

# Mocniejsze regiony – lepsza odpowiedź na wyzwania przyszłości



## prof. Tomasz Komornicki

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania,  
Polska Akademia Nauk

**Cały świat stoi dziś w obliczu ogromnych wyzwań o charakterze m.in. klimatycznym, geopolitycznym czy demograficznym. Wydarzenia z ostatnich lat – z pandemią COVID-19 na czele – uświadomiły nam, że same państwa nie dadzą rady skutecznie stawić czoła współczesnym megatrendom. Niezbędne będą też działania na poziomie regionalnym, na którym spojrzenie globalne łączy się z lokalnym oraz gdzie przekraczane są granice – nie zawsze przecież skorych do współpracy – podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też powinniśmy dążyć do wzmocnienia polskich regionów, jako nie tylko przedmiotów, ale i podmiotów polityki terytorialnej, przestrzennej oraz wybranych polityki sektorowych.**

### Kluczowe wyzwania terytorialne

Co jakiś czas wracamy do dyskusji na temat skali geograficznej, w jakiej prowadzona powinna być efektywna interwencja publiczna w Polsce. Zastanawiamy się też nad ostateczną definicją spójności terytorialnej<sup>1</sup>, a w konsekwencji – nad odpowiednim poziomem, na którym możliwa jest terytorialna integracja polityk sektorowych. W niektórych opracowaniach<sup>2</sup> pojawiają się propozycje korekt w obecnym podziale administracyjnym Polski. Przedstawione ostatnio stanowiska<sup>3</sup>, a także publikacje Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju<sup>4</sup> konsekwentnie podkreślają rolę obecnie istniejących polskich regionów (województw), jako podstawy sprawnego systemu administracji publicznej. Opinie te odnoszą się także do przyszłości, co pozwala na skonfrontowanie roli regionów z zarysowującymi się wyzwaniami (w tym z odpowiedzią na tzw. czarne łabędzie). Wśród wyzwań o charakterze terytorialnym, jakie dyskutowane są obecnie w kontekście roli województw, wymienia się w szczególności:

1. Wyzwanie kryzysowej **centralizacji** na poziomie krajowym i europejskim. Niespodziewane szoki zewnętrzne często używane są jako argument za centralizacją podejmowanych działań. Sytuacja taka ma miejsce zarówno w kraju (niewidzące przestrzeni kolejne tarcze antycovidowe), jak i na poziomie

<sup>1</sup> J. Bradley, J. Zauca, *Territorial Cohesion: A missing link between economic growth and welfare. Lesson from the Baltic Tiger*, Gdańsk 2017.

<sup>2</sup> P. Śleszyński, *W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej*; „Przegląd Geograficzny” 2015, 87, s. 343-359.

<sup>3</sup> R. Matczak, P. Churski, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, J. Zauca, P. Żuber, *Przestrzenny wymiar polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce w latach 2021-2027*, „Policy Brief”, 2020/1, KPZK PAN, Warszawa 2020.

<sup>4</sup> KPZK PAN, *Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) na temat architektury programów operacyjnych w Polsce w ramach europejskiej polityki spójności w latach 2021-2027 z dnia 6 kwietnia 2020* oraz KPZK PAN, *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa – Dokument opracowany na potrzeby Stanowiska Prezydium Polskiej Akademii Nauk w sprawie polityki przestrzennej państwa i planowania przestrzennego na poziomie kraju z 2022 r.*

europejskim (w tym Fundusz Odbudowy). Przyczyny leżą w konieczności szybkiej interwencji, a po części są uwarunkowane bieżącą polityką (możliwość „nagradzania” niektórych jednostek terytorialnych i „karaniami” innych). Lepsze rozpoznanie natury kryzysów dowiodło, że szoki mają swój silny wymiar terytorialny. Dlatego w dłuższej perspektywie powinny one raczej wzmacniać jednostki poziomu NUTS2 jako podmioty polityczne, a nie odwrotnie. Kluczowe staje się w tym kontekście określenie rezyliencji jednostek, rozumianej zarówno jako zdolność do pokryzysowego utrzymania dotychczasowej ścieżki rozwoju, jak też jako umiejętność przeorientowania tej ścieżki po doznaniu szoku<sup>5</sup>. W tym kontekście ważna jest świadomość, że odporność gospodarki narodowej najczęściej nie oznacza odporności składających się na nią gospodarek regionalnych.



