

## Tworzymy strategię rozwoju terytorialnego

MAREK KOZUBAL

**E**SPON, czyli Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej, jest programem badawczym zajmującym się rozwojem przestrzennym.

Program dostarcza analiz oraz nowej i porównywalnej wiedzy o trendach w rozwoju terytorialnym Europy oraz wpływie wdrażanych polityk na regiony i obszary europejskie. Wiedza ta ma bezpośrednio wspierać formułowanie i realizowanie zadań strategicznych – tłumaczy Katarzyna Wojnar z EUROREG Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Wyniki badań stosowanych programu ESPON stanowią bogate źródło wiedzy o terytorium Unii Europejskiej oraz oferują wachlarz instrumentów, takich jak: analiza wielopoziomowa, typologie, scenariusze, narzędzia interaktywne; przydatnych w planowaniu przestrzennym i rozwoju terytorialnym.

Badania ESPON mają charakter interdyscyplinarny. – Tym, co je łączy, jest perspektywa przestrzenna i korzystanie z metodologii kartograficznej. Dlatego najbardziej charakterystycznymi wynikami badań programu są mapy – dodaje Katarzyna Wojnar.

Ilustrują one różnorodne zjawiska, trendy, typologie oraz scenariusze przestrzenne na poziomie regionalnym oraz podregionalnym. Przedmiotem badań ESPON jest rozwój terytorialny krajów i regionów UE, czyli stan, dynamika, trendy i kierunki rozwoju. – Główne tematy badań wykraczają poza tradycyjny podział sektorowy i mają perspektywę funkcjonalną. Są to: rozwój miast i procesy metropolizacji, rozwój obszarów wiejskich, dostępność transportowa, zagrożenia i szanse energetyczne, oddziaływanie zmian klimatycznych, demografia, globalizacja, innowacje i gospodarka oparta na wiedzy – tłumaczy Katarzyna Wojnar.

Jego celem jest zapewnienie politykom i praktykom systematycznej, nowej i porównywalnej wiedzy o trendach w rozwoju terytorialnym Europy oraz wpływie wdrażanych polityk na regiony europejskie. Wiedza ta, wykraczająca poza tradycyjne analizy Komisji Europejskiej, ma bezpośrednio wspierać formułowanie i realizowanie zadań strategicznych. Ma dostarczać wiedzę wykraczającą poza standardowe, tradycyjne analizy sporządzane przez Komisję Europejską.

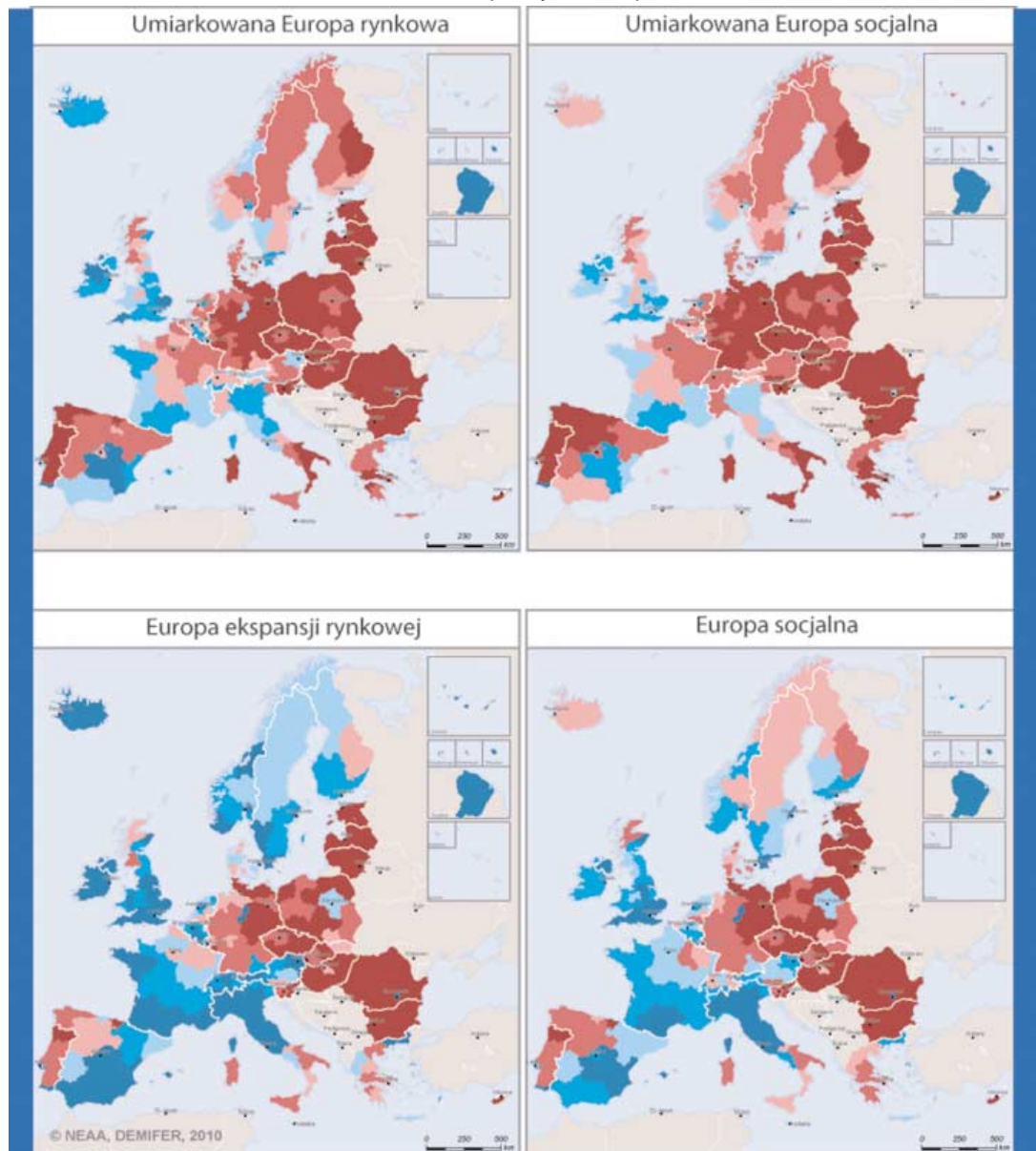
Ponad 130 instytucji badawczych z całej Europy jest zaangażowanych w projekty badawcze, działania wspierające i koordynujące program. Krajowe punkty kontaktowe ESPON stanowią łącznik pomiędzy środowiskami praktyków i badaczy we wszystkich krajach członkowskich. Zadaniem przedstawicieli szczebla ministerialnego z krajów zaangażowanych w program ESPON oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej zasiadających w Komitecie Monitorującym jest zapewnienie praktycznego wymiaru realizowanych badań.

