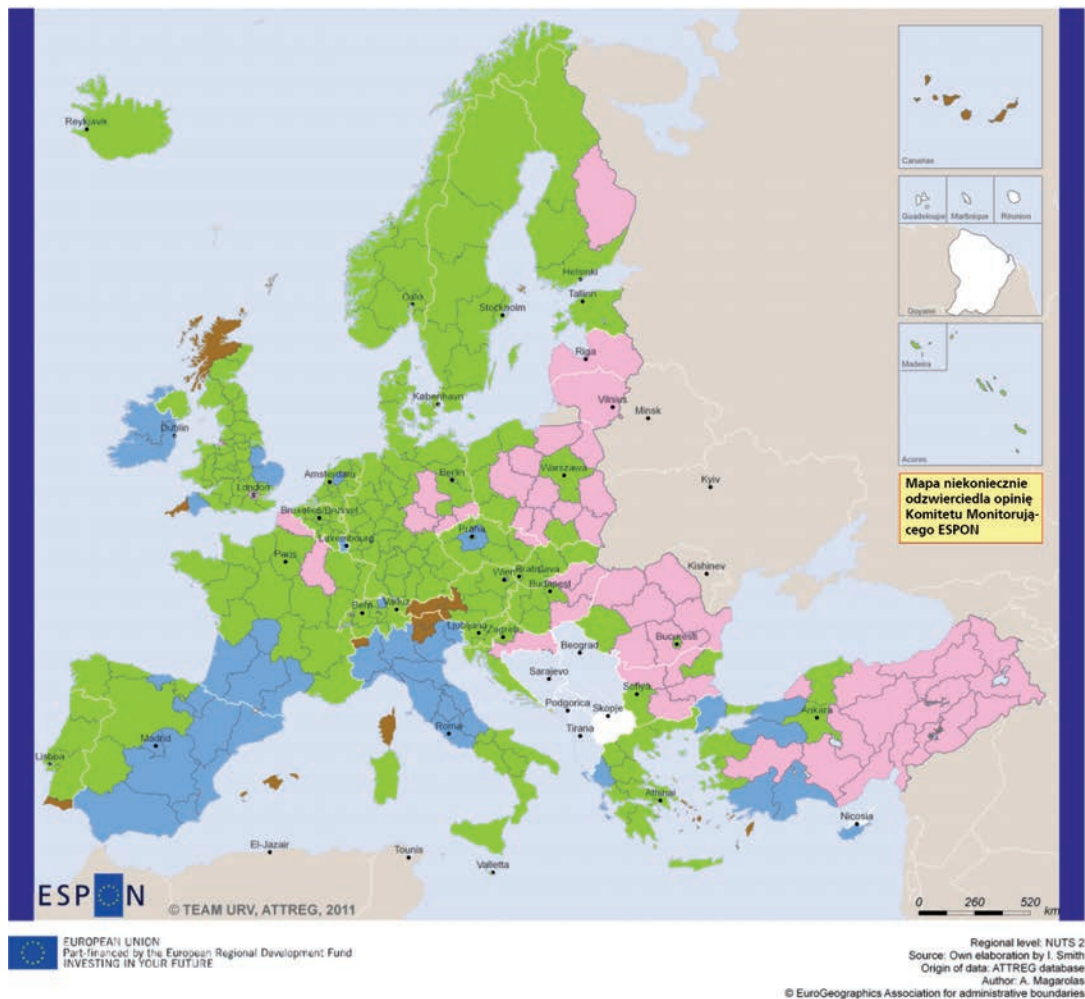
### Typologie zastosowane w raporcie

W ramach podjętej w projekcie ESPON ATTREG analizy zjawisk związanych z atrakcyjnością europejskich regionów i miast utworzono kilka typologii dla badanych obszarów. Na podstawie analizy przepływów ludności w latach 2001–2007 wyznaczono cztery typy regionów NUTS2 (Russo i in. 2012; ryc. 7.4):

- grupę 1. stanowią 54 regiony NUTS2 (kolor różowy na mapie), gdzie przeciętny wskaźnik migracyjny jest raczej ujemny lub dodatni, ale powiązany z niskim poziomem ruchu turystycznego;
- grupę 2. stanowią 202 regiony NUTS2 (oznaczenie zielone na mapie), gdzie występuje niewielki dodatni bilans migracyjny oraz gdzie ruch turystyczny jest na średnim poziomie;
- grupę 3. stanowią 43 regiony NUTS2 (niebieskie), które cechują się wysokim dodatnim wskaźnikiem migracyjnym, lecz tylko średnim poziomem ruchu turystycznego (podobnego do grupy 2.);
- grupę 4. stanowi 13 regionów NUTS2 (brązowe), które cechują się wysokim dodatnim wskaźnikiem ruchu migracyjnego, ale mają również bardzo wysoki poziom ruchu turystycznego.



## 7. Atrakcyjność regionów i miast



### Grupy typologii\*

- GRUPA 1: niski wskaźnik migracji, niski poziom ruchu turystycznego
- GRUPA 2: średni wskaźnik migracji, średni poziom ruchu turystycznego
- GRUPA 3: wysoki wskaźnik migracji, średni poziom ruchu turystycznego
- GRUPA 4: wysoki wskaźnik migracji, wysoki poziom ruchu turystycznego
- brak danych

\* Metoda hierarchicznej analizy typologii Warda oparta na znormalizowanych wskaźnikach MM2\_20 i MT2\_43 (4 grupy)

Rycina 7.4. Typologia regionów według rodzajów przepływu ludności (2001–2007)

Źródło: Russo i in. 2012.

Na podobnej zasadzie, w oparciu o analizę uwarunkowań wewnątrzregionalnych, stworzono również typologię porządkującą regiony NUTS2 z uwagi na walory kapitału terytorialnego (tab. 7.2; ryc. 7.5).

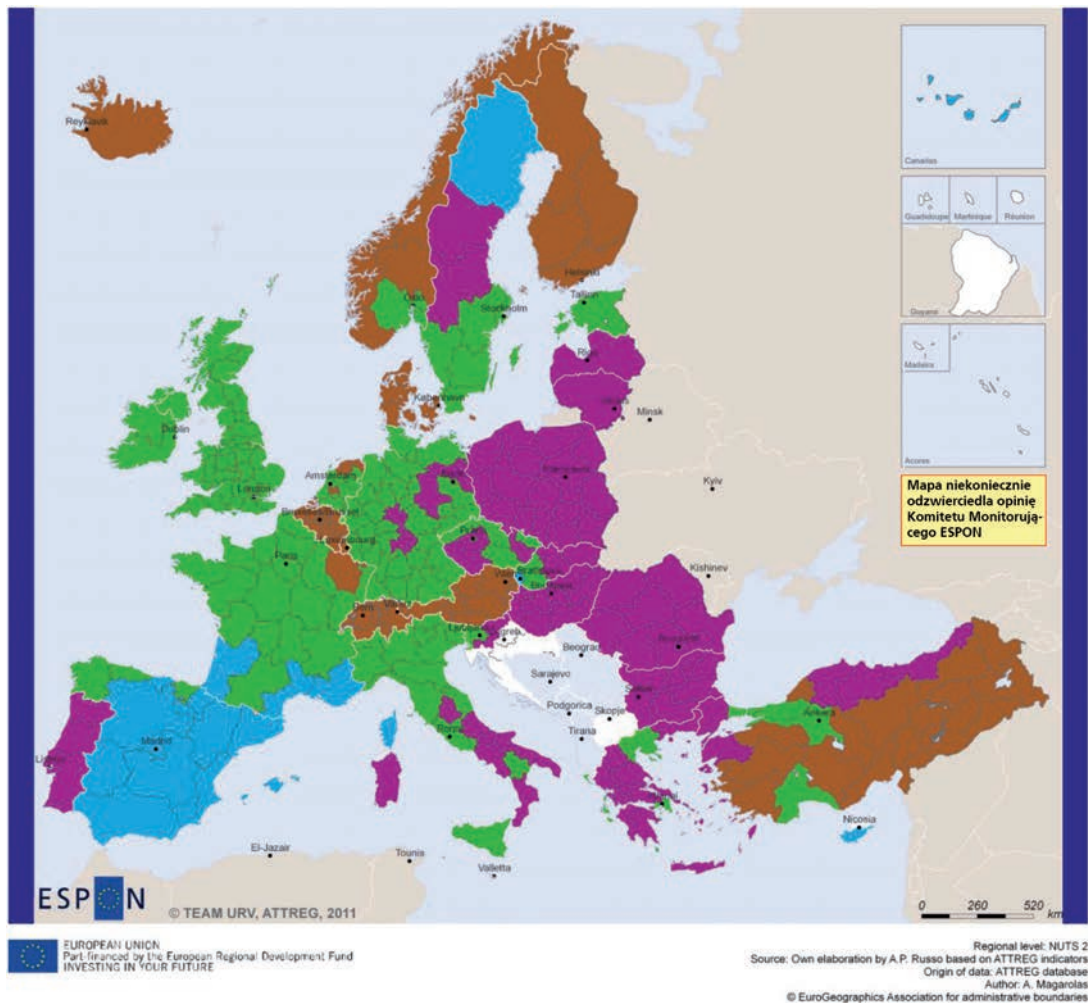
## 7. Atrakcyjność regionów i miast

Tabela 7.2. Klasy regionów NUTS2 z uwagi na walory kapitału terytorialnego

Klasa	Liczba regionów	Charakterystyka (poziomy kapitału terytorialnego)	Regiony odstające w tej klasie
1	23	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umiarkowanie wysoki kapitał antropogeniczny</li> <li>• Umiarkowanie wysoki kapitał gospodarczy</li> <li>• Bardzo wysoki kapitał środowiska</li> <li>• Wysoki kapitał instytucjonalny</li> <li>• Niski kapitał społeczny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prawie cała Hiszpania (bez Kraju Basków)</li> <li>• Południowa i południowo-zachodnia Francja</li> <li>• Cypr</li> <li>• Region Bratysławy</li> <li>• Północna Szwecja</li> </ul>
2	78	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umiarkowanie niski kapitał antropogeniczny</li> <li>• Niski kapitał ekonomiczny</li> <li>• Wysoki kapitał środowiska</li> <li>• Bardzo niski kapitał instytucjonalny</li> <li>• Niski kapitał społeczny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Włochy Południowe I Środkowe, Sardynia</li> <li>• Prawie cała Grecja</li> <li>• Portugalia</li> <li>• Północne wybrzeże Turcji</li> <li>• Wiele regionów wschodniej I północno-wschodniej Europy: całe kraje (Bułgaria, Rumunia, Węgry, Łotwa, Litwa), duża część Polski, niektóre wschodnie i centralne regiony Niemiec</li> <li>• Środkowa Szwecja</li> </ul>
3	66	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umiarkowanie niski kapitał antropogeniczny</li> <li>• Umiarkowanie wysoki kapitał ekonomiczny</li> <li>• Niski kapitał środowiska</li> <li>• Bardzo wysoki kapitał instytucjonalny</li> <li>• Wysoki kapitał społeczny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cała Austria, Szwajcaria, Belgia, Dania, Finlandia, Islandia</li> <li>• Północno-wschodnia Francja, region w Holandii</li> <li>• Duża część Norwegii (bez stolicy)</li> <li>• Duża część wnętrza i wybrzeża Turcji</li> </ul>
4	138	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umiarkowanie wysoki kapitał antropogeniczny</li> <li>• Umiarkowanie wysoki kapitał ekonomiczny</li> <li>• Umiarkowanie niski kapitał środowiska</li> <li>• Przeciętny kapitał instytucjonalny</li> <li>• Przeciętny kapitał społeczny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prawie cała Francja (bez wybrzeża południowego), Wielka Brytania, Irlandia, Włochy Północne i Środkowe (oraz kilka regionów na Południu), Holandia, Niemcy</li> <li>• Północne regiony Hiszpanii</li> <li>• Regiony stołeczne oraz inne zurbanizowane regiony Grecji I Turcji</li> <li>• Południowa Szwecja i Norwegia</li> <li>• Estonia</li> </ul>

Źródło: Russo i in. 2012.

## 7. Atrakcyjność regionów i miast



### Grupy typologii\*

- GRUPA 1:
- GRUPA 2:
- GRUPA 3:
- GRUPA 4:
- brak danych

\* Uzyskane poprzez wykorzystanie wskaźników ANTROSYN, ECOSYMN, ENVSYN, INSTSYN i SOCIOSYN w typologii czterogrupowej

Rycina 7.5. Typologia regionów z uwagą na wyposażenie w poszczególne rodzaje kapitału terytorialnego

Źródło: Russo i in. 2012.

### Wyzwania

Projekt ESPON ATTREG odnosi się koncepcyjnie do wielu polityk (w tym przestrzennych), szczególnie tych podejmowanych przez UE, które stawiają sobie zadanie zwiększania atrakcyjności miejsc i regionów poprzez rozwój i wspieranie czynników endogennych (kapitał terytorialny zależy w dużym stopniu od czynników geograficznych, kulturowych, instytucjonalnych i historycznych) oraz poprzez zwiększanie ruchliwości ludności. Jednym z kluczowych założeń projektu było twierdzenie, że zmiany form kapitału terytorialnego następujące w wyniku mobilizacji przynoszą zmianę względnej pozycji regionów w sferze ich atrakcyjności i potencjału rozwojowym. Z tego względu politycy powinni rozu-

## 7. Atrakcyjność regionów i miast

mieć, co wpływa na atrakcyjność europejskich regionów i miast, i jakie z tego wynikają konsekwencje dla rozwoju strategii nawiązujących do europejskich dyrektyw przestrzennych, polityk sektorowych czy bardziej nadrzędnych polityk, takich jak Europa 2020 (Russo i in. 2012).

Atrakcyjność wiązana jest zazwyczaj z ideą konkurencyjności, co może prowadzić do złego rozumienia wszystkich konsekwencji tego konceptu. W całej Europie nastąpił wzrost zainteresowania zagadnieniem ruchliwości przestrzennej, a to powinno być podejmowane w szerszym strategicznym kontekście, gdzie podstawowym celem jest osiągnięcie „równowagi terytorialnej i harmonijnego rozwoju” oraz terytorialnej i społecznej spójności w całej przestrzeni europejskiej. Dominującym w strategiach europejskich celem jest jednak zazwyczaj poprawa konkurencyjności Europy. Tak jest w *Zielonej Księdze* w sprawie spójności terytorialnej oraz w *Strategii Europa 2020*, podkreślającej znaczenie mądrego, trwałego i spajającego rozwoju, wyznaczającą – wobec zagrożenia kontynuacji względniego spadku – konieczność odzyskania przez Europę konkurencyjności. Nawet jeżeli konkurencyjność jest często związana z ruchliwością ludności i różnymi sposobami przyciągania (*attraction*), szczególnie uwaga nieczęsto zostaje zwrócona na różne formy mobilności, jak i na bariery, które utrudniają zwiększanie liczby przemieszczających się osób. Kwestie te rzadko są wyraźnie określone przez strategię (Barca 2009; Russo i in. 2012).

*Zielona Księga* w sprawie spójności terytorialnej stanowi znaczny krok naprzód w rozwoju podejścia skupiającego wymiary: terytorialny, społeczny i ekonomiczny, uznając, że nie mogą one być rozpatrywane osobno, oraz że jako rezultat stosowanych polityk muszą być prezentowane w sposób zintegrowany i nakierowany na miejsca, które z uwagi na swoje znaczenie potrzebują szczególnej interwencji. Podejście to zakłada, że tylko poprzez skoncentrowanie się na wielu endogennych atutach poszczególnych miejsc możliwe staje się osiągnięcie bardziej harmonijnego rozwoju w całej Europie. Podejście bazujące na miejscu okazało się sposobem działania, który ma na celu wspieranie dalszych długoterminowych i trwałych procesów rozwojowych, bazujących na endogenicznym rozwoju zasobów terytorialnych. W ramach tego podejścia koncepcja wzrastającej dynamiki przemieszczeń ludności została zmieniona z opierającej się na założeniu, że przemieszczenia ludności są warunkowane głównie przez czynniki ekonomiczne, na taką, która uwzględnia zjawisko „poszukiwania jakości” (*serach of quality*), podkreślającą znaczenie wielu czynników wskazanych w projekcie jako kategorie współtworzące kapitał terytorialny (Barca 2009; Russo i in. 2012).

Należy jednak pamiętać, że poszczególne społeczności europejskie są w miarę stabilne, co powoduje, iż współczynnik ruchliwości jest w Unii Europejskiej wciąż relatywnie niski, zarówno w odniesieniu do przemieszczeń wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Nieliczne tylko regiony doświadczały w okresie objętym badaniem (2001–2007) wysokich przepływów ludności. W regionach tych jednak, pomimo znaczących współczynników salda migracji oraz zdolności do przyciągnięcia dużej liczby turystów, wielkość zatrudnienia nie wzrosła na tyle, by zaspokoić rosnące zapotrzebowanie na pracę. Liczba powstających miejsc pracy była niewystarczająca do tego, by sprostać potrzebom w tym zakresie, zarówno wśród dotychczasowych mieszkańców, jak i u przybyłych. Z tego powodu przeciętna stopa bezrobocia w dalszym ciągu utrzymywała się na wysokim poziomie (Russo i in. 2012).

Według autorów raportu zjawiska te komplikowane są przez procesy ogólnoeuropejskie. Migracje w ramach państw starej piętnastki (EU15) były pod względem liczebności bardziej istotne niż migracje pomiędzy tymi krajami, choć miały one dodatni bilans migracyjny dotyczący obywateli UE. Z drugiej strony – dla państw, które przyłączyły się do Unii w 2004 r., migracje międzypaństwowe okazały się ilościowo bardziej znaczące niż te międzyregionalne. To zróżnicowanie powinno być brane pod uwagę w trakcie formułowania polityk.

Opisane tendencje sprawiają, że wykorzystywanie lokalnych zasobów (czyli cech endogennych) w ramach strategii bazującej na specyfice miejsca (*place-based*) staje się szczególnie ważne. W związku z tym istotne jest opracowanie długoterminowego strategicznego podejścia opierającego się na identyfikacji lokalnych atutów, potencjałów i braków, wdrażanego za pomocą konkretnych pomysłów i określonych strategii realizowanych w sposób ciągły i podlegających reorientacjom w oparciu o stały dopływ danych (regularny monitoring i ewaluacja). W tym kontekście konieczne staje się usuwanie przeszkód i ograniczeń dotyczących przemieszczeń ludności, zgodnie z zasadą UE, której celem jest zapewnienie swobodnego przepływu towarów i mieszkańców (*ibidem*).



## 7. Atrakcyjność regionów i miast

### Wyzwania dla woj. lubelskiego

Tak zarysowane wyzwania powinny być uszczegóławiane dla danych regionów. W oczywisty sposób dotyczy to objętego studium przypadku woj. lubelskiego. Z jednej strony notuje ono ujemne saldo współczynnika migracji, z drugiej jednak doświadcza napływu sezonowych pracowników zza wschodniej granicy. Wymaga to prowadzenia elastycznej polityki, co wynika m.in. z faktu, że przybysze ze Wschodu nie są obywatelami UE. Władze samorządowe woj. lubelskiego zdają sobie sprawę z trudnej sytuacji demograficznej. Opinia o konieczności przeciwdziałania odpływowi ludności zawarta została w uchwalonej w 2009 r. strategii rozwoju woj. lubelskiego. Ma ona raczej defensywny charakter. Autorzy strategii myślą przede wszystkim o zatrzymaniu odpływu ludności, a nie o spowodowaniu, by do ich regionu przyjeżdżali nowi mieszkańcy. Cięży na tym niewątpliwie wizja małej atrakcyjności tego obszaru. Pomimo podkreślenia znaczenia kontaktów z zagranicą nie sposób znaleźć w strategii bezpośredniego odniesienia do zagadnienia napływu imigrantów, studentów i sezonowych pracowników zza wschodniej granicy (Kowalski, Solon 2011).

Być może duże znaczenie ma brak kompetencji władz samorządowych regionu w zakresie kreowania polityki napływu cudzoziemców. Leży to w gestii władz centralnych, które do pewnego stopnia starają się uregulować status tysięcy cudzoziemskich pracowników ze Wschodu. Karta Polaka, uproszczony tryb rejestrowania napływowych pracowników, nowe przepisy o małym ruchu granicznym mają pomagać obywatelom sąsiednich państw w kontaktach z Polską. Te ogólnopolskie rozwiązania nie znajdują jednak odzewu w strategiach formułowanych przez samorząd regionu.