**Lepsze rozpoznanie natury kryzysów dowiodło, że szoki mają swój silny wymiar terytorialny. Dlatego w dłuższej perspektywie powinny one raczej wzmacniać jednostki poziomu NUTS2 jako podmioty polityczne, a nie odwrotnie.**

2. Wyzwanie **zagrożeń geopolitycznych** było identyfikowane w wielu opracowaniach regionalnych jeszcze przed rozpoczęciem pełnoskalowej agresji Rosji przeciwko Ukrainie. Postrzegano je m.in. w kontekście uwarunkowań dla rozwoju infrastruktury transportowej<sup>6</sup>. Operacjonalizacja tego wyzwania odbywa się ze swej natury z poziomu centralnego lub ponadnarodowego (sojusze wojskowe). Ważne jest jednak postrzeganie go także w kontekście procesów zachodzących w skali regionalnej i lokalnej. Zanotowano np. niechęć imigrantów i uchodźców z Ukrainy do osiedlania się w regionach sąsiadujących z Białorusią i Rosją<sup>7</sup>. Także sytuacja ekonomiczna regionów przygranicznych pozostaje do pewnego stopnia uzależniona od intensywności i struktury przepływów transgranicznych, np. od handlu z sąsiadami (na granicy rosyjskiej zablokowanego już kilka lat temu poprzez zawieszenie małego ruchu granicznego), obsługi tranzytu (zmieniające się wielkości oraz kierunki potoków, zależnie od skali handlu z Europą Wschodnią oraz od funkcjonowania przejść granicznych) i turystyki (percepcja zagrożenia wojną, ograniczenia w przemieszczaniu się w strefie przygranicznej z Białorusią wprowadzone w roku 2021).
3. Wyzwanie **klimatyczne** ma, w ujęciu regionalnym, zarówno wymiar bezpośredni (stepowanie rozległych obszarów, nasilenie się zjawisk ekstremalnych), jak też pośredni, wynikający z polityki klimatycznej na poziomie globalnym, europejskim i krajowym. W drugim wypadku skala wpływu przyjmowanych rozwiązań (np. *European Green Deal*) jest bardzo odmienna w poszczególnych regionach. Pełne rozpoznanie regionalnych różnicowań tego wpływu możliwe jest tylko na drodze analizy przepływów, w tym analiz typu *input/output* (wykonanych ostatnio np. w ramach projektu ESPON IRiE<sup>8</sup>). Tym samym błędne jest przyjmowanie tych samych rozwiązań w zakresie polityki klimatycznej na poziomie kraju, a tym bardziej Unii Europejskiej.

Przykładem mogą być priorytety inwestycyjne w obszarze transportu. Odrzucanie nowych inwestycji drogowych wewnątrz dużych metropolii wydaje się słuszne z uwagi na ograniczanie emisji gazów cieplarnianych (nowe drogi będą generowały nowy ruch). Jednocześnie jest ono bardzo problematyczne

<sup>5</sup> A. Drobniak, R. Cyran, K. Plac, P. Rykała, J. Szymańska, *Rezyliencja miast i regionów Europy Środkowej w kontekście hybrydyzacji rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2021.

<sup>6</sup> T. Komornicki, R. Wiśniewski, *Border traffic as a measure of trans-border relations*, „Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft”, s. 151-172, Wien 2017.