ESPON wyróżnia się tym, że bardzo duży nacisk kładzie się w nim na popularyzację wyników badań wśród praktyków. Zaliczają się do nich urzędnicy, eksperci i decydenci odpowiedzialni za rozwój terytorialny, regionalny, planowanie przestrzenne, tworzenie regionalnych programów operacyjnych.

Program rozpoczął się w 2002 roku i początkowo był finansowany ze środków programu inicjatywy wspólnotowej INTERREG III oraz częściowo przez kraje członkowskie oraz Islandię, Norwegię i Szwajcarię. Obecnie jest realizowany w ramach celu 3. funduszy strukturalnych „Europejska współpraca terytorialna”.

Finansowanie programu zapewnia Komisja Europejska, a resztę kraje członkowskie UE oraz kraje partnerskie biorące udział w programie. ESPON 2013 jest realizowany w 31 krajach. Główna instytucja zarządzająca programem mieści się w Luksemburgu.

Scenariusze rozwoju siły roboczej 2005 – 2050



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

Zmiany liczebności siły roboczej w okresie 2005-2050 w % wg. scenariuszy projektu ESPON DEMIFER

-77 -30 -10 0 10 30 186 Brak danych

Podział regionalny: NTS 2  
Źródło: ESPON 2013 Database, 2010  
Data: Eurostat, NSIs, estymacje, 2010

© EuroGeographics Association for administrative boundaries

Mapy niekoniecznie odzwierciedlają opinie Komitetu Monitorującego ESPON



## Mozemy zmienić postrzeganie Polski

Rozmowa z Katarzyną Wojnar z EUROREG Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, z krajowego punktu kontaktowego ESPON

**W jaki sposób można wykrzesać dla zwykłych ludzi badania prowadzone w ramach ESPON?**  
KATARZYNA WOJNAR: Najważniejszą zaletą badań ESPON jest ich porównywalność, fakt, że obejmują terytorium całej UE, że pokazują je w sposób

funkcjonalny – uwzględniający rzeczywiste powiązania, przepływy i trendy, niezależnie od granic administracyjnych. Wyniki badań ESPON mogą być przydatne dla wielu osób niezwiązanych bezpośrednio z rozwojem przestrzennym. Po-

nieważ ilustrują one terytorium Europy w sposób funkcjonalny, umożliwiają obserwację powiązań pomiędzy różnymi terytoriami, podobieństwami pomiędzy regionami oraz tendencjami. Najciekawsze i najbardziej pobudzające wy-

obrażenie są chyba scenariusze ESPON. Bardzo wiele z nich zawiera raport projektu ESPON DEMIFER – projekt o demografii. Scenariusze dotyczą zmian demograficznych w horyzoncie czasowym 2050 w różnych grupach wiekowych,

zawodowych i identyfikują główne szanse i zagrożenia związane z polityką społeczną, migracjami wewnętrznymi, zewnętrznymi. Mapy ilustrujące scenariusze pokazują, które regiony są najbardziej zagrożone depopulacją i starzeniem

się, a które stwarzają warunki atrakcyjne dla osób młodych oraz rodzin. Jest to istotne w kontekście debat dotyczących systemu emerytalnego, polityki społecznej i rodzinnej, kobiet, młodych oraz osób starszych na rynku pracy. ➔ 2



## Sprawiedliwy dostęp do źródeł energii

Zespół badawczy ESPON opracował raport, który przedstawia podstawowe zagrożenia energetyczne oraz rekomendacje dotyczące wspólnej polityki energetycznej

Program badawczy Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej realizowany jest przez UE w różnych obszarach. Wśród krajów członkowskich trwa obecnie burzliwa dyskusja, w jaki sposób wykorzystać go w sektorze energetyki. Temat ten zdominował publiczną debatę w Unii w związku z ostatnimi wydarzeniami na świecie, które mają bezpośredni wpływ na kształtowanie polityki energetycznej UE. Chodzi tu m.in. o marcowe, potężne trzęsienie ziemi w Japonii, które doprowadziło do uszkodzenia elektrowni atomowych oraz zamieszki w krajach arabskich m.in. w Libii, Syrii i Egipcie.

Obawy Unii budzi także dostęp do źródeł energii w przyszłości. Zasoby energii kopalnej w wielu krajach członkowskich stają się coraz uboższe i droższe. Choć Europa stała się w ostatnich dwóch dekadach mniej zależna od energii importowanej, to jednak w dużej mierze jest to zasługa Norwegii. Produkuje ona bowiem dzieląc razy więcej energii niż sama zużywa. Problemy mają za to mniejsze państwa takie jak Luksemburg, Cypr i Malta, które zaspokajają mniej niż 2 proc. ich potrzeb energetycznych z własnych zasobów.

W ramach działalności ESPON członkowie UE opracowali raport pt. „ESPON ReRisk”, w którym przedstawiono sposób, w jaki ten program badawczy może być realizowany we wspólnej polityce energetycznej. Znalazły się w nim też badania na-

ukowców. Zwrócili oni uwagę na dysproporcje energetyczne dzielące państwa z tzw. starej unii od nowych krajów członkowskich. Na przykład Niemcy, Austria, Irlandia i Grecja są bardziej odporne na ewentualne wstrząsy dotyczące cen energii. Wynika to ze sprzyjającego klimatu, efektywnego wykorzystania energii, a także w przypadku Grecji dodatkowo z przemysłu lekkiego. Szczególnie miejsce w raporcie poświęcono koncepcji „ucieczki emisji” (carbon leakage). Zgodnie z nią firmy mogą przenieść swoje zakłady produkcyjne do krajów leżących poza obszarem ESPON, gdy koszty produkcji wzrosną w związku z podatkami od emisji dwutlenku węgla. Jak jednak wskazano w raporcie „ESPON ReRisk” zagraża to regionom o dużej ilości nabywanej energii oraz regionom notującym wysokie bezrobocie. Wśród nich są m.in. północne terytoria Włoch, część Węgier i prawie całe Czechy.