W ramach Lubelszczyzny znacznie aktywniejszą od władz regionalnych czy centralnych politykę skierowaną na przyciąganie cudzoziemców prowadzą miejscowe instytucje. Dotyczy to przede wszystkim tutejszych szkół wyższych. Przewodzi Uniwersytet Medyczny w Lublinie, gdzie studiuje obecnie 850 zagranicznych studentów z 30 krajów. W 2009 r. na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim (KUL) studiowało w trybie stacjonarnym ok. 300 studentów zagranicznych (głównie z Białorusi i Ukrainy), na Uniwersytecie Marii Skłodowskiej-Curie ok. 150 (też przede wszystkim z Ukrainy i Białorusi). Na współpracę z Ukrainą nastawiła się niewielka Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu. Obecnie studiuje w niej ponad 100 studentów z tego kraju.

Zwiększony napływ pracowników i studentów z zagranicy znajduje coraz większy odzew w działaniach lokalnych samorządów. Dotyczą one jednak przede wszystkim studentów zagranicznych. Pojawiają się konkretne rozwiązania instytucjonalne. Jednym z nich jest internetowy portal „Study in Lublin” (<http://study.lublin.eu>) działający w języku polskim, angielskim i ukraińskim, który ma pomagać cudzoziemcom w odbywaniu studiów w Lublinie. Pojawił się również pomysł powołania pełnomocnika do spraw cudzoziemców przy władzach miasta.

Programy i polityki w niewielkim tylko stopniu dotyczą przybywający ze Wschodu pracowników, choć jest ich znacznie więcej niż osób studiujących. Być może pewną przeszkodą był wcześniej nieformalny charakter ich zatrudniania (a w jakimś sensie i pobytu) (Kowalski, Solon 2011).

### Wnioski

Autorzy raportu zauważają, że nie ma prostej i łatwej recepty na wzrost ekonomiczny. Nie ma również bezpośredniego związku pomiędzy wzrostem atrakcyjności a wzrostem ekonomicznym. Atrakcyjność może przybierać wiele różnych form. Wiele zależy od zróżnicowania form kapitału społecznego i tego, w jaki sposób się go wykorzystuje. Atrakcyjność może być efektem świadomego procesu mobilizacji. Może również wynikać ze spontanicznego wzrostu kapitału społecznego i kulturalnego w danym miejscu. Wyniki projektu pozwalają jednak lepiej zrozumieć niektóre aspekty ogólnych procesów (Russo i in. 2012):

- istnieją różne rodzaje ruchliwości, które są powodowane różnego rodzaju uwarunkowaniami;
- istnieją różne typologie opisujące terytorialną „efektywność” (siła przyciągania, zdolność do utrzymania napływającej ludności);
- wzrost ekonomiczny może być jednym z objawów atrakcyjności, nie zawsze jednak wiąże się ze zdolnością trwałego zatrzymywania przybyszów;

## 7. Atrakcyjność regionów i miast

- niektóre obszary wyjątkowo atrakcyjne do 2007 r. zostały głęboko dotknięte przez późniejszy kryzys. Wydaje się, że są one „przegrzane”, a ich atrakcyjność wynikała z ogólnych tendencji migracyjnych, nie mając związku z lokalnymi uwarunkowaniami;
- w perspektywie długoterminowej, równowaga terytorialna oparta w większym stopniu na spójności terytorialnej, prawdopodobnie jest znacznie lepiej przygotowana do stawienia czoła kryzysowi, generowania zrównoważonego wzrostu ekonomicznego i stabilizacji ludności;
- strategię spójności terytorialnej skuteczniej wykorzystujące kapitał terytorialny mają charakter długoterminowy. W krótszym okresie trudniej osiągają sukces, ale wykazują mniejszą wrażliwość na sytuacje kryzysowe i są bardziej zrównoważone pod względem rozwoju.

Należy podkreślić, że – zdaniem autorów raportu – procesy zarządzania odgrywają kluczową rolę w ramach tego, co określone zostało procesami mobilizacji. Zarządzanie jest istotne, gdyż jedynie poprzez koordynację działań różnych zainteresowanych stron w regionie może zostać rozwinięty strategiczny i sprawczy rozmach, co jest niezbędne dla mobilizacji atutów, które składają się na kapitał terytorialny. Skomplikowane uwarunkowania mogą wymagać bardziej elastycznego i spajającego sposobu zarządzania i przywództwa, koncentrujących się na wielu sprawach, wliczając pasywa oraz aktywa, oraz to, jak mogą być one wykorzystane, by podnieść jakość miejsca, bez uszczerbku dla niektórych grup w ich zdolności do konkurencyjności i bez wzniesienia przestrzennych i społecznych konfliktów. Istotne jest również zagadnienie perspektywy czasu, gdyż proces mobilizacji wymaga szerokiego wachlarza skal czasowych: od krótkoterminowych okresów, dotyczących np. zmian w obrębie przepisów ochrony zasobów naturalnych, do długoterminowej perspektywy, np. przy tworzeniu kapitału instytucjonalnego.

Interesujące wnioski wynikają z analizy atrakcyjności woj. lubelskiego. Wzmożony napływ pracowników i studentów z Białorusi i Ukrainy na jego terytorium obserwowany jest od 20 lat. Ukraińcy i Białorusini podejmują studia legalnie, natomiast zatrudnianie do 2006 r. miało przeważnie nielegalny charakter (bez pozwolenia na pracę). Mimo to na wszystkich szczeblach władzy dominowała polityka określana mianem „cichej tolerancji”. Podejmowane ostatnio działania na rzecz przyciągnięcia obcokrajowców i ułatwienia im aklimatyzacji dotyczą przede wszystkim studentów. Mają głównie charakter lokalny, gdyż wdrażane są przez lokalne samorządy (w pierwszej mierze Lublin) i wyższe uczelnie (Kowalski, Solon 2011).

W przypadku cudzoziemskich pracowników ze Wschodu najważniejszym problemem dla władz (i to głównie rządowych-centralnych oraz ich regionalnych delegatur) jest nie to, jak ich przyciągnąć, lecz przede wszystkim, jak zalegalizować ich pobyt i pracę. Większość rozmówców podkreślała, że są oni potrzebni dla gospodarki regionu. Zastępują Polaków, którzy przenoszą się do innych regionów i państw. Podejmują również pracę niechętnie wybierane przez Polaków i przyjmują wynagrodzenie, które miejscowych by nie satysfakcjonowało. Są ratunkiem dla lokalnej gospodarki, przede wszystkim w sektorze rolniczym, budownictwa i usług domowych. Sposobem na normalizację panującej sytuacji było wprowadzenie Karty Polaka, zasad ułatwiających zatrudnianie cudzoziemców ze Wschodu oraz porozumienia o małym ruchu granicznym pomiędzy Polską a jej wschodnimi sąsiadami. Są to jednak rozwiązania o charakterze ogólnopolskim, podejmowane bez udziału władz samorządu regionalnego. We wdrażaniu nowych rozwiązań biorą natomiast udział regionalne delegatury władzy centralnej: urząd wojewódzki, straż graniczna, urzędy pracy i inspektoraty pracy. Chodzi o uświadamianie i wyjaśnianie pracodawcom nowych możliwości oraz zagrożeń płynących z nielegalnego zatrudniania cudzoziemców lub wystawiania fałszywych oświadczeń o chęci zatrudnienia. Problem jednak polega w dużym stopniu na tym, że pracodawcom opłaca się zatrudniać nielegalnie (nie trzeba płacić podatków i ubezpieczenia), a także wystawiać fałszywe oświadczenia (dodatkové dochody za tę usługę). Liczba składanych oświadczeń o chęci zatrudnienia cudzoziemców oraz duża liczba wydanych Kart Polaka skłaniają jednak do przypuszczeń, że sytuacja związana z zatrudnianiem pracowników ze Wschodu uległa przynajmniej częściowej normalizacji (Kowalski, Solon 2011).

### Znaczenie praktyczne dla procesów decyzyjnych

Opierając się na wynikach analizy danych dotyczących europejskich regionów NUTS2 oraz głębszych analizach wykonanych w ramach studiów przypadku, można wysunąć wiele propozycji odnośnie do



## 7. Atrakcyjność regionów i miast

polityk. Trzeba jednak pamiętać, że mobilizacja nakierowana na wzmocnienie atrakcyjności regionu uzależniona jest od kombinacji odgórnych polityk europejskich i narodowych oraz oddolnych inicjatyw podejmowanych przez lokalne i regionalne podmioty, takie jak samorządy, uniwersytety czy przedsiębiorstwa. W dobie przejścia do globalnej ekonomii opartej na wiedzy, szczególnie ważne dla regionów stało się inwestowanie w rozwój wyższych uczelni oraz poprawa sytuacji w zakresie ich dostępności. Innym rodzajem polityki jest marketing miejsca. Niektóre regiony nastawiają się na konkretne grupy, inne nie precyzują obiektu zainteresowania. Pierwsze podejście nawiązuje zazwyczaj do silnych atutów regionu i stanowi część zintegrowanej strategii, drugie odwołuje się do zasady na chybił-trafił. Czynnikiem skłaniającym do prowadzenia bardziej selektywnej polityki jest obawa, by koszty napływu migrantów i turystów nie okazały się większe – np. poprzez obniżenie komfortu życia dotychczasowych mieszkańców – niż związane z nim korzyści ekonomiczne (Russo i in. 2012).

W odniesieniu do procesów mobilizacyjnych należy uwzględniać zagadnienie czasu. Wykreowanie właściwych kierunków zarządzania, jak również zmiana obrazu obszaru poprzez wprowadzanie i mobilizowanie atutów, wymagają czasu. Pozytywne rezultaty mogą pojawić się dopiero w długoterminowej perspektywie. W przypadku obszarów przygranicznych, gdzie współpraca transgraniczna wymaga wytworzenia poziomych i pionowych powiązań oraz zaangażowania obywateli i firm prywatnych, czas jest niezbędny do wytworzenia kapitału instytucjonalnego opartego na wzajemnym zaufaniu i instytucjonalnych powiązaniach (ibidem).

W budowaniu strategii rozwojowych dużo miejsca poświęca się zagadnieniom ekonomicznym. Wnioski płynące z projektu, koncentrujące się na zagadnieniu spójności terytorialnej, sugerują jednak potrzebę szerszego spojrzenia na atrakcyjność. Podejście to zakłada uwzględnienie samego terytorium jako istotnego czynnika wpływającego na ruchliwość ludności. W odniesieniu do kapitału terytorialnego regionów i ich mobilizacji sugeruje się, by poprzez konkretne polityki lub strategie myśleć bardziej holistycznie. Studia przypadków wykazały również, że ukierunkowany rozwój ekonomiczny i powstająca w jego ramach masa krytyczna dla międzynarodowego współzawodnictwa wydaje się prostsze w realizacji, a w wielu przypadkach także bardziej neutralne politycznie niż tworzenie długoterminowych strategii szukających dla wewnętrznej równowagi innych metod rozwojowych. Niekoniecznie przekłada się to jednak na trwały sukces, gdyż – jak pokazał okres po 2007 r. – takie metody rozwoju są szczególnie narażone na zmiany zewnętrznej koniunktury. Studia przypadków zidentyfikowały również kluczową rolę planowania strategicznego. Pomaga ono uzyskiwać kompromis i koordynować konkretne posunięcia poprzez odnoszenia się na bieżąco do ustalonej wcześniej ogólnej wizji rozwoju (ibidem).

Dostrzeżony nierównomierny rozwój regionów UE oraz wyniki identyfikacji wzorców mobilności powinny wspierać ideę stworzenia programu wspierania ruchliwości w jej różnych formach, a tym samym pomóc urzeczywistnić jeden z celów UE, tworząc ramy dla swobodnego przepływu nie tylko towarów, lecz także ludzi. Pod sztandarem społecznej i terytorialnej spójności UE powinna położyć szczególny nacisk na wymiar społeczny, stymulując ruchliwość ludności poprzez rozwój szerszych i bardziej innowacyjnych rozwiązań. Proponowane podejście winno przewyższyć pojawiające się obawy. Europejska polityka nie może ingerować w kompetencje suwerennych państw, ale musi zmierzać do budowy systemu monitoringu potrafiącego zapewnić dostęp do aktualnych danych i obrazów zjawisk zachodzących w przestrzeni oraz być podstawą aktywizacji UE oraz transgranicznych i regionalnych inicjatyw ułatwiających przemieszczanie się ludności.

### Wnioski dla Polski

Wyzwanie 8. KSRR podnosi problem wykorzystania potencjału kulturowego i turystycznego do rozwoju regionalnego. W świetle wyników projektu ESPON ATTREG uwidacznia się niska atrakcyjność polskich regionów w latach 2001–2007. Zarówno emigranci, jak i turyści omijali nasz kraj, kierując się przede wszystkim w stronę państw południowo-zachodniej części Europy. Kraje te były nie tylko lepiej rozwinięte pod względem społeczno-gospodarczym, lecz miały również więcej atrakcji kulturalnych i przyrodniczych oraz cieplejszy klimat. Niski poziom kapitału terytorialnego polskich regionów zdiagnozowany w trakcie postępowania badawczego można utwierdzać w tym przekonaniu.

## 7. Atrakcyjność regionów i miast

Trudno mówić jednak o trwałości tych tendencji. Autorzy raportu zauważają koniunkturalność migracji skierowanych do południowo-zachodniej Europy. Atrakcyjność kulturowa i klimatyczna przyciągająca zarówno turystów, jak i liczne rzesze emigrantów, nie przekłada się na umiejętność utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego i stabilizację demograficzną. Obszary objęte dużym napływem migrantów i turystów (regiony Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Włoch) stały się szczególnie podatne na spadek koniunktury związany z kryzysem, jaki nastąpił po 2007 r. W ich wypadku ogólna atrakcyjność, budowana na walorach przyrodniczych i kulturowych (z silnym udziałem sektora turystycznego), nie potrafiła zapewnić trwałości rozwoju.

Z drugiej strony polskie regiony umiały zademonstrować swoją względną atrakcyjność. Liczne sektory polskiej gospodarki były w stanie przyciągać licznych sezonowych (często także stałych) pracowników ze Wschodu (głównie z Ukrainy). Stale atrakcyjne dla Polaków i przybyszów z zagranicy są duże ośrodki miejskie (Warszawa, Kraków, Poznań, Gdańsk, Wrocław). W przypadku niektórych regionów Polski (dotyczy to szczególnie woj. małopolskiego) obserwować można było wyższy od spodziewanego, w oparciu o wybrane kryteria atrakcyjności, ruch turystyczny.

Polska, choć nie tak atrakcyjna pod względem klimatycznym czy kulturowym jak Włochy albo Hiszpania, wykazuje w związku z tym w ostatnich latach większą stabilność społeczno-gospodarczą. Źródeł sukcesu trudno szukać w rozwoju turystyki i życia kulturowego. Pod tym względem nasz kraj nie może konkurować z państwami alpejskimi i śródziemnomorskimi. Przyczyn stabilności polskich regionów, skutkującej poprawą ich ogólnej atrakcyjności, należy się dopatrywać w podtrzymywaniu ogólnego wzrostu gospodarczego. Stał się on możliwy dzięki oparciu go na silnych podstawach miejscowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Turystyka i życie kulturalne odgrywają pewną rolę w ramach tych procesów, nie ma jednak szans – poza lokalnymi wyjątkami – na przejęcie roli wiodącej. Umiarkowane walory turystyczne i kulturowe nie są wystarczającym magnesem, by przyciągnąć uwagę i wygenerować napływ ludności. Nic nie zapowiada, by miało się to w najbliższym czasie zmienić. Nie wydaje się to jednak konieczne ani – ze względów pragmatycznych – wskazane. Oparcie rozwoju na szerokich i endogennych podstawach gospodarczych wydaje się bezpieczniejszym środkiem zapewnienia trwałego rozwoju niż budowanie go na propagandowo chwytliwych, ale ulotnych walorach turystyczno-kulturowych. Kreowana w ten sposób atrakcyjność może prowadzić w swego rodzaju rozwojową ślepą uliczkę, w dłuższej perspektywie stwarzając poważne problemy z zapewnieniem stałego wzrostu gospodarczego. Stało się to widoczne przy europejskim kryzysie, który nastąpił po 2007 r. Szczególnie ostro doświadczyły go takie kraje, jak, Grecja, Hiszpania, Portugalia i Włochy, które swoją renomę, i związany z nią sukces gospodarczy oraz demograficzny, budowały w znacznym stopniu na walorach turystyczno-kulturowych.

### Literatura

- Barca F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf) [dostęp: 8.03.2013].
- ESPON (2006a). *Spatial Scenarios and Orientations in Relation to the ESDP and Cohesion Policy, project 3.2, Final Report*, [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/CoordinatingCrossThematicProjects/Scenarios/fr-3.2\\_final-report\\_vol1.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/CoordinatingCrossThematicProjects/Scenarios/fr-3.2_final-report_vol1.pdf) [dostęp: 8.03.2013].
- ESPON (2006b). *Territory Matters for Competitiveness and Cohesion, ESPON Synthesis Report III*, [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/ESPON2006Publications/SynthesisReport3/final-synthesis-reportiii\\_web.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Publications/ESPON2006Publications/SynthesisReport3/final-synthesis-reportiii_web.pdf) [dostęp: 8.03.2013].
- ESPON 2013 (2010). *DEMIFER – Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities. Final Report*, The Hague: NESPOL & NIDI, [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/DEMIFER/FinalReport/Final\\_report\\_DEMIFER\\_incl\\_ISBN\\_Feb\\_2011.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/DEMIFER/FinalReport/Final_report_DEMIFER_incl_ISBN_Feb_2011.pdf) [dostęp: 8.03.2013].
- Kicinger A., Kloc-Nowak W. (2008). *Combating the Illegal Employment of Foreigners in the Enlarged EU: The Case of Poland*. CEFMR Working Paper nr 1. Warsaw: Central European Forum for Migration Research, [http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr\\_wp\\_2008-01.pdf](http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2008-01.pdf) [dostęp: 8.03.2013].
- Kowalski M., Solon J. (2011). *ATTREG Case Studies. Annex 4/6, Lubelskie*, w: *ATTREG – The Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitors. Scientific Report*. Tarragona: ESPON & University Rovira i Virgili.

## 7. Atrakcyjność regionów i miast

- „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie”, *Monitor Polski*, nr 36.
- Russo A. i in. (2012). *ATTREG – The Attractiveness of European Regions and Cities for Residents and Visitors. Scientific Report*. Tarragona: ESPON & University Rovira i Virgili.
- Servillo L., Atkinson R., Russo A.P. (2011). „Territorial attractiveness in EU urban and spatial policy: A critical review and future research agenda”. *European Urban and Regional Studies*, nr 19.
- Strategia rozwoju województwa lubelskiego na lata 2006–2020 (t. II): Cele i priorytety strategii oraz system wdrażania* (2009). Zarząd Województwa Lubelskiego.
- Wafflard Z. (2011). *Nawet o 50% więcej zatrudnionych cudzoziemców do końca roku*. Raport Agencji East West Link, [www.ewl.com.pl/files/8-08-2011-Raport-EWL-Nawet-o-50-procent-wiecej-cudzoziemcow.pdf](http://www.ewl.com.pl/files/8-08-2011-Raport-EWL-Nawet-o-50-procent-wiecej-cudzoziemcow.pdf) [dostęp: 8.03.2013].

## 8. Infrastruktura transportowa

Tomasz Komornicki,  
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

### Wstęp

W drugiej edycji Programu ESPON (2007–2013) nie realizowano odrębnego projektu poświęconego infrastrukturze. Nie oznacza to jednak, że zagadnienia transportowe nie były przedmiotem badań. Ich analizy znalazły się w kilku projektach zarówno aplikacyjnych (*applied research*), jak i celowych (*targeted analysis*), głównie w kontekście dostępności przestrzennej oraz funkcjonowania przestrzeni miejskiej i równoważenia rozwoju. Jest to związane z ogólną zmianą podejścia do problemów transportowych na poziomie Unii Europejskiej, która wyraża się w traktowaniu infrastruktury raczej jako narzędzia niż celu polityki o wymiarze terytorialnym. Znajduje to wyraz zarówno w *V Raporcie kohezyjnym*, jak i w nowej *Agendzie Terytorialnej 2020*, gdzie jako cele traktuje się poprawę dostępności w różnych skalach przestrzennych, a nie, jak dotychczas, sam tylko rozwój sieci transeuropejskich (TEN-T). W krajowym dokumencie, jakim jest *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, kwestię tę sformułowano jako wyzwanie 10. – **zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju.**

Najważniejszym dużym projektem poświęconym tej tematyce jest ESPON TRACC<sup>4</sup>, kierowany przez Spiekermann & Wegener, Urban and Regional Research (S&W) w Dortmundzie. Projekt ten to naturalna kontynuacja badań dostępności przestrzennej prowadzonych przez tę samą jednostkę w ramach ESPON I (projekty 1.2.1 i 1.1.3 poświęcone, odpowiednio, sieciom transportowym oraz efektom przestrzennym rozszerzenia UE). Spośród innych projektów odnoszących się do problemów transportowych wymienić należy m.in.: ESPON SeGI<sup>5</sup> (analizy dostępności do usług pożytku publicznego) oraz ESPON BEST METROPOLISES<sup>6</sup> (porównanie systemów transportowych Paryża, Berlina i Warszawy oraz ocena ich roli w rozwoju metropolitalnym). Ponadto w kilku projektach ESPON II powiązania infrastrukturalne lub przewozy transportowe analizowane są jako wskaźnik ilustrujący inne zagadnienia. Dotyczy to m.in. projektów: ESPON FOCI<sup>7</sup> (transport jako wskaźnik ilustrujący powiązania między metropoliami), ESPON TIGER<sup>8</sup> (ukazanie interakcji globalnych), ESPON METROBORDER<sup>9</sup> (miernik lokalnych powiązań transgranicznych).