<sup>7</sup> T. Komornicki, B. Szejgiec-Kolenda, R. Wiśniewski, P. Duma, E. Maruniak, *Rozmieszczenie uchodźców z Ukrainy w przestrzeni Polski – wstępne informacje na podstawie nadanych numerów PESEL*, „Reflection Papers” nr 6/2022, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

<sup>8</sup> X. Velasco Echeverría, S. Izquieta Rojano, S. Torralba i in., *Interregional Relations in Europe. Main report*, ESPON oraz J. Wójcik, B. Szejgiec-Kolenda, K. Czapiewski, T. Komornicki, M. Almazán-Gómez, *The place of Śląskie Voivodeship (Poland) in the greening space of flows*, „Europa XXI”, 42, 6, IGiPZ PAN, Warszawa 2022.

na terenach peryferyjnych o zmniejszającej się liczbie ludności. Tam tego typu projekty mają swój wymiar społeczny (przeciwdziałanie wykluczeniu) oraz związany z bezpieczeństwem ruchu (obwodnice). Nie spowodują one jednak wzrostu mobilności, a poprzez upłynnienie ruchu przyczynić się nawet mogą do pewnych ograniczeń emisji<sup>9</sup>.

4. Wyzwanie **przemian technologicznych** – ściśle wiąże się ono z przejściowym (w sensie medycznym) wyzwaniem pandemii COVID-19. W wymiarze długookresowym kryzys pandemiczny uważać bowiem należy za silny akcelerator rozwoju technologicznego, w tym szczególnie jego wpływu na mobilność społeczeństw oraz sieci powiązań gospodarczych. Dotyczy to zarówno problemów globalnych (łańcuchy dostaw), jak i regionalnych (e-praca i e-usługi jako determinanta zasięgów przestrzennych mobilności codziennej). Nowe technologie generują tym samym dużą dynamikę w zakresie kształtowania się obszarów funkcjonalnych nowej generacji. Sama zmienność ich zasięgu przestrzennego i struktury jest w tym wypadku istotnym wyzwaniem dla prowadzenia polityk o wymiarze terytorialnym.



**Nowe technologie generują dużą dynamikę w zakresie kształtowania się obszarów funkcjonalnych nowej generacji. Sama zmienność ich zasięgu przestrzennego i struktury jest istotnym wyzwaniem dla prowadzenia polityk o wymiarze terytorialnym.**

5. Wyzwanie **demograficzne** w Polsce związane jest głównie z ogólnym ubytkiem ludności (ujawnionym jednoznacznie w wynikach Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r.) oraz ze starzeniem się społeczeństwa, a w konsekwencji – z silnym obciążeniem demograficznym i koniecznością imigracji. W ujęciu regionalnym kluczowe jest terytorialne zróżnicowanie tych zjawisk, a także kierunki migracji tak wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Niektóre tendencje opisywane szeroko w literaturze mogą jednak w kolejnych latach naturalnie wygasać. Już obecnie obserwujemy zmniejszoną skalę odpływu ludności na obszarach, gdzie proces depopulacji trwa od dziesięcioleci (np. w niektórych gminach województwa podlaskiego). Także proces migracji do stref podmiejskich może w kolejnych latach wyhamować (na skutek przemian kulturowych oraz w wyniku zmniejszenia się liczby ludności w odpowiednich grupach wiekowych). Dlatego można przyjąć, że dalsza suburbanizacja w Polsce nie będzie już tak szybka jak dotychczas. Nie zmienia to faktu, że postępować będzie koncentracja ludności w określonych obszarach funkcjonalnych, których zasięg przestrzenny nie jest jeszcze możliwy do określenia.

Oczekiwania związane z imigracją (w tym z napływem uchodźców ukraińskich w ostatnim roku) nawiązują do koncepcji migracji kompensacyjnych<sup>10</sup>. Wyniki wstępnych badań rozmieszczenia uchodźców (w 2022 r. na podstawie bazy PESEL) dowodzą jednak, że o ile kompensacja jest możliwa na poziomie kraju, to trudno jest oczekiwać jej efektów na poziomie regionalnym (przynajmniej tak długo, jak nie jest prowadzona regionalna polityka migracyjna)<sup>11</sup>.