W raporcie zwrócono też uwagę na ubóstwo energetyczne w gospodarstwach domowych. Dotyczy to również Polski. Zdaniem większości członków Komitetu Nadzorującego ESPON działania mające na celu walkę z tym problemem powinny być podejmowane w ramach polityki społecznej, która realizowana jest głównie na szczeblu lokalnym. Ważnym krokiem jest zapewnienie klientom przejrzystych i porównywalnych informacji o zużyciu energii i cenach. A także zmniejszenia wydatków na energię. — Aleksandra Pinkas

## Na trudne czasy w Unii

Europejska Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego pełni w polityce UE zasadniczą rolę. A o korzyściach, jakie może przynieść obywatelom krajów Unii, a także tym spoza Wspólnoty, a działających w ramach ESPON, nie trzeba przekonywać

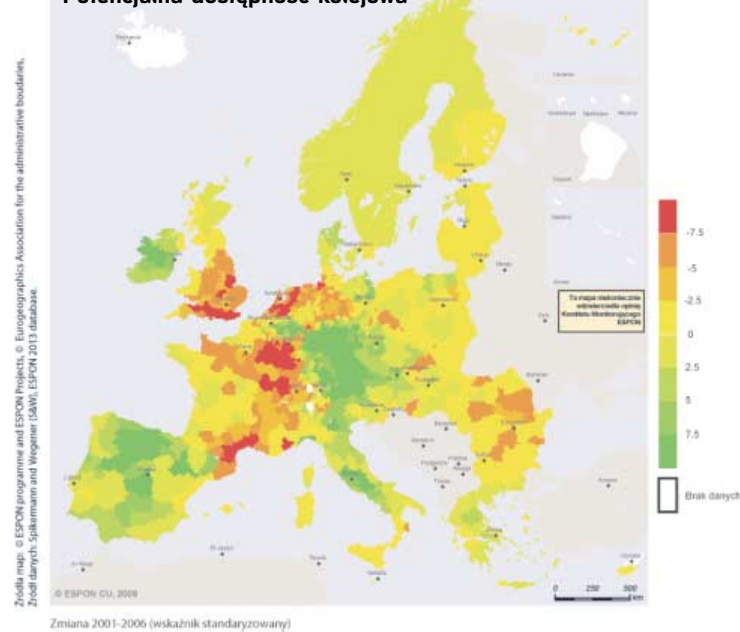
ALEKSANDRA PINKAS

— Europa potrzebuje ESPON, bo zmienia się jej pozycja na świecie. Kryzys, a także globalne wydarzenia mają realny wpływ na codzienne życie obywateli Unii. Komisja Europejska wypracowała strategię działania do 2020 roku. Nie byłoby to jednak możliwe, gdyby nie szczegółowe wyliczenia opracowane w ramach ESPON na podstawie danych zebranych w 31 krajach – przekonuje Peter Mehlbye, dyrektor jednostki koordynującej ESPON. I dodaje: — Ten program dostarcza nam też porównywalnych informacji, które pozwalają regionom i miastom zobaczyć siebie w szerszym kontekście ogólnoeuropejskim. Dzięki temu nie pozostają one w izolacji.

Zdaniem Michala Smitha z Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego wspólna, bliska polityka terytorialna jest szczególnie potrzebna UE w dzisiejszych czasach. — Unia pod względem terytorialnym jest dużo bardziej zróżnicowana niż jeszcze 10 czy 15 lat temu. Program dostarcza nam konkretnych informacji w bardzo przystępny sposób. Cała idea ESPON to zresztą próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, gdzie leży problem i jak go rozwiązać. Biorąc pod uwagę ostatnie unijne kłopoty to szczególnie ważne – tłumaczy.

Johannes Hahn, unijny komisarz ds. polityki regionalnej, zwraca uwagę na inną zaletę ESPON. — To bardzo ważna struktura, która dostarcza Komisji Europejskiej wiele ważnych informacji z terytoriów UE. Na tym polega największa wartość ESPON – tłumaczy. Jego zdaniem nie bez znaczenia jest też fakt, że przy tworzeniu programu biorą udział kraje członkowskie UE, jak i te niebędą-

Potencjalna dostępność kolejowa



Zmiana 2001-2006 (wskaźnik standaryzowany)

ce częścią Wspólnoty. — W ramach ESPON działają też m.in. Szwajcaria, Norwegia czy Islandia. Mamy więc dostęp do informacji pochodzących nie tylko z krajów UE, ale też spoza niej – mówi. Podaje też przykład dokumentu, w którym takie dane zostały ostatnio wykorzystane. — To na przykład piąte sprawozdanie spójności, które oparto na wielu informacjach dostarczonych przez ESPON – tłumaczy.

Z kolei Claude Wiseler, unijny minister ds. Zrównoważonego Rozwoju i Infrastruktury, o korzyściach płynących z

ESPON dla całej Wspólnoty opowiada podając przykład Luksemburga – kraju, z którego pochodzi. — Każdy wie, że Luksemburg to małe państwo. ESPON umożliwia nam porównanie badań terytorialnych z naszego kraju do małych europejskich regionów, a to jest dla nas bardzo użyteczne. Luksemburg ma jeden z najwyższych wskaźników dojazdów do pracy. Możliwość porównania danych z większych regionów daje nam obraz tego, co naprawdę dzieje się w okolicach Luksemburga – opowiada minister Wiseler.

## Możemy zmienić postrzeganie Polski

➤ 1 Z kolei badania dotyczące dostępności transportowej różnych obszarów UE mogą okazać się przydatne dla przedsiębiorców...

Tak. Szczególnie mapy syntetyczne ilustrują bowiem tzw. dostępność multimodalną (obejmującą wszystkie środki transportu) regionów Europy. Mogą się one okazać przydatne w analizie potencjalnych rynków, obszarów współpracy, rozwijania działalności gospodarczej i sieci sprzedaży. Dzięki temu, że prawie wszystkie badania, niezależnie od tematyki, zawierają analizę trendów gospodarczych poszczególnych regionów i miast, są przydatne dla przedsiębiorców.

Każdy może sobie stworzyć własną mapę?

Ciekawym interaktywnym narzędziem jest HyperAtlas ESPON. Dostępny jest on w formie aplikacji online www.hypercarte.eu. Użytkownicy mogą korzystać z najnowszej wersji oprogramowania i najnowszych zestawów danych oraz wskaźników. HyperAtlas ESPON jest zaawansowanym narzędziem opartym na multiskalnej koncepcji analizy terytorialnej. Za pomocą HyperAtlasu użytkownicy mogą w łatwy sposób porównywać i analizować

względne położenie i sytuację obszaru w zakresie takich kryteriów, jak: PKB, demografia, bezrobocie, dostępność itd. w odniesieniu do średnich wartości europejskich, krajowych i lokalnych. HyperAtlas ESPON został opracowany w ramach projektu Update of the ESPON HyperAtlas, koordynowanego przez Université Joseph Fourier Grenoble we Francji. Aplikacja jest w fazie testowej, a Polska jest jednym z krajów, które były najbardziej zaangażowane w jej testowanie. Odbywało się to m.in. na tegorocznym Festiwalu Nauki, podczas którego krajowy punkt kontaktowy ESPON zorganizował otwarte warsztaty „Stwórz własną mapę”. Warsztaty skierowany był do licealistów, studentów, osób zainteresowanych GIS (system informacji geograficznej – red.) i zajmujących się rozwojem miast, urbanistyką i badaniami przestrzennymi. Na spotkaniu przedstawiono najnowsze trendy w europejskich badaniach przestrzennych, jak również opowiedziano o przydatności analizy kartograficznej w różnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Warsztaty miały charakter interaktywny. Polegał na prezentacji podstawowych zasad kartogra-

fii i nauce tworzenia map społeczno-ekonomicznych na podstawie aplikacji internetowej ESPON 2013 HyperAtlas. Stosując aplikację, uczestnicy mogli sami sporządzić mapy na wybrany temat dla dowolnego obszaru UE, w różnej skali: od całego kontynentu poprzez poszczególne kraje, regiony, a nawet miasta. Z uwagi na duże zaangażowanie polskich użytkowników w rozwój aplikacji już niedługo będzie dostępna jej wersja w języku polskim, co jest sytuacją wyjątkową i nietypową dla programu ESPON, który z założenia jest w języku angielskim.