Celem głównym niniejszego rozdziału jest odniesienie powstałych już opracowań ESPON do wspomnianego 10. celu *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Z uwagi na zakres poruszanych zagadnień opracowanie w pierwszej kolejności odnosi się do dotychczas udostępnionych wyników projektu ESPON TRACC, a w drugiej do rezultatów ESPON SeGI. W chwili przygotowywania rozdziału w przypadku obu tych projektów dostępne były jedynie *Interim Reports*<sup>10</sup>. Ponadto, w mniejszym zakresie, wykorzystano wyniki innych wymienionych projektów, których istotnym komponentem były zagadnienia transportowe (w większości przypadków także jeszcze niedostępne *Raporty Końcowe*).

Wiele spośród wymienionych projektów odnosiło się bezpośrednio do terenu Polski. W kilku uczestniczyli także polscy partnerzy naukowcy (TRACC, FOCI, SeGI, BEST METROPOLISES), co najczęściej skutkowało opracowaniem *case studies* dla Polski i/lub jej wybranych regionów. Pozwoliło to na do-

<sup>4</sup> ESPON TRACC – *Transport Accessibility at Regional/Local Scale and Patterns in Europe*, okres realizacji 2010–2013.

<sup>5</sup> ESPON SeGI – *Services of General Interests*, projekt kierowany przez Royal Institute of Technology w Sztokholmie, okres realizacji 2011–2013.

<sup>6</sup> BEST METROPOLISES – *Best Development Conditions in European Metropolises: Paris, Berlin and Warsaw*, projekt kierowany przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania w Warszawie, okres realizacji 2010–2012.

<sup>7</sup> ESPON FOCI – *Future Orientation of Cities*, projekt kierowany przez Free University of Brussels w Brukseli, okres realizacji 2008–2010.

<sup>8</sup> ESPON TIGER – *Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions*, projekt kierowany przez Free University of Brussels w Brukseli, okres realizacji 2010–2012.

<sup>9</sup> ESPON METROBORDER – *Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions*, projekt realizowany przez Uniwersytet w Luksemburgu, okres realizacji 2009–2010.

<sup>10</sup> Z tego względu niektóre zawarte w opracowaniu informacje, wnioski i rekomendacje (a także wizualizacje kartograficzne) traktować należy jako materiał roboczy. Ich ostateczny kształt i interpretacja mogą ulec zmianie w przygotowywanych aktualnie Raportach Końcowych. Skorzystanie z wymienionych materiałów było możliwe z uwagi na bezpośredni udział autora w projektach ESPON TRACC i ESPON SeGI.

## 8. Infrastruktura transportowa

konanie krytycznej oceny zapisanych we wnioskach konkluzji i rekomendacji, a także umożliwiło spojrzenie na polskie problemy transportowe z szerszej europejskiej perspektywy. Dlatego też w drugiej części niniejszego opracowania znalazł się zarówno opis rekomendacji na poziomie europejskim, jak też wskazania dla polityk przestrzennych prowadzonych w Polsce.

Poniżej kolejno omówiono wyniki obecnych projektów ESPON pod kątem trendów rozwojowych w dziedzinie transportu (w odniesieniu do przestrzeni europejskiej oraz polskiej) oraz wynikających z nich wyzwań. Z uwagi na zakres tematyczny większość spostrzeżeń opiera się na dotychczasowych wynikach projektów ESPON TRACC i ESPON SeGI, pozostałe projekty omawiane są zaś jako uzupełniające. Zadaniem niniejszego opracowania nie jest jednak streszczanie już opracowanych raportów. Przyjęto raczej zasadę wskazywania na trendy nowe (nieidentyfikowane w poprzedniej edycji Programu oraz w innych analizach eksperckich) i te, które w bezpośredni sposób oddziaływać mogą na polską przestrzeń oraz na polityki wymiaru europejskiego i krajowego prowadzone w naszym kraju (w tym przede wszystkim na politykę spójności i wykorzystanie środków strukturalnych w kolejnej perspektywie finansowej 2014–2020).

Oceniając wymienione projekty z punktu widzenia metodycznego (względem prac wcześniejszych), należy podkreślić stopniowe przechodzenie od analiz sieciowych w kierunku ocen o charakterze efektywnościowym. Badany jest nie tyle stan rozwoju sieci transportowych oraz obecne przewozy, ile przede wszystkim ich relacja wobec potrzeb gospodarki, społeczeństwa oraz środowiska naturalnego. Oznacza to istotne wyzwanie metodyczne potęgowane faktem, że adekwatność poszczególnych metod bywa różna w poszczególnych częściach Europy oraz w różnych skalach geograficznych. Różnice te wyrażają się równocześnie w trzech wymiarach: a) centrum-peryferie, b) stare i nowe kraje członkowskie UE oraz c) skala europejska lub krajowa *versus* skala regionalna i lokalna. Z punktu widzenia Polski szczególnie istotny jest drugi i trzeci podział.

Dominującym wskaźnikiem omawianych raportów stała się szeroko rozumiana dostępność transportowa. Spośród wielu podejść metodycznych do tego zagadnienia w projektach ESPON dominują badania dostępności potencjałowej (*potential accessibility*), bazującej na macierzy czasów (kosztu) przejazdu pomiędzy wszystkimi badanymi jednostkami, z uwzględnieniem ich masy (wyrażonej przez liczbę ludności lub PKB). Względem wcześniejszych analiz widoczny jest postęp wyrażający się m.in. w zejściu (*case studies* projektów TRACC, SeGI) aż do poziomu jednostek LAU2. Jako nowatorskie uznać trzeba także równoległe badanie dostępności potencjałowej na zbiorze ogólnoeuropejskim oraz zbiorach narodowych. Jednocześnie należy pamiętać, że stosowanie wskaźników dostępności potencjałowej utrudnia prawidłowe identyfikowanie zróżnicowania sytuacji transportowej obszarów peryferyjnych. Z założenia modelu wynika bowiem, że jednostki centralnie położone są najczęściej lepiej dostępne (w badaniach europejskich to tereny tzw. rdzenia Unii Europejskiej lub Pentagonu; w badaniach krajowych zazwyczaj tereny położone centralnie albo w pobliżu stolicy kraju). Dlatego cennym uzupełnieniem są analizy oparte na badaniu izochronowym pozwalające na konstrukcje wskaźników, mogących spełniać funkcję standardów polityki o wymiarze terytorialnym (takie jak liczba placówek usługowych, np. szkół określonego szczebla, w zasięgu izochrony 30 lub 60 minut od badanej jednostki). W analizach, w których transport służy raczej jako wskaźnik siły powiązań społeczno-ekonomicznych lub usieciowienia (ESPON TIGER, ESPON FOCI) wykorzystywany jest miernik dostępności dziennej (możliwość podróży powrotnej w rytmie dobowym, z zachowaniem określonego czasu spędzonego w miejscu przeznaczenia).

W projekcie ESPON TRACC jako główne cele przyjęto: a) pogłębienie i aktualizacje dotychczasowych analiz dostępności w skali europejskiej; b) rozwinięcie metodologii oraz dobór wskaźników odpowiadających zapotrzebowaniu ze strony prowadzonych polityk (w tym np. wskaźniki odnośnie do usług publicznego); c) rozszerzenie analiz poprzez uwzględnienie wymiaru globalnego; d) badanie za pomocą wskaźników dostępności efektów polityki europejskiej oraz jej perspektyw w kontekście wyzwań globalnych (w tym związanych z polityką klimatyczną i kryzysem ekonomicznym). W projekcie ESPON SeGI nie zdefiniowano oddzielnego celu związanego z problematyką transportu. Jednocześnie zagadnienie dostępności dotyczyło praktycznie wszystkich analizowanych usług publicznego, a ponadto transport publiczny badany był również jako taka właśnie usługa. W projekcie ESPON BEST METROPOLISES jednym z postawionych pytań badawczych jest określenie wpływu procesów metropolizacji na rozwój badanych ośrodków w kontekście przemian dostępności i mobilności codziennej.



## 8. Infrastruktura transportowa

Walorem podejścia przyjętego w projekcie ESPON TRACC jest, wspomniane już, komplementarne badanie dostępności dla tych samych obszarów w różnych skalach przestrzennych. Wyjściowo projekt przewiduje analizę dostępności globalnej, europejskiej oraz regionalnej (w oparciu o wybrane studia przypadku). Dodatkowo jednak dostępność potencjałowa badana na poziomie europejskim w ujęciu NUTS3 jest odnoszona bądź do zbioru wszystkich jednostek, bądź też tylko do zbioru zamkniętego w obrębie pojedynczych państw. Pozwala to na określenie pozycji danego regionu jednocześnie w sieciach transportowych globalnych, kontynentalnych i krajowych. Położenie to bywa bardzo różne w każdym z wymienionych wymiarów. Nie bez znaczenia jest też konsekwentne oddzielne traktowanie transportu towarowego i pasażerskiego, a w ramach tego ostatniego także transportu publicznego. Na poziomie *case studies* w ramach projektu ESPON TRACC analizowana jest dostępność do usług publicznych. W tym wypadku badania ograniczają się do usług ochrony zdrowia i edukacji (szkoły średnie). Nowatorski charakter ma badanie dostępności potencjałowej do populacji lekarzy. Uzyskany wynik ukazuje rozbieżności pomiędzy koncentracją potencjału służby zdrowia a rozmieszczeniem ludności. Różnice te są znaczne (na korzyść największych i niektórych średnich ośrodków) oraz, co znamienne, występują praktycznie na obszarze wszystkich studiów przypadku<sup>11</sup> (w podobnym stopniu w Bawarii jak w Polsce). Bardziej rozbudowaną analizę dostępności do usług zawarto w projekcie ESPON SeGI. W tym wypadku nie udało się jednak uzyskać pełnej jednorodności wskaźników wykorzystanych do zobrazowania sytuacji we wszystkich krajach. Jednocześnie analizy dostępności przeprowadzono nie według jednostek administracyjnych, ale w układzie rastrowym, co pozwoliło na daleko idące uszczegółowienie przeprowadzonej analizy. Na terenie Polski realizowany było studium przypadku obejmujące całe województwo mazowieckie.

W tym miejscu na krytyczną ocenę zasługuje jednak sama powszechność stosowania analiz wybranych *case studies* we wszystkich projektach ESPON dotyczących problematyki transportowej. Podobnie jak w przypadku innych zagadnień, wybór studiów przypadku jest najczęściej podporządkowany rozkładowi geograficznemu partnerów tworzących dane TPG. Tym samym nie zawsze jest to dobór optymalny. Bez wątpienia właściwsze byłoby celowe dobieranie jednostek w oparciu o określone uwarunkowania. Wykonane badania potwierdzają rosnącą mozaikowość struktur społeczno-gospodarczych (np. w zakresie dostępu do usług pożytku publicznego, nawet w obrębie poszczególnych regionów; ESPON SeGI). Konsekwencją musi być większa terytorializacja polityk, w tym polityki transportowej. Jeżeli wyniki projektów ESPON mają służyć takiej właśnie terytorializacji, to ryzykowne jest formułowanie rekomendacji na podstawie ograniczonego zbioru przebadanych *case studies*. Błędem wydaje się także wykorzystywanie, nie zawsze adekwatnych, typologii przestrzennych stworzonych w innych opracowaniach (w tym w projektach ESPON). Dotyczy to np. stosowanego w projekcie TRACC podziału na jednostki NUTS3 zurbanizowane, wiejskie i przejściowe. Tego typu typologia jest właściwa w krajach, w których jednostki NUTS3 są małe w sensie przestrzennym (np. Niemcy). Gdzie indziej (w tym w Polsce) podział jest całkowicie umowny, a uzyskane wyniki mają niekiedy ograniczoną wartość merytoryczną.

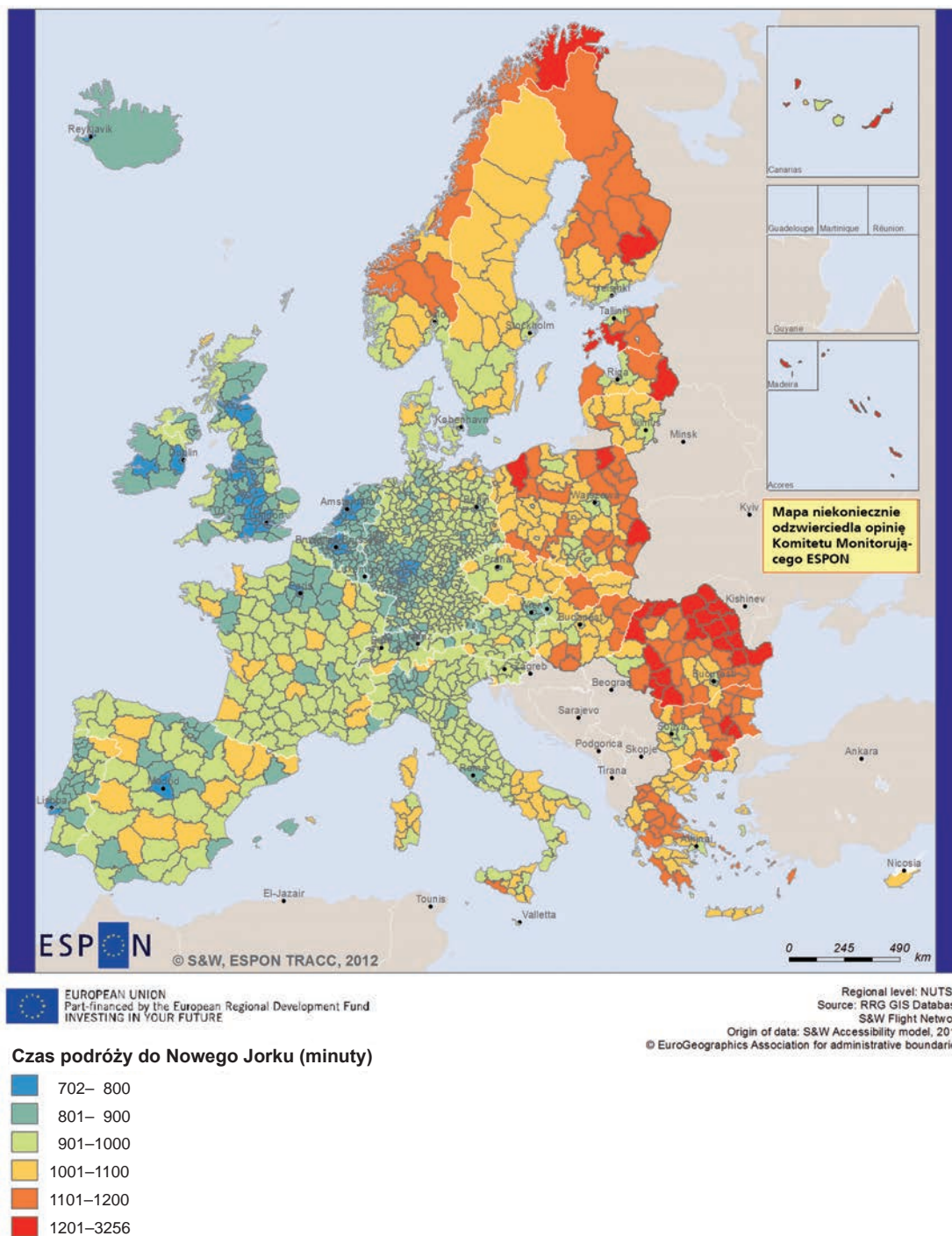
### Główne trendy rozwojowe

Wyniki uzyskane w projekcie **ESPON TRACC** zwracają uwagę na silne zróżnicowania w przestrzeni europejskiej pod względem dostępności globalnej. Dla zobrazowania tego zagadnienia wykorzystano zarówno wskaźniki dostępności potencjałowej, jak też kosztowej (izochronowej). Badano dostępność do ośrodków w Ameryce Północnej oraz na azjatyckim Dalekim Wschodzie (Chiny, Japonia). Wyniki ukazały polaryzację, która w transporcie towarowym miała wymiar geograficzny (regiony nadatlantyckie charakteryzowały się dobrym dostępem do destynacji w Ameryce Północnej – rycina 8.1 – regiony śródziemnomorskie zaś, dzięki Kanałowi Sueskiemu, relatywnie lepszym dostępem do Azji Wschodniej), a w pasażerskim raczej odpowiadała układowi centrum–peryferie (zarówno w wymiarze europejskim – więcej lotnisk międzykontynentalnych w obrębie tzw. Pentagonu, jak i krajowym – koncentracja połączeń tego typu w portach lotniczych obsługujących stolice państw). Ten sam

<sup>11</sup> W projekcie ESPON TRACC analizowane są następujące studia przypadków: hiszpański makroregion zachodnio-śródziemnomorski (wraz z Balearami), Włochy Północne, Bawaria, Czechy, Polska, kraje bałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia oraz Finlandia. Dodatkowo w każdym z wymienionych obszarów wyróżniono kilka tzw. *zoom-in regions*, dla których pogłębiono prowadzone analizy. W przypadku Polski regionami takimi są województwa dolnośląskie i zachodniopomorskie, obszar metropolitalny Warszawy oraz podregiony przemyski i krośnieński.