## Znaczenie regionów

Dyskutując o przyszłości regionów, chciałbym także wskazać na kilka podstawowych argumentów pojawiających się w dyskusji naukowej i eksperckiej, dowodzących znaczenia obecnych województw jako jednostek integrujących działania publiczne. W tym celu posłużę się przykładami z badań prowadzonych z moim udziałem, w tym przede wszystkim analiz z zakresu rozwoju i organizacji transportu, dostępności

<sup>9</sup> T. Komornicki, P. Rosik, *Metody ewaluacji efektów przestrzennych inwestycji transportowych*, Studia KPZK, tom 17/209, KPZK PAN, Warszawa 2022, s. 165, <https://publikacje.pan.pl/dlibra/flipbook/126328> [dostęp: 21.06.2023].

<sup>10</sup> W. Janicki, *Migracje kompensacyjne jako czynnik wzrostu obszarów peryferyjnych: Rola ukrytego kapitału ludzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015.

<sup>11</sup> T. Komornicki, B. Szejgiec-Kolenda, R. Wiśniewski, P. Duma, E. Maruniak, op. cit.

przestrzennej oraz wielkoskalowych układów powiązań funkcjonalnych. Argumenty te skonfrontuje z wymienionymi wyżej wyzwaniem, przed jakimi polskie regiony najprawdopodobniej stawać będą w najbliższej przyszłości.

## 1. Integracja i terytorializacja polityk sektorowych

Wielu autorów zwraca uwagę na rolę poziomu, na jakim ma miejsce integracja polityki zagospodarowania przestrzennego (*land use*) oraz polityk sektorowych, np. polityki transportowej<sup>12</sup>. Działania sektorowe (jakim jest np. rozwój sieci infrastruktury) są zarówno rezultatem rozmieszczenia aktywności człowieka w przestrzeni, jak też potencjalnym narzędziem polityki przestrzennej i regionalnej. Potwierdzają to liczne badania wskazujące, że nawet jeżeli przedmiotem polityki jest miasto (gmina, jednostka lokalna), to musi być ono postrzegane jako miejsce centralne (w ujęciu teorii Christallera)<sup>13</sup>, tworzące region węzłowy, którego pozycja jest zależna od oddziaływań zewnętrznych<sup>14</sup>. Powiększanie się stref codziennej aktywności człowieka i podmiotów gospodarczych świadczy o tym, że w przypadku polityki transportowej gmina od dawna przestała być właściwym punktem odniesienia.

Efektywna terytorialnie polityka transportowa wymaga integracji z politykami w zakresie usług pożytku publicznego (edukacyjną, ochrony zdrowia itd.). Dostęp do wielu z nich uwarunkowany jest powiązaniem międzygminnymi (szczególnie w transporcie publicznym). Z drugiej strony skala zróżnicowań terytorialnych procesów społeczno-gospodarczych warunkujących określoną interwencję publiczną (np. organizację transportu) jest bardzo duża i powiększa się. Dotyczy to m.in. depopulacji, suburbanizacji, ale także koncentracji określonych funkcji gospodarczych. W tych warunkach działania integrujące nie mogą odbywać się na szczeblu centralnym, ponieważ tworzyłyby to zagrożenie dla efektywności przyjmowanych rozwiązań (np. przeskalowanie inwestycji). Z tego powodu w przypadku średniej wielkości państw europejskich (jak Polska) kluczowa wydaje się rola poziomu regionalnego (NUTS2). Daje on możliwość połączenia spojrzenia globalnego z lokalnym. Przekracza granice podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (nie zawsze gotowych do współpracy), co pozwala na spojrzenie funkcjonalne (np. w obszarach metropolitalnych)<sup>15</sup>.