Czy dzięki ESPON realizowanemu w Polsce może się zmienić postrzeganie naszego kraju w innych europejskich państwach?

Po pierwsze, wyniki badań ESPON dają szansę na zyskanie szerszej perspektywy w postrzeganiu terytorium Polski przez nas samych. Możemy spojrzeć na terytorium Polski z perspektywy funkcjonalnej i ogólnoeuropejskiej, czyli dotrzeć nasz kraj jako element większej funkcjonalnej całości, powiązanej z otoczeniem. Umożliwia to lepszą identyfikację kontekstu terytorialnego, w jakim położony jest nasz kraj. Przyzwyczajeni jesteśmy

do liniowego, korytarzowego postrzegania Polski jako obszaru na osi wschód – zachód. Aktualnie, po uszczelnieniu wschodniej granicy Polski i wejściu do tzw. strefy Schengen, kontekst terytorialny zmienił się zasadniczo. Wyniki badań ESPON pokazują, że Polska położona jest przede wszystkim w sąsiedztwie obszaru wysokiego rozwoju gospodarczego i sieciowych powiązań, kiedyś nazywanego niebieski banan, teraz często pentagon (Londyn, Paryż, Mediolan, Monachium, Hamburg). Jednocześnie od północy graniczymy z europejskim obszarem innowacyjnym i badawczo-rozwojowym zlokalizowanym w głównych ośrodkach naukowych i gospodarczych krajów skandynawskich. Chcąc korzystać z rozwoju, który odbywa się w naszym sąsiedztwie, musimy rozwijać powiązania transportowe, funkcjonalne, gospodarcze, instytucjonalne oraz osobiste z tymi właśnie obszarami współpracy. Konsekwencje tej perspektywy na poziomie regionalnym mogą być jeszcze ciekawsze i bardziej inspirujące.

Konkretny przykład...

Na przykład położenie województwa zachodniopomorskiego i potencjał terytorialny z nim związany. W ujęciu krajowym region ten ma

położenie peryferyjne, jest słabo skomunikowany z resztą kraju oraz z obszarem sieciowych powiązań głównych miast polskich. Jednak z perspektywy europejskiej region ma potencjał wynikający z samej lokalizacji, ponieważ znajduje się w obszarze bezpośredniego oddziaływania metropolitalnego Berlina, jest z nim świetnie skomunikowany. Takie myślenie jeszcze dziesięć lat temu wcale nie było w Polsce standardem. Dzięki m.in. włączeniu Polski w działania badawcze ESPON ta filozofia przedostała się do krajowej myśli planistycznej i strategicznej, czego odzwierciedleniem są „Krajowa koncepcja zagospodarowania przestrzennego” oraz „Krajowa strategia rozwoju regionalnego” – dokumenty strategiczne uważane za jedne z najbardziej postępowych i „wrażliwych” terytorialnie w Europie.

Nadal jednak odbiegamy od innych członków UE?

Wyniki badań ESPON pokazują, że Polska wciąż jest krajem, który w świetle wartości różnych wskaźników odbiega od średniej unijnej. Jednak dzięki temu, że w badaniach stosowana jest różnorodna metodologia (badanie trendów, dynamiki, scenariusze, typologie), pokazują one również, że Polska jest obszarem dynamicznego

rozwoju i wzrostu, że polskie społeczeństwo należy do najbardziej mobilnych w Europie. Wyniki badań zmieniają sposób postrzegania Polski w krajach Europy Zachodniej, ale przede wszystkim w skandynawskich. W strategiach państw skandynawskich lokalizacja w bezpośrednim sąsiedztwie Polski jako obszaru wysokiego wzrostu, dużego rynku wewnętrznego i coraz sprawniejszej administracji publicznej jest wskazywana jako jeden z bardzo ważnych czynników decydujących o konkurencyjności północnej Europy. Współpraca nadbałtycka staje się dla krajów nordyckich (których rynki wewnętrzne są stosunkowo niewielkie) jednym z najważniejszych celów strategicznych. Coraz większe znaczenie mają również polskie miasta. Badania ESPON pokazują rosnące znaczenie Warszawy jako czołowego miasta w konkurencji o miano najważniejszej metropolii Europy Środkowo-Wschodniej w aspekcie atrakcyjności dla kapitału zagranicznego, filii międzynarodowych korporacji, działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej. Jednocześnie perspektywa europejska pokazuje w sposób jeszcze bardziej jaskrawy niekorzystne uwarunkowania regionów wschodniej Polski.

— rozmawiał Marek Kozubal



# Cenne wskazówki dla Polski

Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej, czyli ESPON, analizuje regiony poszczególnych państw Europy na wielu poziomach, typizuje je, umożliwia realizację różnych scenariuszy rozwoju.

Wyniki ESPONU dla Polski są w wielu miejscach zbieżne z uzyskanymi dla innych krajów UE. Tak jest m.in. w przypadku dominującej roli metropolii i wielkich miast, rozwoju infrastruktury komunikacyjnej. Ale w niektórych dziedzinach odbiegamy od państw UE, choćby w wykorzystaniu zmian klimatycznych.

## Pęknięte Mazowsze

Jak wynika z analizy ESPON, rośnie w regionie rola Warszawy. Tutaj są filie korporacji multinationalnych w nowych krajach członkowskich. Dzięki temu Warszawa ma ogromną przewagę w prestiżu i potencjale rozwojowym nad innymi miastami nie tylko w kraju, ale też w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. To przez Warszawę przepływa kapitał z Paryża, Amsterdamu, Wiednia, Zurychu i miast niemieckich. Ale są też minusy dla struktury administracyjnej polegającej np. na ząbających się kompetencjach różnych urzędów i samorządów. Stolica, choć leżąca na Mazowszu, jest z niego zupełnie wyalienowana, samodzielna, przyciągająca do siebie zarobki, gospodarkę i finanse, jak i ludzi z orbitalnych miasteczek. A i sam region jest, jak nazywali analitycy, pęknięty. Są duże różnice w strukturze gospodarczej między uboższymi powiatami na wschodzie i południu, a lepiej rozwiniętymi na zachodzie regionu. Podział po-

krywa się często z różnicami w zakresie infrastruktury i wykształcenia mieszkańców. Wizerunek Mazowsza przekłada się także na całą Polskę. Mamy bogatszy i lepiej rozwinięty zachód w opozycji do uboższego i gorzej rozwiniętej ściany wschodniej.