## 8. Infrastruktura transportowa

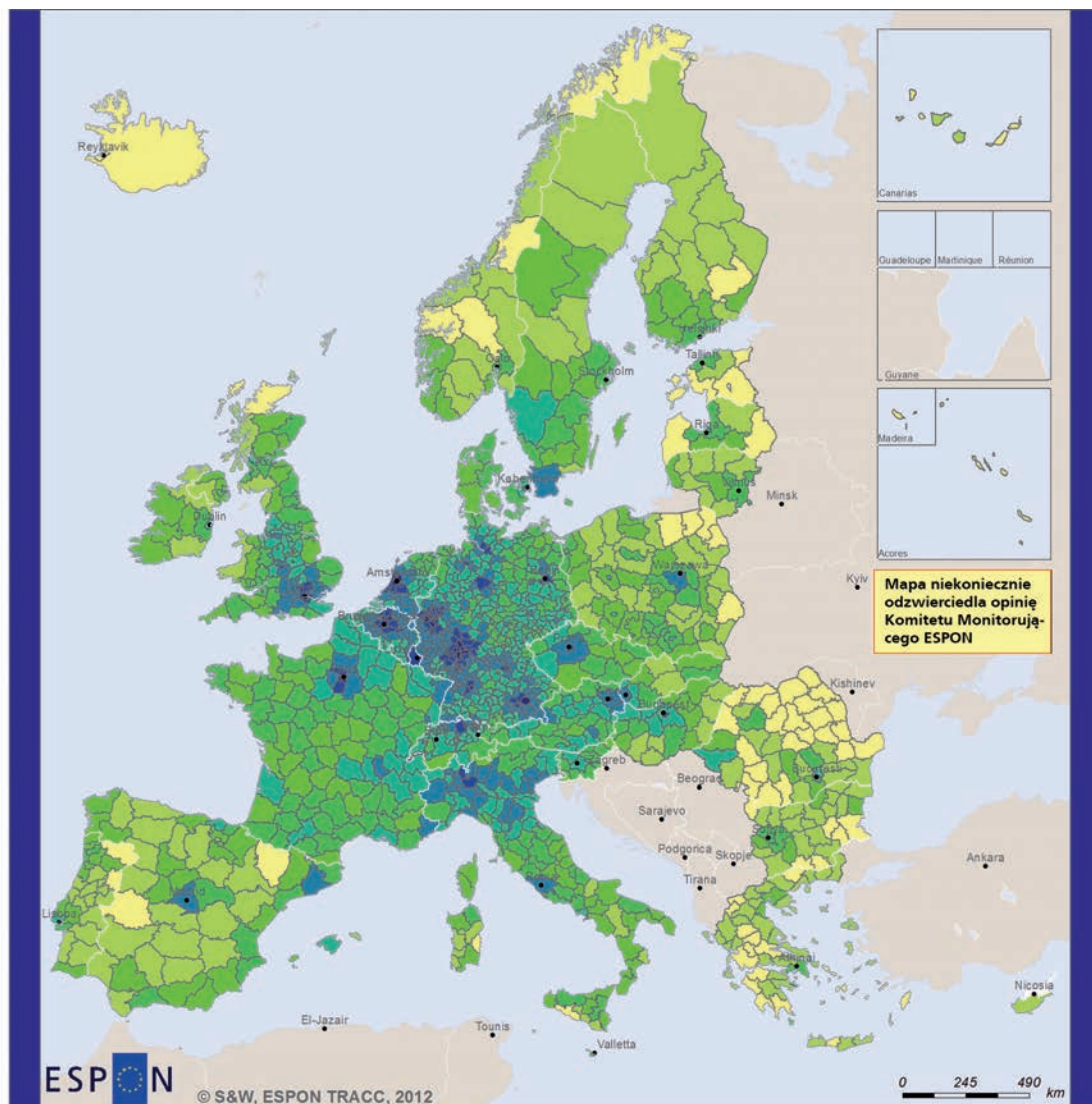


**Rycina 8.1. Dostępność globalna przestrzeni europejskiej (czas podróży do Nowego Jorku)**

Źródło: ESPON TRACC Draft Final Report, maszynopis 2013.

projekt potwierdził, rozpoznane wcześniej, różnice w poziomie dostępności pomiędzy poszczególnymi częściami ESPON space (ryc. 8.2). Zauważalna była poprawa wskaźników w niektórych obszarach nowych krajów członkowskich (Czechy, zachodnia i centralna Polska), co po raz pierwszy można uznać za efekt prowadzonej polityki inwestycyjnej (głównie opartej na funduszach europejskich). Korzystne zmiany dotyczyły głównie dostępności drogowej i lotniczej, a w mniejszym stopniu kolejowej. Jednocześnie na terenie nowych krajów akcesyjnych zanotowano wzrost wewnętrznych różnic pomiędzy regionami (w zakresie kilku wskaźników dostępnościowych), co jest także pośrednim

## 8. Infrastruktura transportowa



Mapa niekoniecznie odzwierciedla opinię Komitetu Monitorującego ESPON

EUROPEAN UNION  
Part-financed by the European Regional Development Fund  
INVESTING IN YOUR FUTURE

Regional level: NUTS-3  
Source: RRG GIS Database  
S&W Flight Network  
Origin of data: S&W Accessibility model, 2012  
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

**Dostępność potencjałowa multimodalna w europejskim układzie odniesienia (ESPON = 100)**

0-40
41-60
61-80
81-100
101-120
121-140
141-160
161-187

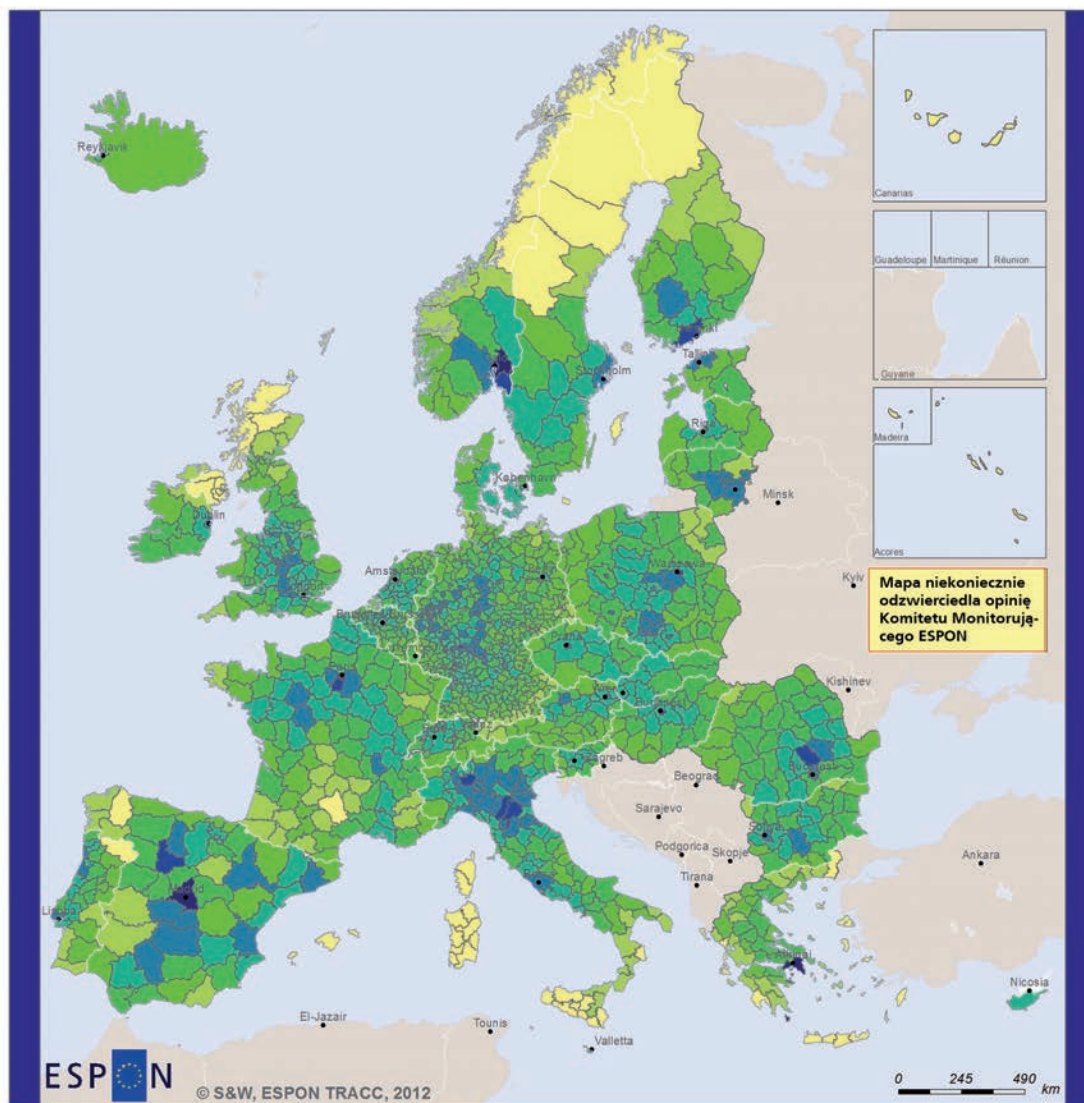
Rycina 8.2. Dostępność potencjałowa multimodalna w europejskim układzie odniesienia (2011)

Źródło: ESPON TRACC Draft Final Report, maszynopis 2013.

przejawem trwającego procesu inwestycyjnego. Wspomniana wyżej uzupełniająca analiza dostępności potencjałowej odnoszona do zbioru jednostek w obrębie granic państw okazała się cennym alternatywnym spojrzeniem na rzeczywisty popyt dotyczący infrastruktury transportowej. Obszary, których sytuacja okazała się gorsza, niż wynikałoby to z badań na ogólnoeuropejskim zbiorze regionów, to przede wszystkim tereny w większych obszarowo krajach położone w relatywnej bliskości do europejskiej

## 8. Infrastruktura transportowa

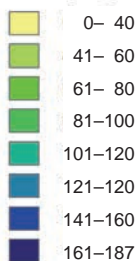
skiego Pentagonu. Należą do nich regiony w nowych państwach członkowskich (zachodnia Polska, południowo-zachodnie Węgry, zachodnia Rumunia), ale także w niektórych krajach „starej Unii”, jak północno-wschodnia Francja, południowa Szwecja i zachodnia Austria (ryc. 8.3). Badania dostępności w transporcie towarowym wskazały z kolei na szczególnie uprzywilejowaną pozycję Wielkiej Brytanii. Jest to po części efektem obliczania dostępności potencjałowej w oparciu o PKB regionów. O wysokim poziomie dostępności regionów brytyjskich decyduje w tym wypadku bliskość Londynu.



ESPON  
 © S&W, ESPON TRACC, 2012

Regional level: NUTS-3  
 Source: RRG GIS Database  
 S&W Flight Network  
 Origin of data: S&W Accessibility model, 2012  
 © EuroGeographics Association for administrative boundaries

**Dostępność potencjałowa kolejowa  
 w krajowym układzie odniesienia (ESPON = 100)**



Rycina 8.3. Dostępność potencjałowa drogową w krajowym układzie odniesienia (2011)

Źródło: ESPON TRACC Draft Final Report, maszynopis 2013.



## 8. Infrastruktura transportowa

W projekcie **ESPON SeGI** zauważono, że szeroko rozumiany słaby dostęp do usług publicznych może być uwarunkowany przez dostępność przestrzenną (*accessibility*) lub instytucjonalną (*afordability*). W wymiarze regionalnym może dojść do nałożenia tych zjawisk. Determinuje to wskazania dla polityki społecznej oraz innych powiązanych polityk sektorowych. Co więcej, słaba dostępność przestrzenna może być wynikiem braków w infrastrukturze społecznej (zbyt rzadka sieć określonych placówek ogółem lub o określonej jakości oferowanych usług, np. medycznych), w infrastrukturze transportowej (względnie teleinformatycznej; niewielka możliwość indywidualnego dotarcia) oraz w istnieniu i organizacji transportu publicznego (możliwość dotarcia dla określonych grup społecznych). Braki w infrastrukturze transportowej są charakterystyczne dla regionów słabiej rozwiniętych (np. nowe kraje akcesyjne; Polska, Rumunia) lub oddalonych geograficznie (Islandia). W tym samym projekcie wskazano, że jednym z istotnych rodzajów usług charakteryzujących się dużą dynamiką w ujęciu regionalnym jest transport publiczny. Wynika to z dużej elastyczności transportu, zwłaszcza autobusowego, względem zmian popytu na usługi (łatwość likwidowania linii). Ponadto konieczność zapewnienia dostępu do transportu publicznego jest silnie uwarunkowana strukturą demograficzną (starzenie się społeczeństwa).

W projekcie **ESPON FOCI** transport wykorzystano jako jeden z mierników powiązań pomiędzy europejskimi miejskimi obszarami funkcjonalnymi (*Functional Urban Areas – FUA*). Wyznaczono relacje między głównymi ośrodkami dostępnymi w rytmie dziennym (zasada podróży powrotnej między godziną 5.00 a 23.00 przy minimum 6-godzinnym pobycie w miejscu przeznaczenia) w transporcie lotniczym i kolejowym (lub w kombinacji tych gałęzi). Wskaźnik ten dobrze obrazuje spójność funkcjonalną europejskiej sieci miejskiej. Gęsta sieć par ośrodków dostępnych wzajemnie w rytmie dziennym obejmuje Niemcy, Austrię, Belgię, Holandię, Czechy, północne Włochy, północną i zachodnią Francję oraz Wielką Brytanię (ryc. 3.2a i b). Relatywnie gęstą siecią powiązań odznacza się także Hiszpania. W stosunku do wcześniejszych podobnych badań (ESPON 1.2.1) daje się zaobserwować stopniowe, choć powolne, rozszerzenie strefy silnych powiązań dwustronnych w kierunku Europy Środkowo-Wschodniej.

Analiza dostępności przeprowadzona dla Polski w ramach projektu **ESPON TRACC** bardzo wyraźnie ujawniła strefy tzw. peryferii wewnętrznych (niepołożonych przy granicy państwa), gdzie odległość czasowa do ośrodków regionalnych jest zauważalnie wyższa. Występują one głównie w Polsce północnej oraz wschodniej. Istnienie takich stref jest w niektórych przypadkach uwarunkowane rozkładem sieci osadniczej (np. brak dużych miast na Pomorzu, odcięcie terenów na pograniczu niemieckim od historycznych centrów po zachodniej stronie Odry). W innych regionach takie strefy są pochodną braków w infrastrukturze transportowej (np. na kierunku korytarza Warszawa-Kraków i Warszawa-Gdańsk). Zasięg przestrzenny stref peryferyjnych jest wyraźnie większy w przypadku transportu publicznego. W Polsce centralnej obszar słabej dostępności do ośrodków regionalnych transportem publicznym obejmuje także pas wzdłuż Centralnej Magistrali Kolejowej (Warszawa-Górny Śląsk), co jest wynikiem braku stacji na ponad 150-kilometrowym najszybszym odcinku trasy. Interesująca jest także konstatacja, że w przypadku dostępności skumulowanej do ośrodków regionalnych krzywe obrazujące transport indywidualny i publiczny rozchodzą się na poziomie 20 minut czasu dojazdu. Oznacza to, że w strefach podmiejskich miast wojewódzkich sytuacja w zakresie transportu publicznego jest relatywnie lepsza i stanowi on alternatywę, np. w dojazdach do pracy. Dla mieszkańców jednostek bardziej odległych przewaga samochodu osobowego jest przytłaczająca.

Analizy wykonane w ramach projektów **ESPON TRACC** i **ESPON SeGI** potwierdziły także relatywnie dobre i równomierne wyposażenie polskiej przestrzeni w takie usługi pożytku publicznego, jak służba zdrowia oraz szkolnictwo średnie. Pomimo to ujawniły się dysproporcje w możliwościach wyboru różnych placówek (szpitali, lekarzy, szkół) w bezpośrednim sąsiedztwie miejsc zamieszkania (w odpowiednich izochronach). Koncentracja lekarzy jest wyraźnie większa niż koncentracja ludności, co skutkuje większym wyborem w zakresie ochrony zdrowia w największych ośrodkach. Także w zakresie szkolnictwa metropolie i ośrodki średniej wielkości dysponują o wiele większą gamą wyboru placówek.

Wyniki uzyskane dla Polski w projekcie **ESPON FOCI** potwierdziły wcześniejsze studia prowadzone na poziomie krajowym (Komornicki, Siłka 2011). W zakresie rozwoju powiązań wzajemnych sytuacja miast polskich jest lepsza niż w wielu innych państwach akcesyjnych, ale biorąc pod uwagę po-

## 8. Infrastruktura transportowa

licencyjny system osadniczy kraju, wydaje się ona dalece niezadawalająca. Dostępność dzienna powrotna występuje prawie wyłącznie pomiędzy Warszawą a głównymi ośrodkami krajowymi oraz najważniejszymi hubami lotniczymi Europy. Co więcej, niektóre destynacje krajowe są ze stolicy dostępne w rytmie dziennym wyłącznie w transporcie lotniczym (Wrocław, Gdańsk). Prawie całkowicie brak relacji tego typu pomiędzy ośrodkami regionalnymi. Także relacje zagraniczne ośrodków regionalnych są bardzo słabe i praktycznie ograniczają się do miast najbliższych. W efekcie pozycja wszystkich polskich ośrodków poza Warszawą jako ogniw europejskiej sieci transportowej jest w tym ujęciu bardzo słaba.

W projekcie **ESPON BEST METROPOLISES** wykazana została duża specyfika każdego z trzech badanych ośrodków (Paryż, Berlin, Warszawa). Z punktu widzenia oceny warszawskiego systemu transportowego na uwagę zasługują spostrzeżenia dotyczące nadal niekorzystnych zmian w zakresie struktury modalnej transportu w stolicy Polski (malejący udział transportu publicznego), a także bardzo duże obciążenie jedynej istniejącej linii metra (w relacji do długości sieci większe niż w obu pozostałych analizowanych metropoliach).

### Wyzwania

Biorąc pod uwagę dotychczas udostępnione wyniki projektów programu ESPON II, należy przyjąć, że przyczyniły się one do lepszego udokumentowania kilku wyzwań związanych z szeroko rozumianym rozwojem transportu na terenie Europy. Wyzwania te były w większości diagnozowane wcześniej (m.in. w *V Raporcie Kohezyjnym UE*, a także w dokumencie bazowym dla *Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2020*, którym była *Territorial State Perspective*). Mimo to część z nich miała dotąd charakter intuicyjny i wymagała „twardych” analiz przestrzennych. Poniżej wypunktowano wyzwania, które, przynajmniej częściowo, zostały takimi analizami wzbogacone.

**Wyzwanie poprawy dostępności globalnej.** Wyzwaniem dla Europy jest w chwili obecnej poprawa dostępności globalnej oraz jej bardziej równomierny rozkład na terenie przestrzeni ESPON. Można przyjąć, że oznacza to zarówno poprawę obsługi już istniejących powiązań międzykontynentalnych, jak też ich deglomerację (również w celu ograniczenia kongestii w największych portach morskich i lotniczych). Deglomeracja ta powoli zaczyna zachodzić, czego przejawem może być rozwój portów kontenerowych w zespole portowym Gdańska i Gdyni. Do poprawy dostępności globalnej w Europie Środkowej (kraje akcesyjne, w tym Polska) przyczyniłoby się w tym kontekście uruchomienie węzłów transkontynentalnej komunikacji lotniczej w tej części kontynentu, a także aktywizacja lądowych (kolejowych) połączeń euro-azjatyckich (przez Rosję i Kazachstan, a w dalszej perspektywie także przez Turcję, Iran i Pakistan).

**Wyzwanie efektywności dalszego rozwoju sieci transportowych.** W wymiarze kontynentalnym istotnym elementem pozostaje problem efektywności dalszego rozwoju infrastruktury względem rozwoju gospodarczego. Pytanie zyskuje szczególną aktualność w warunkach kryzysu ekonomicznego, także w krajach o dużym zakresie inwestycji transportowych w ostatnich dziesięcioleciach (np. Hiszpania). W tym kontekście konieczne wydaje się rozróżnienie pomiędzy państwami Europy Zachodniej, gdzie mierzona poprawą dostępności efektywność dalszych inwestycji (zwłaszcza drogowych) jest już relatywnie niewielka, oraz nowymi krajami członkowskimi (zwłaszcza Polską, Rumunią, Bułgarią i republikami bałtyckimi), gdzie potencjał w tym zakresie pozostaje nadal ogromny (porównaj także *V Raport kohezyjny UE*).

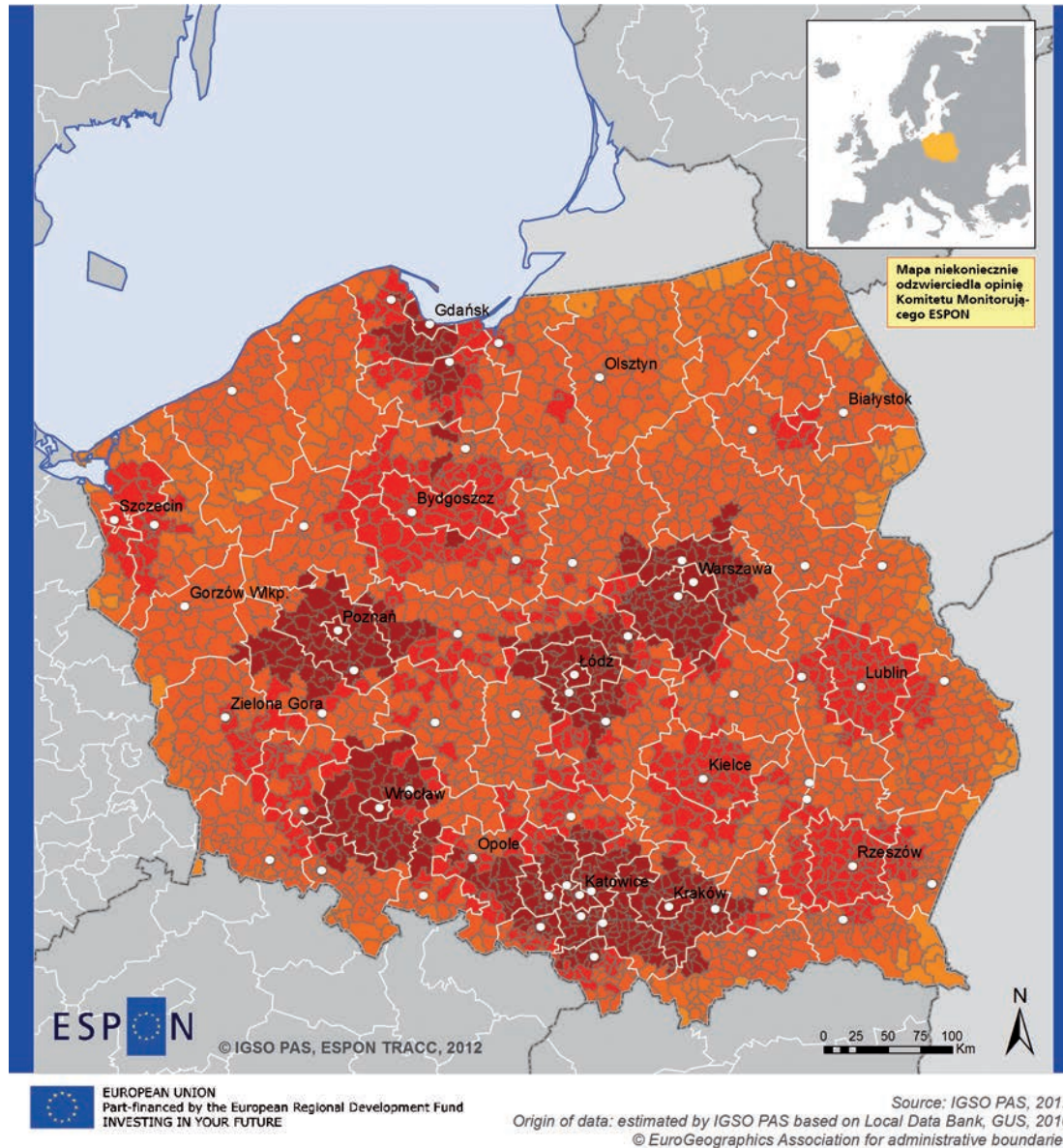
**Wyzwanie terytorialnego podejścia w zakresie przekształceń modalnych.** Analiza regionalna wykonana w projekcie **ESPON TRACC** wskazała, że szanse na zmiany w strukturze gałęziowej (modalnej) na rzecz transportu bardziej przyjaznego środowisku są silnie uwarunkowane terytorialnie. W ramach studiów przypadku zidentyfikowano strefy, w których potencjalna konkurencyjność transportu publicznego jest największa (bliskie sąsiedztwo obszarów metropolitalnych i ośrodków regionalnych). Rozwój transportu publicznego stał się tym samym wyzwaniem dla obszarów zurbanizowanych, przy jednoczesnym zachowaniu bardziej umiarkowanego podejścia na pozostałych terenach.