**Poziom regionalny daje możliwość połączenia spojrzenia globalnego z lokalnym. Przekracza granice podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (nie zawsze gotowych do współpracy), co pozwala na spojrzenie funkcjonalne (np. w obszarach metropolitalnych).**

## 2. Powiększanie się obszarów funkcjonalnych oraz gospodarka cyrkularna

Różne systemy (w tym m.in. transportowe) mogą domykać się w układach regionalnych. Ponadto z poziomu województwa możliwe jest koordynowanie inwestycji i innych działań w układach funkcjonalnych (obszarach metropolitalnych, miejskich obszarach funkcjonalnych, obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją i innymi)<sup>16</sup>. Można też oczekiwać, że zakres przestrzenny stref integrowania polityk sektorowych będzie się w kolejnych latach raczej zwiększał (proces taki obserwowaliśmy w innych krajach,

<sup>12</sup> P. Stopher, J. Stanley, *Introduction to Transport Policy*, Edward Elgar Publishing, s. 360 oraz T. Komornicki, P. Rosik, op. cit.

<sup>13</sup> R. Domański, *Nowa gospodarka przestrzenna. Wybrane rozdziały*, Studia KPZK PAN, w druku (2023).

<sup>14</sup> M. Castells, *Społeczność sieci*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009 oraz P.J. Taylor, M. Hoyler, R. Verbruggen, *External urban relational process: introducing central flow theory to complement central place theory* *Urban Studies*, nr 13/2010, t. 47.

<sup>15</sup> T. Komornicki, P. Rosik, op. cit.

<sup>16</sup> Ibidem.

np. w organizacji transportu publicznego w Niemczech). Obszary funkcjonalne stanowią jeden z **kluczy terytorialnych** zaproponowanych podczas Polskiej Prezydencji w UE w roku 2011<sup>17</sup>. Także najnowsza Agenda Terytorialna UE 2030<sup>18</sup> wymienia je jako jeden z priorytetów polityk przestrzennych Wspólnoty.

Nowe znaczenie obszarom funkcjonalnym nadaje także idea gospodarki obiegu zamkniętego (gospodarki cyrkularnej). Jednym celów strategicznych aktualnej Umowy Partnerstwa na lata 2020–2027 jest budowa niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym. W jednym z najnowszych badań scenariuszowych, jakim był projekt dotyczący scenariuszy rozwoju makroregionu Morza Bałtyckiego do roku 2050<sup>19</sup>, założono, że różnice w przyszłym rozwoju społeczno-gospodarczym zależą od sposobu, w jaki kraje tego obszaru poradzą sobie z zagrożeniami środowiskowymi i klimatycznymi. Idąc tym tropem przyjęto, że możliwe są tylko dwa wyjścia:

- scenariusz wysokiej jakości życia w oparciu o gospodarkę cyrkularną (*Well-being in a circular economy*);
- scenariusz skoku technologicznego i dalszej koncentracji produkcji w oparciu o technologie przyjazne środowisku (*Growing into green-tech giants*).

Przedstawiony w takim układzie dylemat rozwojowy sprowadza się do podążania ścieżką zatrzymania globalizacji i dekoncentracji (a zarazem pewnej redukcji popytu na transport, zwłaszcza dalekobieżny) lub ścieżką dalszej koncentracji i metropolizacji, gdzie problemy środowiskowe rozwiąże technologia<sup>20</sup>. W przypadku pierwszej z nich konieczne jest zidentyfikowanie jednostek „domykania” się gospodarki cyrkularnej. W polskich warunkach w naturalny sposób jest nim region.



**Region jest w skali Polski naturalną jednostką „domykania się” gospodarki cyrkularnej.**

### 3. Powiększanie się różnic społeczno-gospodarczych na szczeblu lokalnym

Ceną, jakie polskie regiony zapłaciły za konwergencję na poziomie krajowym i europejskim, było zwiększenie się różnic rozwojowych (dywergencja) na szczeblu lokalnym. Dostrzeganie tych różnic z poziomu centralnego jest niekiedy utrudnione, a jednocześnie łatwo poddaje się upolitycznianiu (liczba jednostek ubogich wzrasta, a kryteria ubóstwa ulegają zatarciu). Problem ten ujawnił się podczas dyskusji o wyznaczaniu obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją<sup>21</sup>. Proponowano wówczas utworzenie dla takich jednostek odrębnego, zarządzanego centralnie programu operacyjnego. Taka opcja spotkała się jednak z krytyką zarówno Komisji Europejskiej, jak też większości regionów oraz środowisk naukowych (w tym Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN)<sup>22</sup>. Argumentowano, że zagwarantowanie odpowiednich funduszy dla takich obszarów może odbyć się w ramach programów regionalnych.