ESPON wykazuje też, że polskie obszary nie wykorzystują swojego potencjału – mówi Katarzyna Wojnar, autorka prezentacji „Co ESPON mówi o Polsce”. – Zwłaszcza rejony wiejskie cechują większa bezradność mieszkańców, gorsze wykształcenie, nieumiejętność myślenia strategicznego.

Z analizy wynika, że Polska jest krajem, w którym dobrze rozwija się drogownictwo. Wśród 50 jednostek terytorialnych w UE notujących tzw. dostępność drogową do swoich regionów, aż 20 procent stanowią jednostki polskie. A okolice Poznania i Konina mają już dostępność transportową zbliżoną do średniej w Europie.

Do lepszej dostępności przyczyniają się też autostrady A2 i A4, funkcjonalne przyłączenie się do sieci autostrad w Niemczech oraz wejście do strefy Schengen umożliwiające swobodne podróżowanie po Europie.

Z rozwojem dróg wiąże się także transport, który ma wpływ przede wszystkim na gospodarkę regionów. Jak wynika z analizy ESPON, najlepiej się rozwijają i mają największy potencjał terytorialny położone wzdłuż autostrady A4 oraz regiony leżące na skrzyżowaniu głównych lub nowych szlaków transportowych, czyli Poznań, Łódź, Białystok.

Transport wpływa też na rozwój społeczny regionów. W rejonie węzłów Polski centralnej, a także w miastach położonych wzdłuż szlaków tranzytowych, czyli np. w Skierniewicach, Wrocławiu czy Lublinie powstają nowe miejsca pracy, rosną pensje.

## Wykorzystać klimat

ESPON ocenia, że Polska powinna skorzystać na zmianach klimatycznych. Profitów mogą spodziewać się zwłaszcza rolne tereny Polski wschodniej i obszary zalesione. Ocieplenie klimatu spowoduje wydłużenie okresu wegetacji, możliwość wprowadzania nowych gatunków. Korzystne będzie także spodziewane uspokojenie zjawisk atmosferycznych. Mniej będzie nawałnic, powodzi, co finansowo wpłynie dodatnio na gospodarkę. Ciepłszy klimat to także mniejsze zniszczenia korozyjne infrastruktury w dużych miastach.

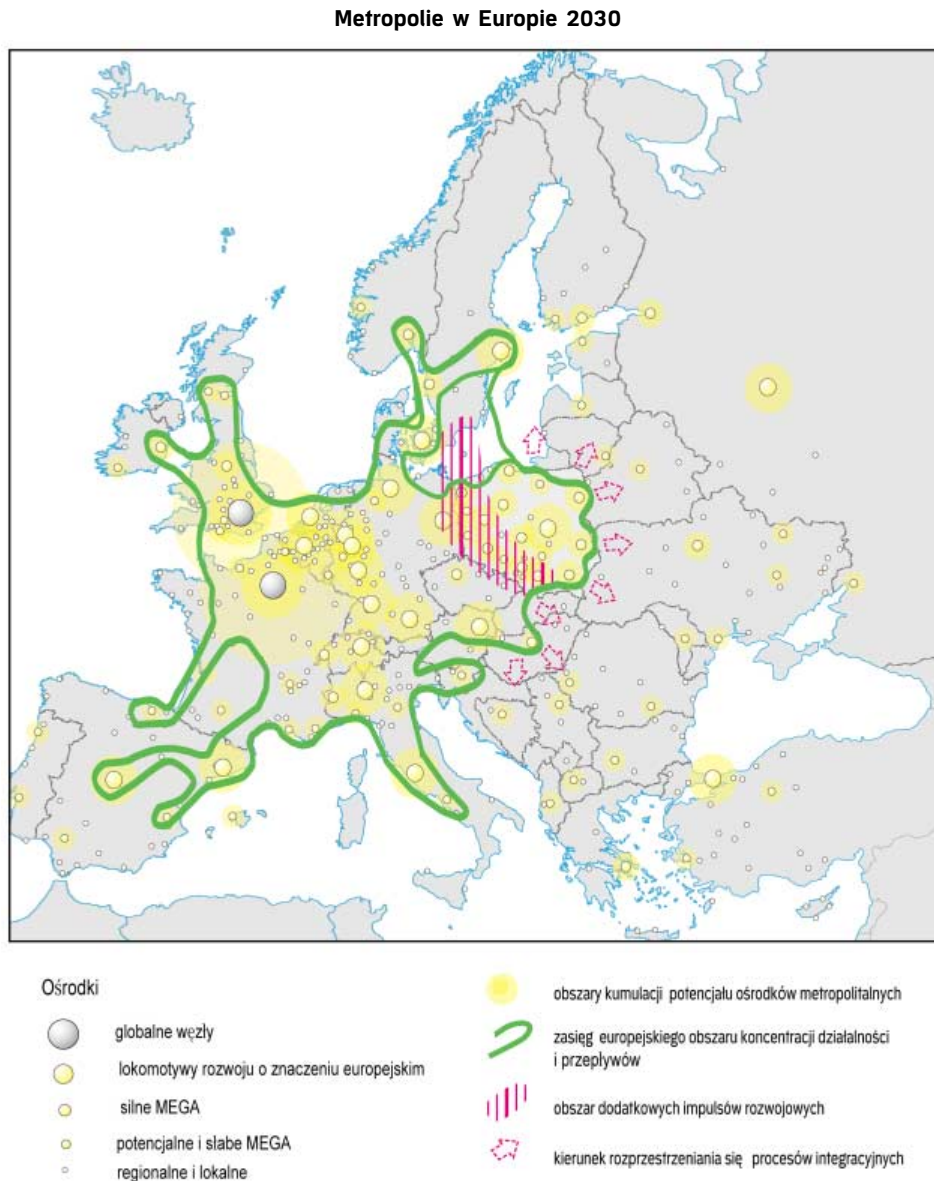
Ale z analizy wynika, że Polska jest najgorzej z państw europejskich przygotowana na klimatyczne zmiany. Stan infrastruktury środowiskowej został oceniony jako fatalny. Za niski uznano też poziom świadomości oraz wiedzy społeczeństwa na temat klimatu i środowiska. Nie wielkie przeznacza się środki na ten cel.

Niepokojące są także analizy dotyczące tzw. Carbon leakage, czyli ucieczki emisji. W przypadku różnic cen energii firmy przenoszą swoją produkcję w rejony o niższych kosztach. Wprowadzenie podatków od emisji CO<sub>2</sub> w całej UE podroży koszty działalności gospodarczej, co może sprawić ucieczkę firm poza granice Europy.