**Wyzwanie demograficzne.** W wymiarze lokalnym wyzwaniem dla rozwoju transportu stają się procesy demograficzne. Depopulacja znacznych obszarów prowadzi do osłabienia rentowności transportu



## 8. Infrastruktura transportowa

publicznego, a także stawia pod znakiem zapytania celowość niektórych inwestycji drogowych. Jednocześnie w strefach depopulacyjnych występuje starzenie się społeczeństwa, co oznacza zwiększony popyt na niektóre usługi pożytku publicznego oraz właśnie na transport publiczny. Rozwój transportu zbiorowego staje się wówczas alternatywą dla utrzymywania rozproszonej sieci placówek usługowych.



### Studium przypadku Polski

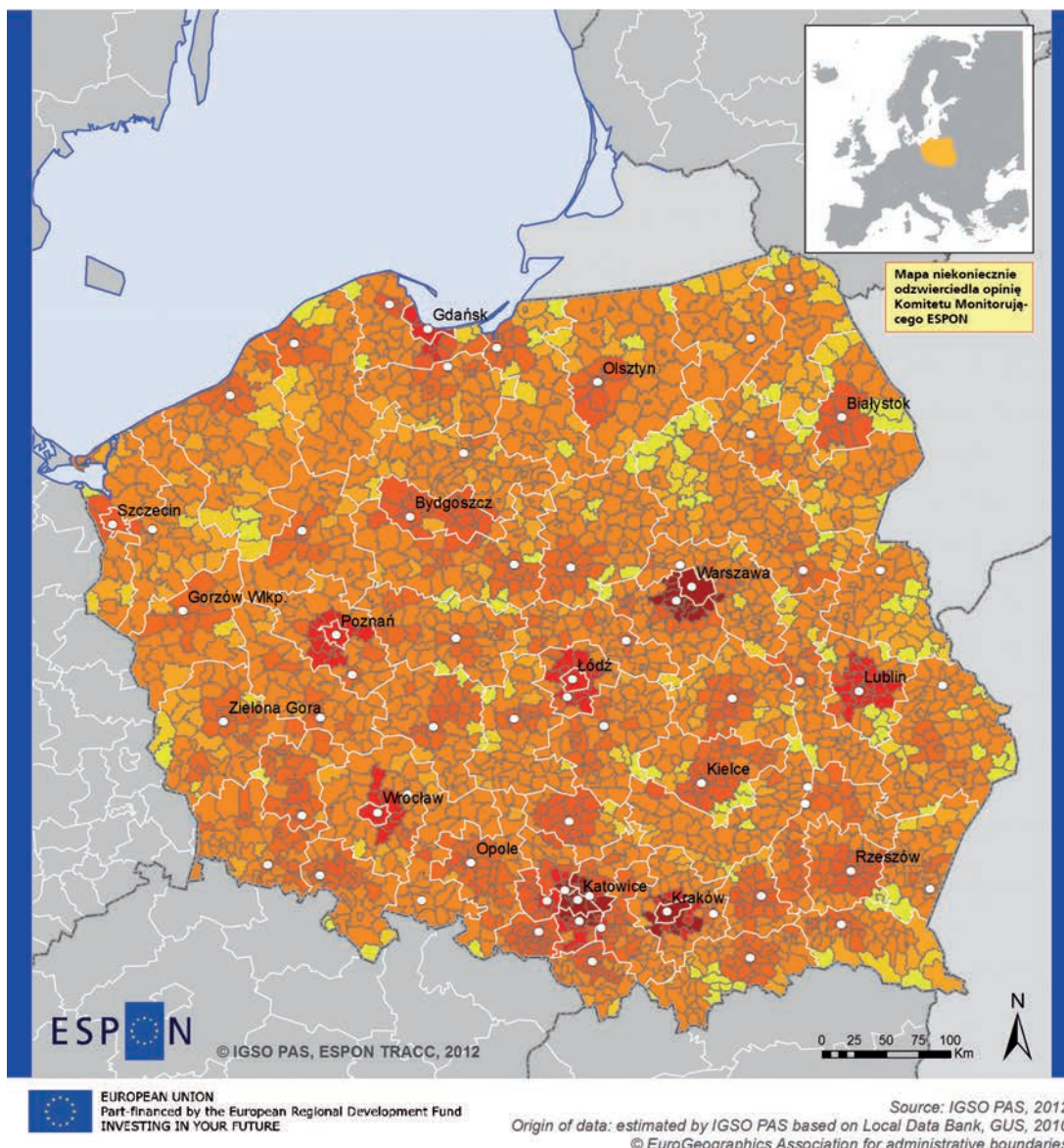
#### Dostępność czasowa do miejsc pracy 60 min (samochód)



#### Rycina 8.4. Dostępność czasowa do miejsc pracy w transporcie drogowym (case study Polska)

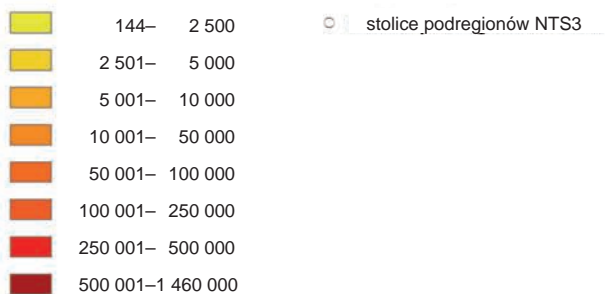
Źródło: ESPON TRACC Draft Final Report, maszynopis 2013.

## 8. Infrastruktura transportowa



### Studium przypadku Polski

#### Dostępność czasowa do miejsc pracy 60 min (transport publiczny)



Rycina 8.5. Dostępność czasowa do miejsc pracy w transporcie publicznym (case study Polska)

Źródło: ESPON TRACC Draft Final Report, maszynopis 2013.

**Wyzwanie rosnących kosztów energii.** Problem ten poruszany jest w projekcie ESPON TRACC. Jeden z analizowanych scenariuszy wpływu dostępności na rozwój gospodarczy (prace w ramach tego za-



## 8. Infrastruktura transportowa

dania nie są jeszcze ukończone) zakłada wariant drastycznego wzrostu kosztów energii. Już obecnie realne ceny paliw mają wpływ na dostępność przestrzenną. Zwraca na to uwagę raport z projektu **ESPON ReRisk** (*Regions at Risk of Energy Poverty*), gdzie transport postrzegany jako sektor gospodarczy w dużym stopniu zależny jest od dostaw i cen energii. Wykonana analiza pokazała m.in., że ceny paliw płynnych w relacji do GDP (a w konsekwencji także do płac) najwyższe są w nowych krajach członkowskich, w tym w Polsce.

W kontekście krajowym, bazując na studiach przypadku projektów TRACC i SeGI, a także po części na wynikach projektu **BEST METROPOLISES**, można przyjąć istnienie następujących, związanych z sektorem transportu, wyzwań rozwojowych:

**Wyzwanie niedopasowania przestrzennego rozkładu miejsc pracy i miejsc zamieszkania na terenie Polski.** Koncentracja miejsc pracy w dużych metropoliach oraz niektórych ośrodkach średnich pozostaje wyraźnie większa niż koncentracja ludności. Jest to przyczyną dojazdów do pracy także spoza umownie przyjmowanej za graniczną izochrony 60 minut. Dojazdy te w dużej części realizowane są transportem indywidualnym, co jest zrozumiałe po porównaniu wskaźników dostępności drogowego oraz dla transportu publicznego (ryc. 8.4 i 8.5).

**Wyzwanie zwiększenia konkurencyjności transportu publicznego, zwłaszcza w obszarach zurbanizowanych.** Wszystkie analizowane wskaźniki (**ESPON TRACC**) ukazywały ułomność i zaniedbania inwestycyjne w transporcie publicznym na terenie Polski. Lepsza sytuacja występuje tylko w bezpośredniej bliskości niektórych dużych ośrodków. W strefach zewnętrznych metropolii oraz na obszarach wiejskich i peryferyjnych transport publiczny jest zdecydowanie niekonkurencyjny względem indywidualnego. Dotyczy to w większym stopniu dostępności do miejsc pracy (elastyczne poszukiwanie zatrudnienia poza izochroną 60 minut), a w nieco mniejszym – dostępności do usług, które koncentrują się w ukształtowanych historycznie ośrodkach (miasta powiatowe), często w sąsiedztwie węzłów kolejowych.

**Wyzwanie terytorialnego podejścia do polityki transportowej.** Analizy wykonane w ramach studiów przypadku (tak w projekcie TRACC, jak i w SeGI) wykazały silne zróżnicowanie wewnętrzne w zakresie dostępności wewnątrz terytorium Polski. Jest charakterystyczne, że uznawane tradycyjnie za najbardziej problemowe regiony Polski wschodniej (reprezentowane w analizie *zoom-in* projektu TRACC przez podregiony krośnieński i przemyski) uzyskały w przypadku niektórych wskaźników wartości lepsze od położonego w Polsce zachodniej woj. zachodniopomorskiego. Na wynikach analizy w *zoom-in regions* zaważyła w tym wypadku ich wielkość oraz wewnętrzna struktura sieci osadniczej (lepiej wypadły jednostki bardziej policentryczne).

### Wnioski

Z uwagi na obecny etap realizacji projektów ESPON TRACC, ESPON SeGI oraz ESPON BEST METROPOLISES nie zostały w nich dotąd sformułowane konkretne wnioski końcowe. W tej sytuacji możliwe jest jedynie autorskie nakreślenie ogólnych konkluzji wynikających z zebranego dotychczas materiału. Zostały one przedstawione w kilku punktach:

- Pomimo szybkiej intensyfikacji interakcji globalnych powiązania transportowe Europy z innymi kontynentami pozostają silnie skoncentrowane w największych portach morskich i hubach lotniczych. Powoduje to ich przeciążenie oraz kongestie na szlakach doprowadzających. Mimo to przemiany na rzecz dekoncentracji powiązań są bardzo powolne.
- Sytuacja transportowa regionów europejskich ulega dalszemu różnicowaniu. Wynika to z jednej strony z trwającego procesu inwestycyjnego (nowe kraje akcesyjne), a z drugiej z przemian społecznych (m.in. procesy starzenia się ludności) i ruchów migracyjnych.
- Niektóre regiony cechują się drastycznie różnymi wskaźnikami dostępności w wymiarze globalnym, europejskim, krajowym i regionalnym. Przykłady takich sytuacji możemy odnotować np. w Polsce zachodniej, charakteryzującej się relatywnie wysoką dostępnością europejską, przy słabej dostępności globalnej (oddalenie od hubów lotniczych i portów morskich) oraz krajowej (złe dowiązanie komunikacyjne do Polski centralnej i Warszawy).

## 8. Infrastruktura transportowa

- W przeważającej liczbie regionów europejskich dostępność w transporcie publicznym ustępuje dostępności indywidualnej. Rozbieżności w tym zakresie są większe na terenach peryferyjnych (np. północna Skandynawia) oraz w nowych krajach członkowskich (w tym w Polsce)
- W wymiarze lokalnym najważniejszym problemem jest nie zawsze wystarczająca dostępność do rynków pracy oraz do usług pożytku publicznego. Koncentracja wielu usług jest znacznie większa od stopnia skupienia ludności, na co nakładają się zniekształcone struktury demograficzne.
- Układy sieciowe metropolii europejskich (ESPON FOCI) ulegają stopniowemu rozszerzeniu na kraje śródziemnomorskie oraz w kierunku nowych państw członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej. W drugim przypadku ich podmiotem są jednak głównie Praga, Budapeszt i Warszawa. Udział innych miast (także dużych ośrodków pozastołecznych) jest marginalny. Zagęszczeniu silnych relacji dwustronnych sprzyja rozwój kolei wielkich prędkości.

### Znaczenie praktyczne dla procesów decyzyjnych

Z uwagi na obecny etap realizacji projektów ESPON TRACC, ESPON SeGI oraz ESPON BEST METROPOLISES nie zostały w nich dotąd sformułowane konkretne rekomendacje dla procesów decyzyjnych. Niemniej niektóre wskazania znalazły wyraz w dotychczasowych pracach. Ich prezentacje (dobór) w tym miejscu ponownie uznać trzeba jako wstępną i obciążoną subiektywnym spojrzeniem autora.

Przeprowadzone w wymienionych projektach analizy potwierdzają potrzebę postrzegania rozwoju infrastruktury transportowej przez pryzmat efektów w sferze ekonomicznej i społecznej. Celem polityki transportowej na poziomie Unii Europejskiej nie może być jedynie rozwój powiązań transkontynentalnych (sieci TEN-T). Musi być nim poprawa dostępności także w wymiarach krajowym, regionalnym i lokalnym. W tym kontekście jako szczególnie istotne zaznaczają się cztery komplementarne cele operacyjne sterytorializowanej polityki transportowej:

- Poprawa i deglomeracja dostępności globalnej (w transporcie pasażerskim i towarowym; wskazana w projekcie ESPON TRACC).
- Poprawa dostępności wzajemnej (w transporcie pasażerskim) pomiędzy metropoliami i ośrodkami drugiego rzędu (celem wzmocnienia układów sieciowych, zwłaszcza w Europie Środkowej; ESPON FOCI).
- Poprawa dostępności do rynków pracy (integracja metropolii z ich zapleczem, rozwój transportu publicznego, rozwiązania multimodalne; ESPON TRACC).
- Poprawa dostępności do usług pożytku publicznego (przede wszystkim na terenach peryferyjnych oraz w odniesieniu do mniej mobilnych grup społecznych; ESPON SeGI).

W tym miejscu należy zauważyć, że redukcja planów inwestycyjnych w związku z kryzysem ekonomicznym w pierwszej kolejności dotyczy inwestycji centralnych (Polska, Czechy, Hiszpania), a nie samorządowych. Dlatego w chwili obecnej bardziej zagrożone są duże projekty drogowe i dostępność europejska oraz krajowa, a relatywnie mniej lokalne działania w sferze infrastruktury społecznej i dostępności do niej (w tym transportem publicznym). Odrębnym zagadnieniem w tym kontekście jest wychodzenie jednostek w nowych krajach członkowskich ponad poziom 75%, a nawet 90% średniej unijnej PKB (dostęp do pomocy strukturalnej; np. polskie województwo mazowieckie). Jest to konsekwencją sztywnej oceny poziomu rozwoju w oparciu o jedno tylko kryterium makroekonomiczne (PKB). W rzeczywistości jednostki centralne w nowych państwach członkowskich pomimo osiągnięcia wartości brzegowych nie są w stanie nadrobić zaległości w zakresie inwestycji transportowych (np. bardzo kosztowne inwestycje w transport publiczny w metropoliach; ESPON BEST METROPOLISES).

Z punktu widzenia prowadzenie skutecznej polityki w zakresie dostępności do usług publicznych (rekomendacja ESPON SeGI) istotnym elementem staje się poprawne definiowanie poziomów krytycznych (standardów wyrażonych zaludnieniem lub liczebnością określonych grup demograficzno-społecznych). Mogą być one podstawą do typologii przestrzennych pozwalających na wskazywanie regionów predystynowanych do wsparcia w zakresie dostępu. Tym samym mogą stać się wyrazem terytorializacji polityk sektorowych, a także europejskiej polityki spójności (co jest zgodne z zapisami *Agendy Terytorialnej 2020*, a także z pracami w ramach Polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej; Böhme i in. 2011).

### Wnioski dla Polski

Nowe inwestycje drogowe (po roku 2004) w największym stopniu (spośród badanych wskaźników) uwidoczniły się w Polsce w analizie dostępności potencjałowej do ludności (*case study* projektu ESPON TRACC). Wyraźny pozytywny efekt zauważalny jest w ciągach budowanych autostrad oraz dróg ekspresowych. Dotyczy to w pierwszej kolejności tras łączących duże potencjały demograficzne, a więc np. autostrady A4 między Wrocławiem a Górnym Śląskiem i Krakowem. Korzyści są jednak widoczne także na terenach słabiej zaludnionych, jak np. na trasie Gdańsk–Toruń (autostrada A1) oraz na północny wschód od Warszawy (fragmenty drogi ekspresowej w ciągu trasy *Via Baltica*). W przypadku transportu publicznego niektóre główne linie kolejowe są także widoczne na wykonanych mapach.

W większości przypadków nie jest to jednak wynikiem inwestycji, ale stanowi rezultat bardzo niskich prędkości technicznych na pozamagistralnych liniach lokalnych.

W warunkach polskich badanie wpływu realizacji inwestycji przewidywanych w ramach obecnie obowiązującej sieci TEN-T (ESPON TRACC) potwierdziły, wykazany już wcześniej w licznych badaniach europejskich (m.in. *V Raport Kohezyjny UE*), znaczący potencjał w zakresie poprawy dostępności zarówno w transporcie drogowym, jak i publicznym (kolejowym). Na szczególne podkreślenie zasługuje wyraźnie wykazana potrzeba rozwoju infrastruktury drogowej na kierunkach Warszawa–Górny Śląsk (południowy fragment autostrady A1), Gdańsk–Poznań–Wrocław (droga ekspresowa S5) oraz z Warszawy do ośrodków w Polsce wschodniej (Lublin, Białystok, drogi ekspresowe S8 i S17). Uwidoczniła się także potrzeba inwestycji w infrastrukturę kolejową na osi równoleżnikowej Wrocław–Rzeszów. Warto podkreślić fakt, że wyniki analiz zawartych w projektach ESPON w znacznej części pokrywają się z zapisami zawartymi w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjętej przez rząd w roku 2011.