<sup>17</sup> J. Zaucha, T. Komornicki, D. Świątek, K. Bohme, P. Żuber, *Territorial keys for bringing closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020*, „European Planning Studies” nr 2/2014, s. 246–267.

<sup>18</sup> *Agenda Terytorialna 2030. Przyszłość dla wszystkich regionów*, [https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030\\_jul2021\\_pl.pdf](https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jul2021_pl.pdf) [dostęp: 21.06.2023].

<sup>19</sup> ESPON, *BT2050. Territorial Scenarios for the Baltic Sea Region. Targeted Research. Main Report*, [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20BT%202050%20-%20Main%20Report\\_0.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20BT%202050%20-%20Main%20Report_0.pdf) [dostęp: 21.06.2023].

<sup>20</sup> T. Komornicki, P. Rosik, op. cit.

<sup>21</sup> J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, P. Śleszyński, *The delimitation of areas of strategic intervention in Poland; a methodological trial and its results*, Moravian Geographical Reports, nr 26/2018, s. 84–94; oraz P. Śleszyński, M. Herbst, T. Komornicki, R. Wiśniewski, J. Bański, W. Biedka, D. Celińska-Janowicz, M. Degórski, K. Goch, S. Goliszek, M. Grabowska, M. Mazur, A. Olechnicka, M. Otmianowski, F. Piotrowski, A. Płoszaj, J. Rok, M. Smętkowski, M. Stępień, P. Śliwowski, M. Więckowski, K. Wojnar, *Studia nad obszarami problemowymi w Polsce*, Studia KPZK PAN, 7/199, Warszawa 2020, s. 486.

<sup>22</sup> KPZK PAN, *Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) na temat architektury programów operacyjnych w Polsce w ramach europejskiej polityki spójności w latach 2021–2027 z dnia 6 kwietnia 2020*.

Niezależnie od tej dyskusji, problem rosnących zróżnicowań wskazuje na aktualność podejścia *place based*<sup>23</sup>. Kolejne kryzysy (szoki zewnętrzne) potwierdziły rolę endogenicznych czynników rozwoju (zasobów własnych jednostek). Wykonane po kryzysie ekonomicznym roku 2008 porównanie zmian w eksporcie na poziomie polskich powiatów w okresach koniunktury i załamania gospodarczego dowiodło dodatkowo, że warunki kryzysowe sprzyjają identyfikacji regionalnych i lokalnych podstaw rozwojowych<sup>24</sup>.

Wzrost zróżnicowań przestrzennych jest też niekiedy wzmacniany przez nowe inwestycje, szczególnie infrastrukturalne. Badania dostępności potencjałowej realizowane na poziomie gminnym<sup>25</sup> dowodzą, że w okresie od akcesji Polski do Unii Europejskiej, wskaźniki gałęziowe (szczególnie drogowy) wzrosły we wszystkich podstawowych jednostkach samorządowych w kraju. Jednocześnie podnosił się jednak także poziom dostępnościowej polaryzacji. Wiele jednostek – pomimo obiektywnej poprawy sytuacji (w wartościach bezwzględnych wskaźnika) – pogarszało swoją relatywną pozycję. Pośrednio wskazuje to, że proces inwestycyjny powinien być kontynuowany, ale jego domykanie wymaga większej precyzji terytorialnej<sup>26</sup>, jak również uzupełniania sieci krajowych komplementarnymi rozwiązaniami regionalnymi.