## Spojrzyć inaczej

Analizy ESPON wykazały też powiększające się dysproporcje między miastem a wsią.

– Te pierwsze rozwijają się coraz szybciej. Zmieniają się też mieszkańcy – są młodzi coraz lepiej wykształceni, ubrani, dużo podróżują – wylicza Wojnar. Dodaje, że wieś idzie w przeciwną stronę. Wyludnia się, zostają



ZRÓDŁO: KPZK 2030. OPRACOWANIE MRR Z WYKORZYSTANIEM ESPON \*SCENARIOS OD THE TERRITORIAL FUTURE OF ESPON, ESPON PROJECT 3.2., 2007

na niej starsi, mało mobilni mieszkańcy.

Ale jak przypominają specjaliści od rozwoju regionalnego, analizy ESPON nie tylko opisują wielopłaszczyznowy stan regionu, ale także proponują inne spojrzenie na swoje terytorium. Nie schematyczne, liniowe, z takimi samymi procedurami w podobnych zdawałoby się przypadkach. Przykładem mogą być dwie dowolne wsie, któ-

re liniowo potraktowane byłyby po prostu jako obszary wiejskie. Ale np. wieś lubuska i wieś lubelska to dwa różne organizmy. W tej pierwszej rozwijają się funkcje handlowe, mała przedsiębiorczość nastawiona często na przyjezdnych z Zachodu. Dużo osób jako centrum traktuje Berlin. Wieś lubelska ma inny potencjał. Tu rozwija się rolnictwo, ale też agroturystyka. Tu bardziej, niż na napły-

wowych ziemiach zachodnich, budzi się świadomość małej ojczyzny.

– Dlatego warto pamiętać, że ESPON analizuje nie tylko gospodarkę, sferę ekonomiczną czy planistyczną, ale też kapitał ludzki. Wyniki dają cenne wskazówki, jak czytać analizy, jak według nich budować scenariusze rozwojowe regionów – mówi Wojnar.

–Monika Górecka-Czuryllo

# Wielka inspiracja

Projekty oparte na bazie ESPON realizowane są w EUROREG przy Uniwersytecie Warszawskim oraz w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk. Znalazły zastosowanie m.in. w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego i w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Dane i wnioski wynikające z ESPON wykorzystywane są też przy porządkowaniu dokumentów strategicznych.

– Badania ESPON stwarzają europejskie ramy dla polskiej przestrzeni – mówi prof. Grzegorz Gorzelak z Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) na Uniwersytecie Warszawskim. – Mają duży walor poznawczy. Osadzają Polskę w przestrzeni Europy, zwłaszcza w zakresie korytarzy transportowych i miej-

scach polskich metropolii w europejskich sieciach metropolitalnych.

Profesor przyznaje, ESPON był pewną inspiracją przy tworzeniu Krajowej Polityki Rozwoju Regionalnego

– Analizy wynikające z dokumentów są ważną przesłanką dla naszych studiów nad polską przestrzenią – mówi prof. Gorzelak. – W efekcie wyzwanie do 2020 r. przedstawione w KSRR łączą wymiar europejski i krajowy. Są zgodne z diagnozami wynikającymi z ESPON, ale także z koncepcją polityki przestrzennej i przestrzennego zagospodarowania, które zaczęły być tworzone u nas w latach 90. Już wtedy zakładaliśmy, iż najważniejszym celem jest utrzymanie wysokiego i stabilnego tempa rozwoju, pozwalającego na zasypianie luki cywilizacyjnej między Polską a wysokorozwiniętymi krajami Europy, nawet kosztem przejściowego zwiększenia różnic międzyregionalnych.

Dlatego jednym z ważnych elementów KSRR jest m.in. propozycja odejścia od krótkoterminowych, odgórnie dystrybuowanych dotacji „dla najmniej uprzywilejowanych obszarów”, na rzecz modelu długofalowych, zdecentralizowanych polityk rozwojowych adresowanych do wszystkich regionów.

Głównymi dążeniami KSRR będzie więc m.in. zmniejszenie dystansu rozwojowego do pozostałych regionów UE, silna konkurencyjność i innowacyjność, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna oraz skuteczność i efektywność w realizacji celów rozwojowych.

Twórcy KSRR przypominają, że zajmuje się ona sprawami ogólnopolskimi, makrośrodowiskiem, a nie polityką strategiczną poszczególnych rejonów kraju.

– Tak rozumiana KSRR oznacza konieczność ponownego

spojrzenia na polską przestrzeń i politykę regionalną rozumianą jako instrument realizacji celów rozwojowych kraju zdefiniowanych w odniesieniu do przestrzeni.

Prof. Marek Kozak wskazuje na jeszcze jedną rolę ESPON w tworzeniu ogólnopolskich strategii.

– Analiza komunikacyjna ESPON bazuje na trasach transeuropejskich. I tylko wówczas, gdy w nie wpisujemy nasze projekty, możemy ubiegać się o środki finansowe z Europejskiego Funduszu Spójności. Tak jest np. w przypadku autostrad A2 i A4, które zostały uznane za drogi transkontynentalne – mówi prof. Kozak.

ESPON był także inspiracją przy tworzeniu koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Duże znaczenie miała nowoczesna metodologia badań.

– Ponadto dzięki ESPON zaczęliśmy też inaczej postrzegać przestrzeń Polski – mówi prof. Tomasz Komornicki z Instytutu Geografii i Przestrzeni Publicznej PAN.

– W dotychczasowych dokumentach planistycznych najczęściej mówiliśmy o zwornikowym położeniu kraju. Wydawało nam się, że jesteśmy centrum Europy. ESPON dostarczył jasnych dowodów, że np. pod względem dostępności transportowej znajdujemy się na peryferiach.

Istotnym punktem odniesienia są też wyniki jednego z projektów, który dotyczył scenariuszy rozwoju przestrzennego Europy. Nowe pasma rozwojowe przewidziano tam wzdłuż Morza Bałtyckiego oraz Dunaju z „wyspą” Warszawą pomiędzy nimi. Dlatego m.in. w KPZK 2030 zaplanowaliśmy tzw. metropolię sieciową zakładającą bliską współpracę i nowoczesne połączenia komunikacyjne między głównymi miastami Polski

Prof. Komornicki dodaje, że dzięki ESPON o wiele łatwiej interpretować wyniki analiz krajowych w kontekście europejskim. Program wydłuża też listę wskaźników pomocnych w opisywaniu coraz bardziej skomplikowanej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej w ujęciu regionalnym.

Metody badawcze ESPON ułatwiają też zmniejszenie i uporządkowanie strategii dla kraju.