W kontekście celu 10. KSRR oraz zbliżającej się kolejnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej (2014–2020) można przyjąć, że robocze wnioski zawarte w analizowanych raportach z projektów ESPON II pozwalają na sformułowanie następujących rekomendacji w zakresie polityk transportowej i regionalnej:

- Koniczne jest precyzyjne zdefiniowanie segmentów rynku przewozów pasażerskich, w których silnie wspierany będzie transport publiczny. Wyniki projektu TRACC mogą być pomocne, wskazując strefy podmiejskie obszarów metropolitalnych jako miejsce, gdzie skokowo maleje konkurencyjność komunikacji zbiorowej.
- Celowe jest utrzymanie priorytetowego wsparcia dla poprawy infrastruktury w ciągach głównych korytarzy między największymi polskimi metropoliami. Dotyczy to zarówno inwestycji drogowych, jak i kolejowych. Inwestycje takie powinny być prowadzone m.in. w relacjach pomiędzy centrum kraju (Warszawa) a województwami zachodnimi (Wrocław, Szczecin), gdzie dostępność europejska jest znacząco lepsza od krajowej (ESPON TRACC).
- Istotnym elementem na rzecz poprawy dostępności wzajemnej (diennej) głównych ośrodków, a tym samym wsparcia dla krajowych układów sieciowych (patrz wnioski z ESPON FOCI), są też działania o charakterze instytucjonalno-organizacyjnym (zwłaszcza w transporcie kolejowym).
- Inwestycje skali europejskiej i krajowej powinny być budowane etapowo, z zachowaniem preferencji dla odcinków przynoszących równoczesne efekty w wielu skalach przestrzennych (także w skali lokalnej). W przypadku autostrad i dróg ekspresowych oznacza to priorytet dla fragmentów wlotowych do dużych ośrodków (obecnie realizowane najczęściej w ostatniej kolejności z uwagi na wysokie koszty i liczne konflikty przestrzenne). W tym kontekście właściwe jest także dążenie do możliwie gęstszej lokalizacji węzłów na autostradach (uniknięcie efektu tunelowego).
- Polska powinna dążyć do zwiększenia swojej roli w europejskich powiązaniach globalnych (ESPON TRACC), przy jednoczesnej prawidłowej ocenie kosztów zewnętrznych tranzytu. Właściwym kierunkiem jest wzmocnienie portów kontenerowych na Bałtyku (oraz ich integracja z systemem transportowym kraju) i rozwój lądowych połączeń euro-azjatyckich (ze zdecydowaną preferencją dla przewozów kolejowych w tranzyście).
- Wskazane wydaje się wypracowanie odrębnej polityki transportowej względem obszarów peryferyjnych, dotkniętych depopulacją i deformacją struktury demograficznej (ESPON SeGI). Polityka



## 8. Infrastruktura transportowa

taka musi uwzględniać potrzeby osób o ograniczonej mobilności. W warunkach polskich problem ten dotyczy głównie tzw. ściany wschodniej oraz Pomorza Środkowego.

- Scenariusze rozwoju, uwzględniające drastyczny wzrost kosztów paliw płynnych (ESPON TRACC), oraz ocena zróżnicowania regionalnego rzeczywistych obecnych kosztów tych paliw (względem PKB; ESPON Re-Risk) przemawiają za rozważeniem polityki stopniowego zastępowania obciążeń podatkowych (akcyza, opłata paliwowa) na rzecz zróżnicowanych regionalnie opłat drogowych (*road pricing*).

### Literatura

- Böhme K., Doucet P., Komornicki T., Zaucha J., Świątek D. (2011). *How to Strengthen the Territorial Dimension of Europe 2020 and the EU Cohesion Policy. Report Based on the Territorial Agenda 2020*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- ESPON 1.1.3. *Final Report* (2006), [www.espon.eu](http://www.espon.eu) [dostęp: 6.03.2013]
- ESPON 1.2.1. *Final Report* (2004), [www.espon.eu](http://www.espon.eu) [dostęp: 6.03.2013]
- ESPON BEST METROPLISES, *Interim Report* (2012), [www.espon.eu](http://www.espon.eu) [dostęp: 6.03.2013]
- ESPON *Draft Final Report* (2013), maszynopis.
- ESPON FOCI *Final Report* (2010), [www.espon.eu](http://www.espon.eu) [dostęp: 6.03.2013]
- ESPON METROBORDER *Final Report* (2011), [www.espon.eu](http://www.espon.eu) [dostęp: 6.03.2013]
- ESPON Re-Risk *Final Report* (2010), [www.espon.eu](http://www.espon.eu) [dostęp: 6.03.2013]
- ESPON SeGI *Interim Report* (2012), [www.espon.eu](http://www.espon.eu) [dostęp: 6.03.2013]
- ESPON TIGER *Final Report* (2012), [www.espon.eu](http://www.espon.eu) [dostęp: 6.03.2013]
- ESPON TRACC *Interim Report* (2012), [www.espon.eu](http://www.espon.eu) [dostęp: 6.03.2013]
- Komornicki T., Siłka P. (red.) (2011). „Functional linkages between Polish metropolises”, *Studia Regionalia*, nr 29. Warszawa: KPZK PAN.
- Investing in Europe's Future* (2010). Fifth report on economic, social and territorial cohesion, European Commission.
- Territorial Agenda of the European Union 2020* (2011).
- The Territorial State and Perspectives of the European Union*. Background document for the *Territorial Agenda of the European Union 2020* (2011). Budapest: Vati.

## 9. Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje

Mirosław Grochowski

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski

### Wstęp

Jednym z kluczowych czynników, od których zależy przebieg procesów rozwoju, jest sposób rządzenia. Na sposoby rządzenia wpływ mają podstawowe wartości kształtujące systemy polityczne różnych krajów, tradycje związane z organizacją administracji publicznej oraz regulacje prawne mające wpływ na stosowane rozwiązania instytucjonalne oraz podział kompetencji i odpowiedzialności między różne poziomy władzy. Wśród krajowych dokumentów strategicznych na uwagę zasługuje wyzwanie 11. sformułowane przez *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego* – **podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym**.

Rządzenie jest przedmiotem studiów prowadzonych w ramach ESPON jako zagadnienie istotne z punktu widzenia rozwoju w różnych skalach przestrzennych: od skali lokalnej do ponadnarodowej. W tym ostatnim przypadku chodzi m.in. o rozwój w układach obszarów sąsiadujących ze sobą, a podzielonych granicami państwowymi. W niniejszym rozdziale kwestie dotyczące rządzenia przedstawione są w oparciu o wyniki następujących pięciu projektów badawczych: Współpraca terytorialna jako czynnik stymulujący wzrost gospodarczy, kreujący miejsca pracy i zwiększający jakość życia (*European Territorial Co-operation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life* – TERCO), Wymiar terytorialny w rządzeniu (zarządzaniu rozwojem) (*Territorial Approaches for New Governance* – TANGO), Wykorzystanie rezultatów badań ESPON w transgranicznym planowaniu przestrzennym (*Using Applied Research Results from ESPON as a Yardstick for Cross-border Spatial Development Planning* – ULYSSES), Uwarunkowania rozwoju metropolii na przykładzie Paryża, Berlina i Warszawy (*Best Development Conditions in European Metropolises: Paris, Berlin and Warsaw* – BEST METROPOLISES) oraz Dostarczanie usług o charakterze powszechnym (*Services of General Interest* – SeGI). Wymienione projekty w czasie przygotowywania tego rozdziału znajdowały się w różnych fazach realizacji i informacje na temat wyników badań czerpano z raportów okresowych lub też wstępnych wersji raportów końcowych. Raporty te, mimo że nieostateczne, dostarczają wielu informacji na temat uwarunkowań, form i roli rządzenia w przebiegu procesów rozwoju w krajach Unii Europejskiej.

Omawiane projekty mają różny zakres tematyczny i przestrzenny. W przypadku projektu TERCO przedmiotem zainteresowania była współpraca terytorialna między władzami regionalnymi i lokalnymi różnych krajów jako element wpływający na kształtowanie się spójności terytorialnej Unii Europejskiej. Współpraca terytorialna jest ważnym elementem polityki rozwoju, który wymaga wsparcia poprzez poprawę mechanizmów tejże współpracy. Może być ona czynnikiem wzmacniającym skuteczność polityk UE, których celem jest m.in. zwiększenie dostępności fizycznej obszarów, rozwój usług powszechnych o charakterze ekonomicznym, mobilizacja wewnętrznego potencjału rozwojowego, sieciowa współpraca miast czy też kształtowanie regionów funkcjonalnych. W ramach projektu analizie poddano różne rodzaje współpracy (współpraca miast, transgraniczna, międzyregionalna, międzynarodowa i transkontynentalna) i jej wpływ na procesy rozwoju społecznego i gospodarczego (m.in. wzrost gospodarczy, liczby miejsc pracy, liczby BIZ, wzmożone migracje, handel międzynarodowy). Współpraca międzynarodowa była także analizowana z perspektywy jej adekwatności do istniejących i przyszłych potrzeb, pod względem jej zasięgu geograficznego, zakresu tematycznego, jej typów oraz rządzenia mającego na nią wpływ.

Projekt TANGO koncentruje się na konceptualizacji i operacjonalizacji kwestii rządzenia terytorialnego. Wyniki projektu mają być wsparciem dla formułowania i realizacji polityk rozwojowych UE, w tym w szczególności polityki spójności, która prowadzić ma do wzrostu konkurencyjności regionów, przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu i sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi terytorium Unii Europejskiej. Celem projektu jest dostarczenie informacji, w jaki sposób i w jakim stopniu praktyki rządzenia terytorialnego (z uwzględnieniem kontekstu instytucjonalnego) mogą przyczyniać się do zwiększenia spójności terytorialnej.

Główne zagadnienia badawcze projektu TANGO obejmują kwestię wpływu na sposoby rządzenia stopnia decentralizacji państwa, możliwości organizowania się gmin w ramach stowarzyszeń i związków celowych oraz możliwości łączenia gmin w większe jednostki terytorialne. Projekt obejmie także

## 9. Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje

analizami tzw. dobre praktyki, przykłady rozwiązań, które prowadzą do osiągnięcia celów polityk rozwojowych w wymiarze terytorialnym. Wśród dobrych praktyk znajdują się przede wszystkim te, w których wykorzystuje się rozwiązania wielopoziomowe, wielosektorowe i włączające różnych aktorów. Projekt powinien doprowadzić do identyfikacji barier w skutecznym rządzeniu terytorialnym oraz do wskazania sposobów i konkretnych instrumentów (np. z zakresu planowania przestrzennego) służących ich ograniczeniu bądź likwidacji. Końcowym efektem projektu będzie typologia rządzenia terytorialnego w Europie i podręcznik prezentujący dobre praktyki przygotowany w oparciu o doświadczenia zebrane w czasie badania dwunastu studiów przypadku. Konsorcjum realizujące projekt TANGO przedstawiło dotychczas tzw. Raport Okresowy, który dostarcza jedynie podstawowych informacji na temat przebiegu prac badawczych.

Celem projektu ULYSSES jest zastosowanie wyników badań prowadzonych w ramach ESPON do zdecentralizowanego trans-granicznego planowania przestrzennego (planowanie na obszarach przygranicznych, tzw. *cross-border areas* – CBA). W ramach projektu prowadzono wielotematyczne analizy (*multi-thematic territorial analyses* – MTA), których celem było określenie uwarunkowań i możliwości podejmowania wspólnych, prorozwojowych działań. Analizy koncentrujące się na rozwiązaniach instytucjonalnych miały wskazać główne różnice w podejściu do rządzenia i jego instrumentalizacji. Analizy o charakterze terytorialnym skupione były wokół zagadnień zawartych w *Agendzie Terytorialnej UE 2020*: transgraniczny rozwój policentryczny, relacje między obszarami miejskimi i wiejskimi, poziom fizycznej dostępności obszarów i połączeń komunikacyjnych oraz zróżnicowania demograficzne. Analizy dotyczyły wymiaru strukturalnego (tak w raportach określono wymiar instytucjonalno-organizacyjny współpracy, czyli tę sferę, która nie może być zmieniona przez współpracujących partnerów ze względu na obowiązujące w danych krajach rozwiązania ustrojowe) oraz wymiaru działań tzn. intensywności i ciągłości zinstytucjonalizowanej współpracy transgranicznej.

### **Czym jest rządzenie terytorialne?**

(definicja z projektu TANGO)

Rządzenie terytorialne polega na formułowaniu i realizacji polityk publicznych, programów i projektów rozwojowych, które dotyczą określonego miejsca lub terytorium. Rozwój rozumiany jest jako poprawa efektywności funkcjonowania układu terytorialnego, wzrost równości w dostępie do dóbr i usług oraz poprawa jakości środowiska przyrodniczego określonego miejsca lub terytorium (zgodnie ze strategią Europa 2020). Miejsce lub terytorium należy rozumieć jako wyodrębniony przez różnych użytkowników przy wykorzystaniu różnych kryteriów fragment przestrzeni, który nie musi być zaznaczany lub ograniczony granicami administracyjnymi.

Rządzenie terytorialne przejawia się w integrowaniu polityk sektorowych, koordynacji działalności różnych aktorów z wielu szczebli, usprawnianiu wielopoziomowego rządzenia, mobilizacji i włączaniu do rządzenia stakeholderów/interesariuszy, adaptowaniu polityk do zmiennych uwarunkowań rozwoju, w tym szczególnie do zmian kontekstu przestrzennego.

Projekt BEST METROPOLISES poświęcony jest rozwojowi metropolii na przykładzie Paryża, Berlina i Warszawy. Jego celem było znalezienie odpowiedzi na pytania o główne konsekwencje procesu metropolizacji dla miast centralnych metropolii i otaczających je obszarów metropolitalnych, o wpływ metropolizacji na potencjał rozwojowy metropolii oraz wpływ uwarunkowań politycznych, organizacyjnych i społeczno-ekonomicznych na formułowane polityki rozwoju i ich efekty. Analizy koncentrowały się na trzech obszarach tematycznych: warunkach życia i czynnikach mających wpływ na wybór miejsca zamieszkania w granicach metropolii, trendach i przyczynach mobilności w jej granicach i między nią a otaczającymi ją gminami oraz na rządzeniu metropolią. W ramach projektu przeprowadzono analizę porównawczą atrakcyjności różnych obszarów metropolii pod kątem warunków i jakości życia, przebiegu procesów suburbanizacji i skali zjawiska *urban sprawl*, przebiegu procesów gentryfikacji, zmian demograficznych, zjawiska segregacji społecznej, zmian w potrzebach mieszkaniowych. Zidentyfikowano skalę mobilności ludności oraz określono charakter i efektywność obsługi transportowej metropolii (czyli miasta centralnego i otaczającego go obszaru metropolitalnego). Analizy dotyczące sfery zarządzania rozwojem metropolii objęły kwestie planowania strategicznego,

## 9. Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje

jego zakres i stosowane metodologie przygotowania planów strategicznych oraz praktykę ich realizacji. Ponadto analizie poddano kwestie współpracy międzygminnej w metropoliach oraz skalę i rolę partycypacji społecznej w rządzeniu na różnych szczeblach administracji. Przedmiotem badań była także organizacja struktur rządzenia w układach metropolitalnych.

### **Zakres i metodologia badań – generowanie tematów badań na przyszłość**

(przykład projektu TERCO)

Zagadnienia związane z rządzeniem obecne są w wielu projektach ESPON. Wydaje się, że niektóre z już podjętych tematów powinny być kontynuowane w przyszłości w nowych projektach. Zdarza się bowiem, że z różnych względów w czasie badań zawężony zostaje ich zakres. Dzieje się tak m.in. ze względu na konieczność stosowania rygorystycznej metodologii. Przykładem mogą być badania nad współpracą terytorialną, która przybiera wiele form i w której biorą udział różne podmioty. Definicja współpracy terytorialnej w projekcie TERCO została znacznie zawężona ze względu na podejście metodologiczne. Według tej definicji współpraca terytorialna oznacza współpracę pomiędzy jednostkami administracyjnymi i/lub aktorami politycznymi w Europie i poza jej granicami, którzy reprezentują określone terytoria, mogącymi również włączyć do współpracy innych interesariuszy pod warunkiem, że działają oni w ramach tej samej instytucji.

Taka definicja współpracy terytorialnej eliminuje z pola badań współpracę między organizacjami pozarządowymi czy innymi instytucjami. Tymczasem może być ona istotna pod kątem rozwinięcia w przyszłości jej innych, zinstytucjonalizowanych form.

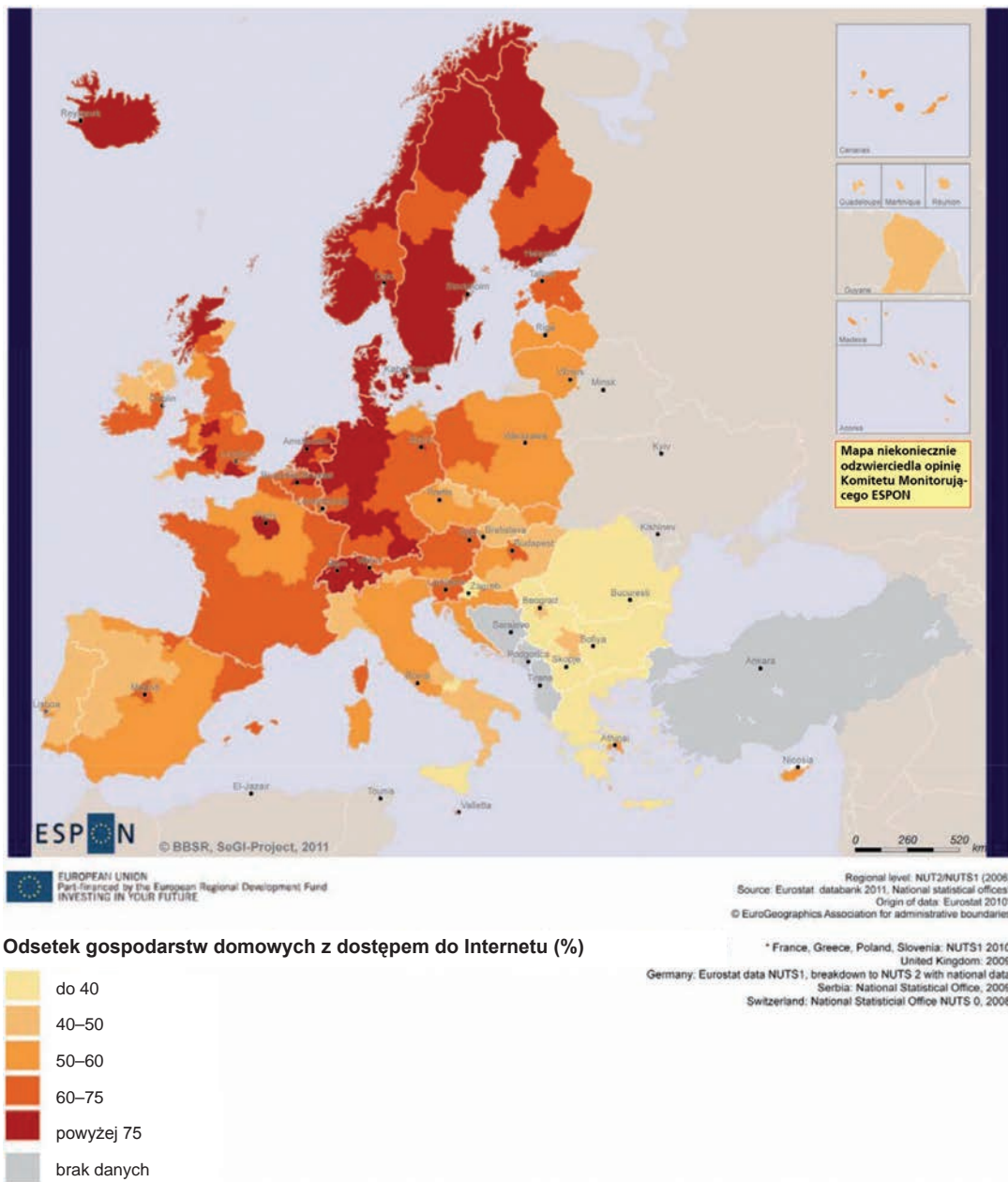
Projekt SeGI poświęcony był kwestii dostępności i jakości usług o charakterze powszechnym. Zazwyczaj za takie uznaje się usługi telekomunikacyjne, pocztowe, dostarczanie elektryczności, gazu, wody oraz transport publiczny. Jednakże coraz częściej w polityce rozwoju zwraca się uwagę na inne usługi istotne z punktu widzenia tworzenia kapitału rozwojowego w układach lokalnych, regionalnych i krajowych. W projekcie SeGI do usług o charakterze powszechnym zakwalifikowano: transportowe, pocztowe, telekomunikacyjne, media elektroniczne, dostarczanie energii elektrycznej, gazu, wody, edukację, ochronę zdrowia, pomoc społeczną oraz zapewnianie mieszkań socjalnych. Rycina 9.1 przedstawia skalę zróżnicowań w dostępności gospodarstw domowych do internetu, a tym samym skalę wyzwań dla różnych władz. Podzielono je na trzy grupy: usług powszechnych o charakterze społecznym, ekonomicznym i tzw. inne usługi (jak dostarczanie wody i zagospodarowanie odpadów). Celem projektu było przedstawienie zróżnicowania dostępności usług (przestrzennej i organizacyjnej, czyli wynikającej ze sposobu ich świadczenia [m.in. finansowanie] i z popytu na nie) oraz sposobów ich dostarczania i ich wpływu na zaspokajanie potrzeb. Z analiz wykonanych w projekcie SeGI wynika także (patrz ryc. 9.2), że kwestia dostępności rozpatrywana w wymiarze przestrzennym i organizacyjnym musi być analizowana od strony popytowej, określonej parytetem siły nabywczej na mieszkańca.