– Rzeczywiście kiedyś było 300 strategii, ale to tylko sprawa nomenklatury – mówi prof. Kozak. – Każdy dokument, który miał słowo „strategia” w nazwie, nawet jak dotyczył wycinka działalności w jakimś powiecie czy gminie, był traktowany jako ważna strategia.

Wyłonienie dziesięciu strategii jest zgodne z wielopłaszczyznową analizą ESPON, łąčeniem podmiotów w jednej strategii, tworzeniem programów interdyscyplinarnych.

Obecnie, poza przyjętą już przez rząd KSRR, na ukończeniu są prace przy ośmiu innych strategii: innowacyjności, efektywności gospodarki, rozwoju zasobów ludzkich, rozwoju transportu, bezpieczeństwa energetycznego i środowiska, rozwoju kapitału społecznego, rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego, zrównoważonego rozwoju.

–Monika Górecka-Czuryllo



### W: Jakie korzyści mają Polacy z prowadzonej przez UE polityki spójności terytorialnej?

**MAGDALENA ZAGRZEJSKA:** Najbardziej oczywistą i zauważalną korzyścią dla Polski wynikającą z polityki spójności terytorialnej są inwestycje rozwojowe finansowane przez Unię Europejską w ramach funduszy strukturalnych. W porównaniu z poprzednim okresem programowania, w perspektywie 2013 r. Polska otrzymała kilkakrotnie więcej środków, a polskie instytucje są o wiele lepiej przygotowane do ich efektywnego wydatkowania. Pierwsze badania ewaluacyjne przeprowadzane w Polsce pokazują, że fundusze to stały się istotnym impulsem rozwojowym we wszystkich polskich regionach i były jednym z czynników, który pozwolił Polakom na łagodne przejście przez pierwszą falę kryzysu gospodarczego. Wymiar terytorialny tychże działań prowadzonych w ramach polityki spójności widać chociażby poprzez strukturę samych funduszy. Oprócz programów ogólnopolskich takich jak program operacyjny „Infrastruktura i środowisko” czy program operacyjny „Innowacyjna gospodarka” każdy region dysponuje własnym budżetem w ramach regionalnych programów operacyjnych. Najlepszym przykładem jest jednak program operacyjny „Rozwój Polski Wschodniej” – specjalnie skierowany do tych regionów (warmińsko-mazurskiego, podlaskiego,

lubelskiego, podkarpackiego oraz świętokrzyskiego), które borykają się z największymi problemami strukturalnymi i wymagają dodatkowego wsparcia w nadganiu zaopóźnień rozwojowych. Wartością dodaną wynikającą z tego, że Polska jest największym wśród nowych krajów członkowskich beneficjentem polityki spójności, jest wzmacnianie potencjału administracji publicznej. Doświadczenia związane z realizacją projektów i zarządzaniem środkami z funduszy strukturalnych okazały się dla polskich samorządowców swoistą szkołą dobrej administracji. Wiele z tych doświadczeń i wypracowanych rozwiązań zostało przeniesionych do realizacji regionalnych i lokalnych przedsięwzięć finansowanych z krajowych środków. Między innymi z tych powodów Polska jest postrzegana jako jeden z krajów najaktywniej wspierających ideę polityki spójności w UE.

### Dlaczego prowadzoną dotychczas politykę spójności należy zmienić?

Debata na temat polityki spójności dotychczas koncentrowała się wokół dylematu konkurencyjność – spójność. Kraje bardziej rozwinięte korzystały z retoryki konkurencyjności, czyli wzmacniania najsilniejszych polii i ośrodków wzrostu i innowacji) jako lokomotyw wzrostu gospodarczego, które w kontekście globalizacji niejako „naturalnie” pociągają za sobą europejską gospodarkę. Kraje rozwijające się i obszary

peryferyjne skłaniały się ku retoryce „spójności”, czyli rozwoju zrównoważonego, większej redystrybucji środków w ramach UE. Między innymi pod wpływem rozpoznawania różnicowań terytorialnych Europy jako potencjału i zasobu debata na temat przyszłej polityki spójności zaczęła się zmieniać. Ma to swoje odzwierciedlenie w dokumentach takich jak Agenda Terytorialna, Piąty Raport Spójności oraz ekspercki raport Fabrizio Baraki. Wszystkie te dokumenty podkreślają, że nie ma jednolitych, twardej rozwiązań, które można zastosować na całym obszarze UE. Postulują tworzenie rozwiązań dostosowanych do specyficznych lokalnych, regionalnych i krajowych uwarunkowań. Wymiar terytorialny jest jednym z tych haseł, które mają skłonić decydentów do lepszego poznania uwarunkowań swego własnego terytorium, które ma być punktem wyjścia dla wszelkich działań. Ważne są zarówno uwarunkowania geograficzne, położenie danego obszaru w odniesieniu do otoczenia, czyli głównych korytarzy przepływów, ośrodków wzrostu, handlu i innowacji, ale też specyfika społeczno-gospodarcza, kultura i tożsamość ludności, wartości, zwyczaje i modele współpracy. Chodzi o tzw. rozwiązania syntezy na miarę. Założeniem podejścia określanego jako tzw. place-based approach jest przekonanie, że w każdym terytorium kryje się niezidentyfikowany lub niewykorzystany potencjał, który można wykorzystać proro-

zwojowo. Dlatego tak ważne jest holistyczne podejście. Posługując się językiem biznesu, można to określić jako przejście od masowej produkcji na krótkie serie wyspecjalizowanych i atrakcyjnych produktów dostosowanych do specyficznych potrzeb bardzo dobrze zdefiniowanej grupy użytkowników, produkcji, która umożliwia elastyczne i szybkie reagowanie na zmieniający się kontekst i potrzeby. Takie podejście zupełnie zmienia optykę w planowaniu strategicznym.

### Jakie były polskie propozycje i działania w sprawie wzmocnienia polityki spójności i jej rozwoju zgłaszane przez Polskę w czasie prezydencji?

Polska prezydencja przypadła na szczególny moment w działaniach UE. Druga połowa roku 2011 wzięła się z zakończeniem debaty nad kształtem polityki i budżetu UE, wkrótce otwarta zostanie formalna faza kształtowania polityki UE na kolejną perspektywę finansową. Zatem na początku polskiej prezydencji opublikowany został komunikat Komisji Europejskiej dotyczący propozycji wieloletnich ram finansowych, czyli budżetu UE na okres do 2020 roku. W połowie prezydencji opublikowano projekt pakietów regulacyjnych dla poszczególnych polityk UE. W zakresie polityki spójności i jej wymiaru terytorialnego rola polskiej prezydencji polegała zatem przede wszystkim na moderowaniu i podsumowaniu nieformalnego etapu dyskusji UE nad polityką spójności 2013+, ukierunkowaniu dal-

szych etapów negocjacji oraz doprowadzeniu do akceptacji wyników tychże nieformalnych konsultacji. Postulaty polskiej prezydencji koncentrowały się na praktycznych rozwiązaniach i narzędziach związanych z planowaniem strategicznym. Obejmowały m.in. postulaty większej elastyczności formalnej dającej większą swobodę decyzyjną krajom i regionom w zakresie doboru priorytetów alokacji funduszy strukturalnych. Dotyczyły zorientowania na wyniki, lepszego wykorzystania badania rezultatów i monitoringu wskaźników interwencji, uproszczenia procedur i struktur administracyjnych, lepszego identyfikacji obszarów problemowych UE i ich specyfiki tzw. mapa drogowa spójności terytorialnej, wyodrębnienia działań skierowanych bezpośrednio do miast, których znaczenie, rola i potrzeby rosną. Postulowano monitorowanie oddziaływania polityk UE na różne obszary i zwiększenie roli wyników badań naukowych w procesach decyzyjnych.

### Kiedy mogą one wejść w życie?

To zależy częściowo od postępów prac prezydencji duńskiej i cypryjskiej, ale przede wszystkim od decyzji przedstawicieli rządów krajów członkowskich i Komisji Europejskiej. Niezależnie od tego podczas prezydencji Danii i Cypru, Polska będzie aktywnie brała udział w realizacji „mapy drogowej spójności terytorialnej”, która jest częścią konkluzji polskiej prezydencji w Radzie UE.

### Które polskie regiony mogą mieć z tego największe korzyści? Dlaczego?

Na razie jest to trudno ocenić. Na chwilę obecną można powiedzieć, że jeżeli uda się uelastyczyć system dystrybucji środków UE, to skorzystają na tym przede wszystkim te regiony i miasta, które mają bardzo dobrze zidentyfikowane swoje lokalne i regionalne potencjały oraz te, które wiedzą, jak je wykorzystać. Posiadanie dobrej strategii rozwoju uwzględniającej w sposób zintegrowany wszystkie uwarunkowania danego terytorium będzie kluczowym warunkiem sukcesu, wzrostu gospodarczego, a także innowacyjności i inteligentnego wykorzystywania swoich silnych stron. Dobra strategia to również taka, którą wszyscy znają i uważają za swoją, dlatego musi być zgodna z wartościami społeczności lokalnej i odzwierciedlać ich tożsamość, styl życia i więzi. Co innego oznacza to we Wrocławiu, a co innego w Siemiatyczach czy na Suwalszczyźnie. Nie można tu też zapominać o zagrożeniach związanych z czynnikami gospodarczymi, społecznymi (np. depopulacja), infrastrukturalnymi albo chociażby bezpieczeństwem energetycznym. Dobra strategia powinna uwzględniać oraz wypracować sposoby ich minimalizowania. Inteligentne, włączające, zrównoważone – cytując strategię Europa 2020, takie obszary będą w ciągu najbliższych dziesięciu lat odnosić sukcesy rozwojowe.

—rozmawiała Janina Blikowska i Aleksandra Pinkas

## Zielony rozwój

Rozmowa z Izabelą Tomczyk, naczelnik Wydziału Koordynacji Strategii w Departamencie Planowania Strategicznego Ministerstwa Środowiska

### W: Ministerstwo Środowiska przygotowało materiał roboczy do dyskusji na temat aspektu terytorialnego strategii „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko” perspektywa 2020 r. Co wynika z tego dokumentu?

**IZABELA TOMCZYK:** Ministerstwo Środowiska poprosiło ESPON o dyskusję na temat aspektów terytorialnych problematyki poruszanej w naszej strategii Bezpieczna Energia i Środowisko (BEiŚ). Efektem tego spotkania z założenia nie miał być dokument, a raczej podzielenie się doświadczeniami. Metodyka stosowana przez

ESPON pozwala spojrzeć na kwestie środowiskowe na różnych poziomach od europejskiego (czy szerzej zahaczającego również o państwa sąsiadujące z UE) po regionalny i lokalny. Byliśmy ciekawi, jak z punktu widzenia uczestników projektu wygląda nasza strategia. Wyniki tej dyskusji oraz metodykę ESPON chcemy wykorzystać przy przygotowaniu kolejnych dokumentów i aktualizacji strategii BEiŚ. Ważne jest dla nas, aby planowanie strategiczne odnosiło się też do specyfiki regionów.

### Celem podejmowanych działań jest zapewnienie wysokiej jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń. W jaki sposób można osiągnąć ten cel? W jaki sposób powinna być realizowana polityka energetyczna państwa?

Jakość życia, na jaką pozwala w danym momencie rozwój cywilizacyjny, oraz odzielenie wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów środowiska, to nadrzędne warunki tzw. zrównoważonego rozwoju. Rozwoju, któremu w Polsce nadano rangę konstytucyjną. W ministerstwie patrzymy na środowisko jako na jeden z

istotnych potencjałów rozwojowych Polski. Przygotowując strategię, współpracując z ekspertami, wskazaliśmy obszary priorytetowe, niezbędne działania i kluczowe reformy, które powinny zostać podjęte w perspektywie do 2020 r. Dwa z trzech celów głównych strategii bezpośrednio dotyczą środowiska. W najbliższym dziesięcioleciu chcemy kłaść przede wszystkim nacisk na zrównoważone gospodarowanie zasobami, w tym odpadami i poprawę stanu wód, powietrza, z wykorzystaniem najnowszych ekotechnologii.

### Jakie elementy mogą stanowić zagrożenie dla osiągnięcia tego celu?

Każde działanie społeczeństwa, jednostek jest prowadzone w środowisku przyrodniczym, co nie pozostaje bez wpływu na jego stan. Jeżeli nie nadamy właściwej rangi zielonemu rozwojowi, we wszystkich obszarach gospodarczych i społecznych, stracimy bezpowrotnie cenne elementy środowiska. Ochrona środowiska wymaga pieniędzy i inwestycji. Jeśli nie zadamy o nie teraz, to w przyszłości zapłacimy wielokrotnie wię-

cej za próby naprawiania szkód. Ważne jest również to, że skuteczna ochrona środowiska wymaga zaangażowania wszystkich obywateli w działania podstawowe: od segregacji odpadów przez rozsądną konsumpcję po aktywną ochronę przyrody. Wymaga to zmiany wzorców zachowań, co jest długim i trudnym procesem, jego zaniechanie również stanowi zagrożenie dla realizacji zrównoważonego rozwoju. Środowiska nie można bowiem chronić poprzez system kar i zakazów.

—rozmawiał Marek Kozubal

REKLAMA

0691035/A



POMOC TECHNICZNA  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO  
ROZWOJU  
REGIONALNEGO



Wykonanie dodatku jest współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013