We wszystkich projektach odnoszących się do kwestii rządzenia (*governance*) i zarządzania rozwojem (*development management*) pojawia się zagadnienie unikalności bądź specyfiki rozwiązań politycznych i administracyjnych stosowanych w różnych krajach. Podstawy ustrojowe organizacji szeroko rozumianego życia publicznego w powiązaniu z odmienną kulturą organizacyjną determinują przebieg zjawisk i procesów w układach terytorialnych w różnych skalach. W omawianych projektach stosowane były różne podejścia metodologiczne, co jest oczywiste ze względu na przedmiot i cele prowadzonych badań. Przyjęte metodologie i zastosowane instrumenty badawcze były adekwatne do postawionych zadań badawczych. Charakterystyczne jest to, że we wszystkich projektach, gdzie pojawia się tematyka rządzenia, analizowane są studia przypadków i prowadzone badania o charakterze jakościowym. To jedyna droga do przedstawienia i wyjaśnienia mechanizmów pojawiania się określonych zjawisk i przebiegu procesów rozwoju. Studia przypadków wskazują na czynniki sukcesu, czyli kryteria, jakie trzeba spełnić, by osiągnąć założone cele rządzenia.

Trudno uogólnić wyniki omówionych w skrócie projektów o tak różnym profilu tematycznym. Jednakże można stwierdzić, że sfera rządzenia terytorialnego w krajach UE jest bardzo zróżnicowana. Dotyczy to, w różnym stopniu, praktycznie wszystkich państw, a wynika z europejskich tradycji dotyczących

## 9. Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje

rządzenia i planowania przestrzennego. Szkoły planistyczne czy rodziny administracyjne w Europie kształtowały się przez dziesięciolecia i nie podlegają szybkim zmianom.

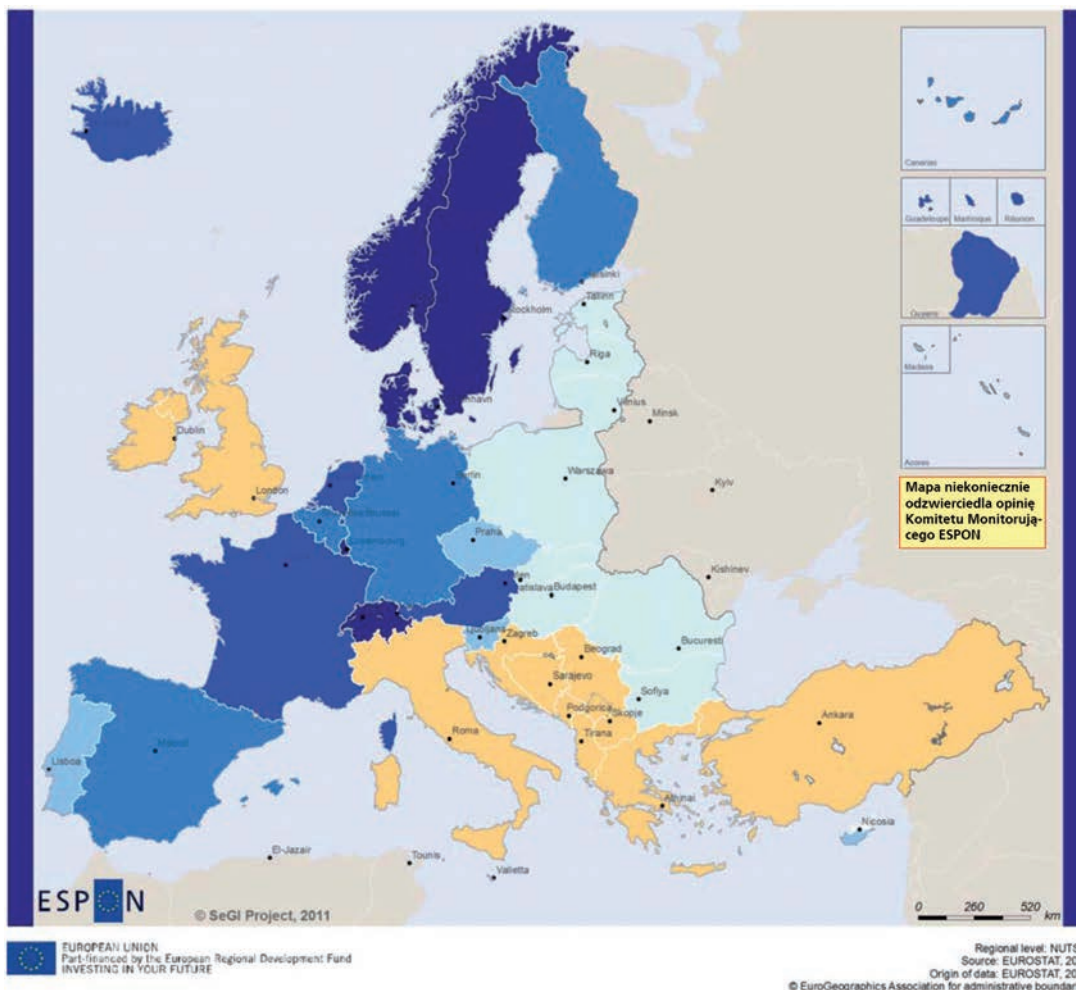


Rycina 9.1. Dostęp do Internetu

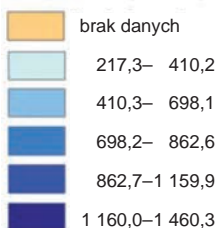
Źródło: ESPON SeGI.



## 9. Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje



### Parytet siły nabywczej na mieszkańca



Rycina 9.2. Dostępność mierzona siłą nabywczą

Źródło: ESPON SeGI.

### Główne trendy rozwojowe

Zgodnie z *Agendą Terytorialną UE 2020* spójność terytorialna wymaga koordynacji polityk rozwoju i pozyskiwania oraz dzielenia się wiedzą na temat rozwoju terytorialnego. Mechanizmy kreowania i prowadzenia polityk sprzyjających spójności terytorialnej zależą od instytucji UE, rządów krajów członkowskich, władz regionalnych i lokalnych oraz innych aktorów, także ze sfery prywatnej. Wielopoziomowe rządzenie jest niezbędnym warunkiem skutecznego zarządzania obszarami funkcjonalnymi zgodnie z zasadą subsydiarności. Zróżnicowania terytorialne i podział przestrzeni na obszary znajdujące się w jurysdykcji różnych władz mają bezpośredni wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, rozwój przestrzenny, funkcjonowanie układów zintegrowanych funkcjonalnie, dostarczanie usług

## 9. Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje

itp. Z tych powodów rządzenie i jego ramy instytucjonalne nabierają szczególnego znaczenia w rozwoju terytorialnym.

Wyniki omawianych projektów świadczą o tym, że brak jest jednego wzorca rządzenia bądź jednego modelu układu instytucjonalnego, który pozwala w efektywny sposób wykorzystywać dostępne narzędzia i sterować rozwojem zgodnie z przyjętymi strategiami i planami. Złożoność procesów rządzenia i specyficzne uwarunkowania polityczne powodują, że odmienne rozwiązania przynoszą podobne skutki, i odwrotnie: podobne rozwiązania prowadzą do różnych rezultatów. Tak jak w przypadku rządzenia terytorialnego, ogólnie nie ma jednego wzorca współpracy terytorialnej. Jednakże analiza studiów przypadku, zarówno w sferze współpracy, jak i rządzenia, wskazała na wielką rolę partnerstwa, które jest warunkiem powodzenia różnych przedsięwzięć związanych ze współpracą terytorialną bądź rządzeniem. Partnerstwo jest pomocne w wypracowaniu akceptowalnych dla różnych aktorów struktur rządzenia, w powołaniu do życia odpowiednich instytucji (bądź wprowadzeniu zmian w instytucjach już istniejących) i wyposażeniu ich w odpowiednie instrumenty.

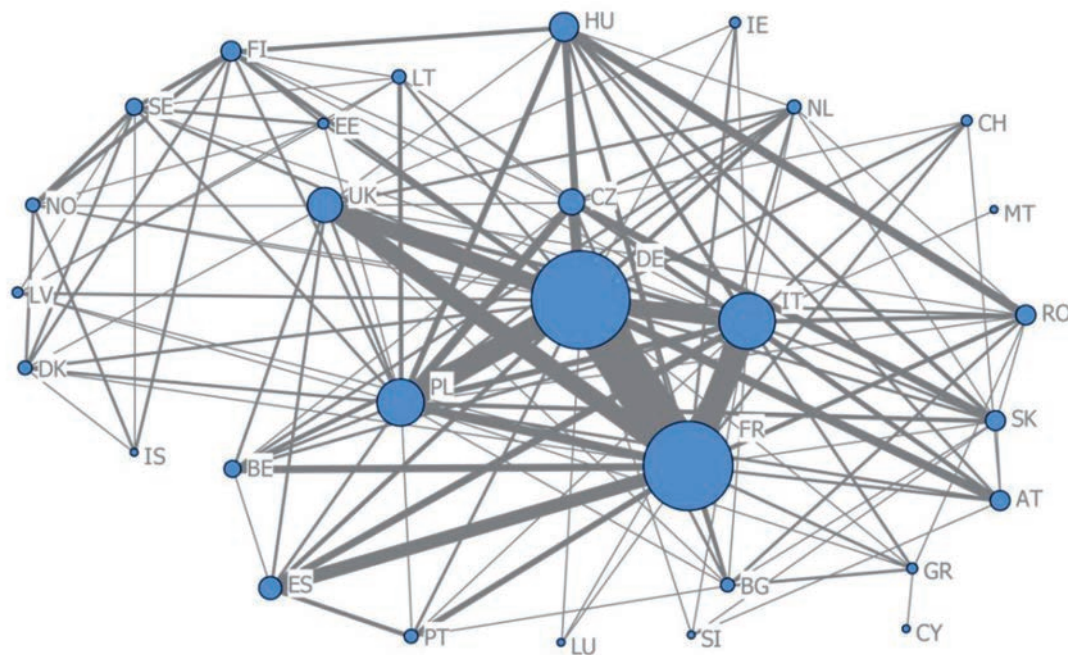
Partnerstwo pozostaje kluczowe przy opracowywaniu rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych, szczególnie w razie konieczności rządzenia złożonymi układami terytorialnymi, którymi są m.in. obszary metropolitalne (przedmiot badań projektu BEST METROPOLISES). W takich przypadkach powinno być ono efektem działania przedstawicieli czterech sektorów: państwowego (administracji rządu centralnego), samorządowego (administracja samorządu terytorialnego), prywatnego i sektora organizacji pozarządowych.

Prawdopodobieństwo pojawienia się sukcesu przy realizacji różnych przedsięwzięć prorozwojowych zależy od stopnia skomplikowania danego przedsięwzięcia, a w przypadku TERCO od stopnia skomplikowania formy współpracy terytorialnej. Ta zaś zależy bezpośrednio od przedmiotu współpracy: im bardziej złożony przedmiot i forma tejże, tym prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu mniejsze. Dlatego współpraca dotyczy często kwestii „miękkich”, łatwiejszych do zaplanowania i realizacji (np. takie obszary współpracy, jak kultura czy turystyka). Projekty takie są też mniejszym problemem z punktu widzenia rządzenia terytorialnego, gdyż nie wymagają poważniejszych przedsięwzięć czy interwencji o charakterze zarządczym.

Z badań przeprowadzonych w projekcie TERCO wynika, że współpraca terytorialna przynosi pozytywne rezultaty, choć ich skalę trudno uznać za zadowalającą. Szczególnie dobre rezultaty dały programy współpracy transkontynentalnej, a także sieciowania miast. Przykład współpracy miast ilustruje rycina 9.3, na której wielkość sygnatury odpowiada liczbie porozumień w określonym kraju; szerokość linii łączących odpowiada liczbie porozumień między krajami. Mimo kładzionego w tych projektach nacisku na tworzenie miejsc pracy i rozwój gospodarczy, badania nie dostarczają dowodów, że współpraca ta rzeczywiście przynosi efekty w założonej skali. To, czy współpraca terytorialna daje bardziej widoczne rezultaty i wzmacnia spójność terytorialną, zależy w dużym stopniu od jakości rządzenia: im wyższa jego jakość, tym bardziej złożone programy i projekty można realizować. Podobieństwo metod rządzenia i rozwiązań instytucjonalnych sprzyja realizacji założonych celów strategicznych. Dowodzą tego przykłady form i przedmiotów współpracy terytorialnej krajów „starej Unii”. Dostarczają one także argumentów za tym, by inwestować w profesjonalną kadrę administracji publicznej i prowadzić działania na rzecz poprawy kultury działania jej instytucji.

Znaczenie dobrego rządzenia terytorialnego dla pokonywania barier rozwojowych zostało mocno podkreślone w projekcie ULYSSES. Granice państwowe w Unii Europejskiej powodują „oddalenie” obszarów dzielonych granicami. Przyczyniają się one także do wzrostu odmienności obszarów graniczących w sensie przebiegu procesów rozwoju gospodarczego, demograficznego czy też prowadzenia polityk rozwoju. Granice są przyczyną funkcjonalnej i terytorialnej nieciągłości. Konsekwencją tego jest fakt, że działalności gospodarcze lokują się w oddaleniu od obszarów przygranicznych, a różne instytucje i władze publiczne nie mają motywacji do inwestowania na tych obszarach.

## 9. Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje



Rycina 9.3. Intensywność współpracy mierzona liczbą porozumień „miast bliźniaczych”

Źródło: ESPON TERCO.

Integracja europejska sprzyja kształtowaniu się regionów pogranicznych i daje możliwości wykorzystania ich potencjału rozwojowego. Projekt ULYSSES dostarcza dowodów na to, że sytuacja tych regionów nie jest jedynie konsekwencją lokalizacji przy granicy, lecz także peryferyjnej lokalizacji w ramach kraju. Peryferyjność nie jest bowiem wyłącznie cechą regionów usytuowanych w pobliżu granic państwowych; przygraniczne regiony peryferyjne funkcjonują często jak inne regiony peryferyjne w granicach danego kraju. Położenie blisko granicy może problemy rozwojowe pogłębiać, a granice bez wątpienia dzielą, ich obecność zaś może i jest zazwyczaj pierwszym i podstawowym wyjaśnieniem skali zróżnicowań w rozwoju obszarów pogranicznych. Granice są w dalszym ciągu barierą dla dyfuzji innowacji. Mobilność ludności w regionach pogranicznych jest niższa w porównaniu z mobilnością na innych obszarach tego samego kraju. Wskazuje to, że mimo wielu wysiłków podejmowanych w UE na rzecz spójności terytorialnej różnice między państwami UE pozostają znaczne, a programy mające integrować tereny pograniczne wymagają bardziej skutecznego wsparcia poprzez modyfikację struktur zarządczych.

Zamieszczone wyżej uwagi o roli partnerstwa i wspólnych wysiłkach na rzecz efektywnego rządzenia są szczególnie aktualne w przypadku rozwoju metropolii i przy dostarczaniu usług powszechnego charakteru. Poświęcone tej tematyce projekty potwierdzają wyniki badań uzyskane w innych projektach. Dodatkowo jednak wskazują na rolę tzw. zarządzania technicznego (*technical governance*) odnoszącego się do zarządzania infrastrukturą techniczną i społeczną oraz na znaczenie sektora prywatnego w procesach rozwoju. Sektor prywatny staje się w wielu przypadkach liderem zmian ze względu na skalę prowadzonych inwestycji. Mechanizmy rządzenia terytorialnego i struktury instytucjonalne często nie są jednak przystosowane do włączenia partnera prywatnego w procedury i układ organizacyjny służący programowaniu, planowaniu i realizacji przedsięwzięć rozwojowych. Partner prywatny pojawia się zazwyczaj jako wykonawca/dostawca usług i wiąże go z władzą publiczną kontrakt. W zależności od kraju relacje między partnerem publicznym i prywatnym są różne. Współdziałanie partnerów w ramach forów bądź innych platform wymiany informacji i konsultacji przedsięwzięć jest jedną z dobrych praktyk.

## 9. Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje

### Wyzwania

Głównym wyzwaniem dla skutecznego rządzenia terytorialnego jest stworzenie struktur instytucjonalnych i rozwiązań organizacyjnych, które prowadzić będą przede wszystkim do konsensusu dotyczącego strategicznych celów rozwoju. W obecnych układach instytucjonalnych i organizacyjnych trudno jest osiągnąć porozumienie i zgodę różnych podmiotów zarówno co do kwestii pryncypialnych, jak i szczegółowych.

Kolejnym problemem jest poziom rozwoju instytucjonalnego jednostek administracji publicznej odpowiedzialnej za rządzenie. Przekłada się na stosowane procedury i standardy działań. Niski poziom rozwoju instytucjonalnego jest przeszkodą we wprowadzaniu innowacyjnych rozwiązań w sferze rządzenia, nowych podejść do problemów czy też technik i instrumentów ich rozwiązywania. Wpływa także na relacje między różnymi poziomami władzy. Powiązania silnie sformalizowane w praktyce okazują się często słabe w sensie ich wpływu na jakość rządzenia terytorialnego. Współpraca między poziomami rządzenia jest płytka, trudno wprowadzić do niej inne niż ustawowo określone obszary tematyczne. Taka sytuacja utrudnia bądź też czyni zupełnie niemożliwą współpracę w dziedzinach priorytetowych i strategicznych dla określonych obszarów. Dotyczy to szczególnie funkcjonalnie powiązanych obszarów miejskich, w tym metropolitalnych.

#### „Kreatywny nieporządek” w rządzeniu

Studia na temat rządzenia rozwojem terytorialnym w Europie wskazują na istnienie dwóch głównych, generalnych typów rządzenia. Pierwszy to typ uporządkowany, który można nazwać dobrze ustrukturyzowanym (*well structured*); drugi to typ labilny (*labile*). W przypadku tego pierwszego mamy do czynienia z dobrze zdefiniowaną strukturą, jasno zdefiniowanymi zasięgami przestrzennymi działania, jednoznacznie przypisanymi do określonych poziomów kompetencjami. Drugi typ charakteryzuje zmienność, „kreatywny nieporządek”. W jego przypadku również istnieją formalne struktury, ale system podlega ewolucyjnym zmianom, które są wynikiem poszukiwania sposobów radzenia sobie z problemami rozwoju. Typ labilny charakteryzuje duży potencjał radzenia sobie z wyzwaniami zarządzania terytorialnego ze względu na elastyczność. Warunkiem funkcjonalności tego typu jest wysoki poziom profesjonalny i standardy zawodowe kadr administracji; kreatywny nieporządek nie stanowi bowiem synonimu bałaganu i braku kompetencji.

Kwestią bezpośrednio związaną ze skutecznością rządzenia terytorialnego jest podział kompetencji między różne poziomy władzy, a szczególnie umiejscowienie zadań z zakresu planowania przestrzennego. Władztwo planistyczne jednostek administracyjnych stopnia podstawowego w wielu krajach objętych badaniami ESPON jest powodem konfliktów i braku koordynacji działań mających służyć rozwojowi. Silna pozycja gmin często powoduje rozproszenie przedsięwzięć inwestycyjnych. Fragmentaryzacja władzy i odpowiedzialności za rozwój, wynikająca z podziału obszarów na mniejsze jednostki znajdujące się w jurysdykcji samorządów lokalnych, nie sprzyja realizacji przedsięwzięć istotnych dla rozwoju całego regionu. Osiągnięcie politycznego konsensusu na temat kierunków rozwoju i metod realizacji celów rozwojowych w ramach istniejących struktur instytucjonalnych jest trudne i czasochłonne.

Wyniki studiów przypadku przekonują, że kluczowe w rządzeniu terytorialnym jest partnerstwo. Prowadzi ono do powstawania koalicji na rzecz rozwoju, składającej się z przedstawicieli różnych poziomów władzy, sektora prywatnego i sektora pozarządowego. Warunkiem powstania takiej koalicji jest obecność silnego lidera, którego zdolności przywódcze umożliwiają przełamanie barier w kontaktach między różnymi aktorami realizującymi swoje cele na danym terytorium. Partnerstwo jest pierwszym krokiem do dalszych pożądanых zmian, które mogą, choć nie muszą, znaleźć wyraz w formie zinstytucjonalizowanej.

W krajach „starej Unii” można wskazać więcej przykładów dobrego rządzenia w układach wielopoziomowych niż w państwach, które wstąpiły do UE w ostatnich latach. Jednakże w krajach tych spotykamy przykłady dobrych praktyk rządzenia terytorialnego na jednym poziomie, dzięki m.in. porozumieniom między gminami.



## 9. Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje

Wyniki projektów ESPON dowodzą także, że wyzwaniem w rządzeniu terytorialnym są niedostateczne podstawy informacyjne dotyczące zjawisk, procesów czy też trendów rozwojowych i ich przyczyn oraz skutków. Widoczne to jest m.in. na przykładzie projektu ULYSSES. Wiedza na temat rozwoju regionów pogranicznych nie jest prostą sumą wiedzy o rozwoju ich części położonych po różnych stronach granicy. Analizy muszą uwzględniać szerszy kontekst m.in. priorytety wynikające z polityki rozwoju regionalnego danego państwa i polityki rozwoju władz konkretnego regionu, a także wynikające z tych polityk wielkości funduszy przeznaczanych na rozwój. Sposobem na poprawę rządzenia mogą być przedsięwzięcia służące monitorowaniu rozwoju, tak jak np. w przypadku regionu Górnego Renu, gdzie wdrożony został wspólnie przez partnerów jeden system informacji geograficznej. W projekcie BEST METROPOLISES trudnościami okazały się różnego rodzaju braki informacyjne dotyczące funkcjonowania metropolii. Ocena rządzenia wymaga znajomości funkcjonowania metropolii w różnych wymiarach, takich jak koszty obsługi infrastrukturalnej, skala zróżnicowań społecznych i ekonomicznych, wielkość niezaspokojonego popytu na mieszkania itp. Informacje takie są niezbędne do formułowania polityk rozwoju przy uwzględnieniu wymiaru terytorialnego.

Kolejną kwestią związaną ze skutecznością rządzenia są procedury tworzenia strategii i planów rozwoju, sposoby definiowania jego celów i formalne umocowanie przygotowywanych dokumentów planistycznych. Zarówno w przypadku obszarów będących w jurysdykcji jednej władzy, jak i większych (pogranicznych lub metropolitalnych) można znaleźć wiele przykładów strategii i planów, które nie dają podstaw do dobrego rządzenia. Wynika to z charakteru dokumentów, które czasami mają charakter deklaracji politycznych bądź projekcji oczekiwań dotyczących przyszłego stanu regionu czy miasta. W podejściu do planowania wciąż można znaleźć elementy nastawienia sektorowego. Dokumenty dotyczące przyszłego sposobu i form zagospodarowania przestrzennego nie zawsze powiązane są z planami finansowymi. W przypadku obszarów metropolitalnych dokumentom planistycznym brak „instytucjonalizacji” w sensie politycznym: przygotowane przez jedną władzę są kontestowane przez inne. Sytuacja ta wynika z wielu przyczyn, wydaje się jednak, że główną jest niedostrzeżenie przez polityków terytorialnego wymiaru rozwoju. Wiedza na temat złożoności procesów rozwoju w obszarach zintegrowanych funkcjonalnie wciąż pozostaje niewystarczająca. Istnieje potrzeba badań i dostarczania informacji na temat przyczyn i skutków określonych zjawisk i procesów, w tym wskazywania na długoterminowe rezultaty prowadzenia określonych polityk bądź też braku interwencji planistycznej. Funkcje i znaczenie dokumentów planistycznych, szczególnie tych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, będą dostrzeżone i docenione wtedy, gdy dostępna stanie się dobrze udokumentowana wiedza na temat przebiegu procesów rozwoju w układzie terytorialnym i pojawi się wśród planistów oraz polityków świadomość i zrozumienie konieczności współpracy przy rządzeniu rozwojem terytorialnym.

### Wnioski

Dobre rządzenie to podstawowy warunek realizacji polityki spójności. Polityki formułowane na poziomie Unii Europejskiej, ze względu na specyficzne uwarunkowania krajowe czy regionalne, nie mogą być w czystej postaci realizowane w krajach członkowskich. Polityki rozwoju tych krajów uwzględniają postulaty i zalecenia formułowane na poziomie UE, jednak ich ostateczny kształt to wypadkowa celów określanych na poziomie kraju i poszczególnych regionów. Metody rządzenia prowadzą do mniej lub bardziej sprawnego osiągania celów polityk, jednak to nie metody rządzenia są najważniejsze z punktu widzenia uzyskiwania rezultatów w wymiarze ponadregionalnym czy ponadkrajowym. W tym wypadku kluczowe pozostają przyjmowane przez kraje opcje rozwojowe i ich przełożenie na politykę rozwoju regionalnego. W skali wspólnoty nie ma mechanizmu, który wpływałby na szczegółowy zakres realizowanych programów rozwoju bądź określał alokację środków w wymiarze terytorialnym. Metodą stosowaną do wprowadzania polityk rozwoju w UE jest tzw. otwarta metoda koordynacji (*open method of coordination* – OMC). Może ona służyć wymianie informacji na temat polityk rozwoju, jednak nie pozwala na kontrolę procesu implementacji polityk na poziomie krajowym.

Regiony pograniczne nazywa się czasami „laboratoriami Europy”. Są strefami styku (*contact zones*), gdzie najbardziej widoczna jest wartość dodana integracji europejskiej. Jednocześnie to strefy, w których najwyraźniej widać wyzwania związane z tą integracją. Zrealizowane badania wskazują na różnorodność znaczenia granic państwowych dla rozwoju i na różnorodność samych regionów. Wewnętrzne granice piętnastu krajów „starej Unii” nie stanowią zasadniczo barier dla współpracy



## 9. Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje

transgranicznej. Inaczej dzieje się w przypadku granic zewnętrznych tej grupy czy też granic z nowymi krajami UE. Intensywność współpracy i poziom jej zinstytucjonalizowania nie zależą bezpośrednio od formalnego statusu kontaktów czy też innych powiązań o charakterze społecznym lub ekonomicznym. Sam poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego także nie determinuje intensywności kontaktów ani form rządzenia w regionie pogranicznym. Istotne dla współpracy są przede wszystkim jej obszary i cele, jakim ma służyć. Formy rządzenia muszą być dopasowane do konkretnych przypadków i każdy region winien wypracować własną drogę prowadzącą do wykorzystania potencjału rozwojowego.

W przypadku usług o powszechnym charakterze występuje sytuacja podobna jak w regionach pogranicznych: brak modelowych rozwiązań dotyczących świadczenia tychże usług. Kraje członkowskie w różny sposób jej definiują, różne są sposoby ich dostarczania i różne standardy określające ich jakość. Z badań wynika też, że mechanizmy rynkowe w rozmaity sposób wpływają na rozwiązania stosowane w celu dostarczania usług w poszczególnych państwach. Istniejące różnice są głęboko zakorzenione i mimo uwzględniania przez kraje członkowskie w swych politykach zaleceń formułowanych na poziomie UE sposoby dostarczania usług o takim charakterze będą zróżnicowane. Podział kompetencji i odpowiedzialności za dostarczanie usług o powszechnym charakterze między różne poziomy rządzenia w krajach UE jest i pozostanie zróżnicowany. Wpływa to na mechanizm dostarczania. Fakt ten oraz przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju poszczególnych krajów powodują, że – podobnie jak w przypadku regionów pogranicznych – w celu poprawy jakości czy dostępności usług trzeba szukać rozwiązań odpowiadających specyficznym warunkom poszczególnych krajów.

Nieco inaczej rysuje się kwestia rządzenia rozwojem metropolii. Mimo wielu różnic między Paryżem, Berlinem a Warszawą i zgoła odmiennych uwarunkowań rozwoju, problemy z rządzeniem są podobne (tak samo jak koncepcje rozwiązań mających poprawić obecną sytuację). W przypadku wszystkich trzech metropolii stwierdzono brak koordynacji działań władz miasta centralnego i władz gmin z obszaru metropolitalnego. Żadna z metropolii nie ma „rządu metropolitalnego” (choć opinie na temat szans powołania i skutecznego działania takiego ciała są różne). Odpowiedzialność za rozwój metropolii uległa fragmentaryzacji. Niezbędne są zmiany instytucjonalne, szczególnie w przypadku Paryża i Warszawy. Władze Berlina i Brandenburgii pragmatycznie wypracowały formułę współpracy w sferze planowania przestrzennego w ramach istniejących struktur. Nowy sposób rządzenia jest kwestią pilnej potrzeby szczególnie w przypadku Warszawy, która, w porównaniu z Paryżem i Berlinem, jest słabo wyposażona infrastrukturalnie. Plany rozwojowe gmin z obszaru metropolitalnego nie uwzględniają realiów sytuacji społeczno-ekonomicznej i sąsiedztwa innych gmin, w tym Warszawy. Brak jest współpracy międzygminnej i przeciwdziałania negatywnym procesom jak m.in. rozlewanie się miasta czyli rozproszona suburbanizacja określana mianem *urban sprawl*. Choć inne metropolie także nie radzą sobie z *urban sprawl*, to jednak w pozostałych dziedzinach dysponują odpowiednimi mechanizmami służącymi kontroli i rządzeniu (zintegrowany system transportu, regulacje dotyczące gospodarki mieszkaniowej w przypadku Berlina, strategiczne planowanie przestrzenne w Paryżu). Doświadczenia trzech metropolii wskazują, że poprawa rządzenia wiąże się ze zmianami instytucjonalnymi. Nie przesądzając, jaka forma instytucjonalna jest najlepsza, można stwierdzić, że jej podstawą będzie mechanizm dochodzenia do konsensusu na temat lokalizacji funkcji i intensywności zagospodarowania.

### Znaczenie praktyczne dla procesów decyzyjnych

Rezultaty przeprowadzonych badań były podstawą do sformułowania rekomendacji odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do rządzenia. Niektóre rekomendacje mają charakter uniwersalny w tym sensie, że mogą znaleźć zastosowanie w rozmaitych kontekstach przestrzennych i politycznych np. przy rządzeniu w regionach pogranicznych czy rządzeniu metropolią w różnych krajach.

Autorzy raportów wskazują przede wszystkim na konieczność współpracy horyzontalnej (pozioma – między gminami) i wertykalnej (pionowa – między poziomami administracji publicznej). Problemy rozwoju złożonych układów przestrzennych i funkcjonalnych wykraczają poza granice administracyjne. Współpraca władz i rządzenie wielopoziomowe jest więc naturalną koniecznością. Ramy tej współpracy tworzą regulacje prawne obowiązujące w poszczególnych krajach i określające jej przedmiot oraz zasady. Obok obligatoryjnej możliwa jest także współpraca dobrowolna, która stanowi przejaw

## 9. Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje

pragmatycznego podejścia do rządzenia. W przypadku realizacji konkretnych projektów w regionach pogranicznych szczególnie przydatna jest współpraca wertykalna. Umożliwia ona koordynację działań prorozwojowych podejmowanych przez władze na różnych szczeblach, ze szczeblem centralnym włącznie. Koordynacja przynosi efekt synergii, pozwala na planowe i racjonalne realizowanie zamierzeń. A także na wpisywanie realizowanych projektów w długoterminowe plany rozwoju i uwzględnianie ich znaczenia dla funkcjonowania układów przestrzennych w różnych skalach.

Zazwyczaj współpracują ze sobą podmioty zainteresowane realizacją wspólnych celów. Nie oznacza to jednak, że współpraca taka nie niesie ze sobą niebezpieczeństwa konfliktów. Mogą one się wiązać z różnymi koncepcjami realizacji projektów, szczegółową lokalizacją obiektów, partycypacją w kosztach bądź zyskach z inwestycji. Dlatego współpraca musi być odpowiednio przygotowana. Poza jej określonymi ramami konieczna jest dobra znajomość oczekiwań partnerów i ich wkładu w planowane przedsięwzięcie.

W przypadku realizacji dużych projektów infrastrukturalnych zlokalizowanych na obszarze kilku jednostek administracyjnych dobrym rozwiązaniem są partnerstwa międzygminne. Mogą one być tworzone w celu realizacji jednego projektu, ale także wykorzystane do współpracy tej samej grupy gmin w innych kwestiach. Realizowane przez partnerstwa przedsięwzięcia, które zakończyły się sukcesem, są najlepszym argumentem przemawiającym za podtrzymaniem współpracy. W grupie współdziałających gmin wszystkie, niezależnie od wielkości i potencjału rozwojowego, muszą mieć takie same możliwości artykulacji swoich interesów i wpływu na proces decyzyjny.

Oddolne inicjatywy gminne, które prowadzą do wspólnej realizacji przedsięwzięć prorozwojowych i jednocześnie angażują ich własne środki finansowe, powinny być wspierane przez władze regionalne i centralne, także finansowo. Tzw. *seed money* – środki na rozpoczęcie przedsięwzięcia mogą być dostarczane w ramach mechanizmu finansowego nastawionego na wspieranie projektów określonego typu bądź współpracy międzygminnej.

Dla dobrego rządzenia konieczne jest skoordynowanie działań planistycznych na różnych poziomach. Rekomenduje się przygotowywanie strategii rozwoju dla makroregionów, w których skład wchodzi regiony – jednostki administracyjne. Perspektywa makroregionalna umożliwia analizę szerszych uwarunkowań rozwoju wynikających z sąsiedztwa innych regionów. Jednocześnie pozwala lepiej oceniać planowane przedsięwzięcia z perspektywy funkcjonowania układu lokalnego i regionalnego.

Rezultaty przeprowadzonych badań potwierdzają po raz kolejny znaczenie partycypacji społecznej w procesie rządzenia. Powinna zachodzić od fazy przygotowania założeń strategii rozwoju poprzez formułowanie planów rozwoju aż do fazy implementacji i decydowania o konkretnych projektach przeznaczonych do realizacji.

Zdiagnozowane problemy związane z rządzeniem rozwojem terytorialnym są przyczyną sformułowania postulatu przeprowadzenia oceny przydatności istniejących struktur rządzenia do zadań, jakie mają realizować. Ocena ta powinna dotyczyć kwestii partnerstwa, form i czasu współpracy międzygminnej, sposobów finansowania projektów oraz udziału partnerów społecznych w formułowaniu i realizowaniu polityk rozwoju.

Jak wspomniano wcześniej: nie ma jednego modelu rządzenia terytorialnego dla wszystkich krajów UE. Co więcej, wyniki projektów ESPON dostarczają przesłanek do stwierdzenia, że jeden model rządzenia może nie sprawdzać się nawet w tym samym kraju, jeśli jest on silnie zróżnicowany wewnętrznie. Dlatego trzeba rozważyć możliwość zastosowania rozwiązań nietypowych i być gotowym na eksperyment.

### Wnioski dla Polski

Specyfika problemów rozwojowych i rozwiązania ustrojowe tworzące ramy rządzenia w krajach UE sprawiają, że prosty transfer metod rządzenia stosowanych w innych państwach nie jest możliwy. Jednakże wyniki projektów ESPON pozwalają na sformułowanie kilku wniosków dotyczących możliwych i pożądanych zmian w rządzeniu rozwojem terytorialnym w Polsce.

## 9. Dobre rządzenie – instytucje i kompetencje

Pierwszą kwestią jest rządzenie wielopoziomowe. Konieczność takiego podejścia wynika ze złożoności układów terytorialnych. Dotyczy to szczególnie zintegrowanych funkcjonalnie obszarów miejskich. Liczba aktorów i różnorodność realizowanych przez nich celów oraz intensywność zagospodarowania wymagają skoordynowania działań zarządczych, by układ terytorialny był funkcjonalny. Rządzenie wielopoziomowe wymaga nie tylko określenia zasad i procedur współpracy między poziomami administracji publicznej. Niezbędna jest także wola polityczna do takiej współpracy. Bez niej zasady i procedury staną się bezużyteczne.

Konieczna jest także poprawa poziomu kultury współpracy między jednostkami administracji publicznej i partnerami z sektora prywatnego i sektora organizacji pozarządowych. Niski poziom kultury współpracy stanowi barierę dla większego uspołecznienia procesów planowania. Utrudnia także mobilizację endogenicznych zasobów rozwojowych i budowanie partnerstw, dzięki którym przedsięwzięcia rozwojowe realizowane są w bardziej skuteczny sposób.

Dobremu rządzeniu sprzyjają stałe i intensywne kontakty między aktorami z różnych poziomów władzy. Kontakty te mogą mieć charakter nieformalny bądź zinstytucjonalizowany. Instytucjonalizacja może prowadzić do pojawienia się nowych form rządzenia bądź powstania struktur ułatwiających rządzenie. Należy więc wspierać inicjatywy oddolne i promować współpracę międzygminną w ramach związków i stowarzyszeń.

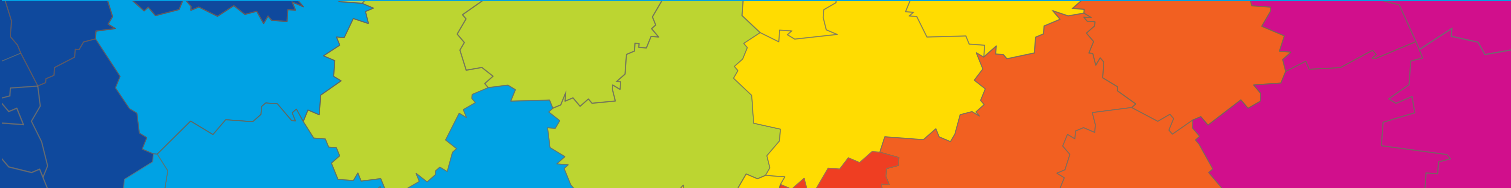
W przypadku współpracy terytorialnej w regionach pogranicznych z sąsiadami spoza UE wskazane jest włączanie ich w większym stopniu w przygotowywanie projektów. W fazie ich realizacji potrzebne jest innowacyjne, elastyczne podejście pozwalające na rozwiązywanie problemów związanych z innymi metodami rządzenia. Realizacja projektów w regionach pogranicznych powinna być wykorzystywana do transferu nowych podejść i rozwiązań w rządzeniu. Doświadczenia wynikające z realizacji projektów winny być analizowane w celu identyfikacji głównych barier we współpracy i określenia skuteczności mechanizmów oraz instrumentów wykorzystywanych do rządzenia.

Nie ingerując w regulacje prawne, należy dążyć do uproszczenia procedur i zmniejszenia biurokracji, która utrudnia współpracę. Procedury muszą być elastyczne, by można było reagować odpowiednio wcześniej i adekwatnie do skali i charakteru występujących problemów. Dalsza decentralizacja służby będzie współpracy na pograniczu Polski, Słowacji i Ukrainy. W większym stopniu należy wykorzystywać zebrane dotychczas doświadczenia w rządzeniu w ramach euroregionów.

W przypadku obszarów metropolitalnych konieczne jest rozpoczęcie poważnej debaty dotyczącej rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych, które umożliwią skuteczne rządzenie ich rozwojem. Wybrane rozwiązania mogą być testowane jako projekty pilotażowe. Umożliwi to identyfikację mocnych i słabych cech proponowanych modeli rządzenia i pozwoli na wypracowanie rozwiązań odpowiednich w polskich warunkach.

### Literatura

- ESPON BEST METROPOLISES (2012). *Best Development Conditions in European Metropolises: Paris, Berlin and Warsaw*. Warsaw: ESPON & Institute of Geography and Spatial Organization, Polish Academy of Sciences (IGSO).
- ESPON SeGI (2011). *Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development*. Stockholm: ESPON & Royal Institute of Technology (KTH).
- ESPON TANGO (2012). *Territorial Approaches for New Governance*. Stockholm: ESPON & Nordregio.
- ESPON TERCO (2012). *European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life*. Warsaw: ESPON & EUROREG Centre for European Regional and Local Studies, University of Warsaw.
- ESPON ULYSSES (2012). *Using Applied Research Results from ESPON as a Yardstick for Cross-border Spatial Development Planning*. ESPON & Tecnalnia.



[www.espon.eu](http://www.espon.eu)  
[www.espon.pl](http://www.espon.pl)

Oddajemy w Państwa ręce publikację prezentującą wyniki programu badawczego ESPON 2013. Jej autorzy podsumowują dotychczasowe badania i przedstawiają krytyczne analizy dotyczące miejsca Polski w Europie. Tym samym formułują rekomendacje dla praktyków i instytucji wdrażających polityki rozwoju.

Krajowi eksperci zaangażowani w projekty badawcze ESPON dokonali selekcji oraz ocenili najważniejsze w kontekście rozwoju Polski wyniki badań programu. Poszczególne rozdziały publikacji odnoszą się bezpośrednio do wyzwań rozwojowych zdefiniowanych w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego.

Autorzy interpretują wyniki badań ogólnoeuropejskich w kontekście krajowym, a każdy z rozdziałów może zostać wykorzystany jako inspiracja przy pracach nad ewaluacją nowych dziewięciu zintegrowanych strategii rozwojowych, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i regionalnych strategii rozwoju.

Publikacja jest jednym z efektów działań prowadzonych przez Krajowy Punkt Kontaktowy ESPON. Zachęcamy do śledzenia krajowych i europejskich wydarzeń ESPON na stronie [www.espon.pl](http://www.espon.pl) oraz korzystania z wyników, danych oraz map ESPON, dostępnych pod adresem [www.espon.eu](http://www.espon.eu).

ISBN 978-83-7383-636-5