#### 4. Doświadczenie kolejnych okresów programowania UE

Na tle wielu innych krajów Unii Europejskiej Polska charakteryzuje się silnym upodmiotowieniem regionów jako dystrybutorów środków w ramach pomocy strukturalnej. Drugi etap reformy samorządowej z roku 1999 miał w założeniach m.in. przygotowywać takie rozwiązanie. W pierwszym okresie programowania, w którym uczestniczyła Polska (lata 2004–2006), funkcjonował jeden Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). We wszystkich kolejnych (łącznie z obecnym) było to już konsekwentnie 16 programów dedykowanych poszczególnym województwom. Udział regionów w dystrybucji środków wahał się w okolicach 40%, a dysponowanie funduszami europejskimi sprzyjało poprawie sprawności ich administracji. Sytuacja taka wymuszała stworzenie dokumentów strategicznych poziomu regionalnego (ogólnych, jak strategię wojewódzkie, a także sektorowych, jak np. regionalne plany transportowe). Obowiązkiem stały się konsultacje społeczne oraz ewaluacja realizowanych programów oraz konkretnych projektów, w tym inwestycyjnych. Regiony wykształciły w efekcie dobrą kadrę planistyczno-rozwojową oraz podjęły efektywną współpracę z zapleczem naukowym (w tym z regionalnymi uczelniami). Ich poziom przygotowania do dalszego sprawnego funkcjonowania stał się atutem i zarazem zasobem szeroko rozumianej administracji publicznej – zasobem, którego nie należałoby zaprzepaścić.

Polityki i programy UE podlegają wielu zmianom. Zapewne także w przyszłości będą ewoluować. Dotyczy to również podstawowych celów oraz ich skali terytorialnej. Przykłady takiej ewolucji widzimy m.in. w polityce transportowej. Cele zapisywane w tzw. białych księgach czy też priorytety zawarte w kolejnych Agendach Terytorialnych UE zmieniały się od rozwoju sieci transeuropejskich (poziom kontynentalny), przez zapewnienie dostępności dla społeczności lokalnych (poziom regionalny i lokalny), aż po integrację z celami ochrony klimatu i środowiska naturalnego (poziom zarówno globalny, jak i regionalny). Można jednak przypuszczać, że kierunek tych zmian będzie raczej wzmacniał potrzebę terytorializacji, a tym samym – silnej podmiotowości regionów jako ich wykonawców.

<sup>23</sup> F. Barca, *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 (2009) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm) [dostęp: 21.06.2023].

<sup>24</sup> T. Komornicki, J. Zaucha, B. Szejgiec, R. Wiśniewski, *Powiązania eksportowe gospodarki lokalnej w warunkach zmiennej koniunktury – analiza przestrzenna*, „Prace Geograficzne” nr 250/2015, IGiPZ PAN, Warszawa 2015.

<sup>25</sup> T. Komornicki, P. Rosik, M. Stępnia, P. Śleszyński, P. Goliszek, W. Pomianowski, K. Kowalczyk, *Evaluation and monitoring of accessibility changes in Poland using the MAI indicator*, Warsaw 2018, s. 92 oraz P. Rosik, M. Stępnia, T. Komornicki, *The decade of the big push to roads in Poland: impact on improvement in accessibility and territorial cohesion from a policy perspective*, „Transport Policy” nr 37/2015, s. 134–146.

<sup>26</sup> T. Komornicki, *Polska sprawiedliwa komunikacyjnie*, Fundacja im Stefana Batorego, Warszawa 2019, s. 17.

## 5. Potrzeby statystyki i monitoringu

Regiony w rosnącym stopniu stają się także podmiotami współpracy międzynarodowej. Układy społeczno-gospodarcze w Europie mają charakter sieciowy. Wyniki projektu ESPON IRiE<sup>27</sup> dowodzą, że polskie województwa szybko zwiększają swój udział w europejskiej przestrzeni przepływów, choć oczywiście procesy te zachodzą często na szczeblu lokalnym. Ich monitorowanie na tym poziomie jest jednak bardzo trudne, zwłaszcza wówczas, gdy jednym z celów pozostaje zapewnienie porównywalności na szczeblu europejskim.

Zasoby statystyki publicznej w wymiarze UE muszą być powiększane i modernizowane. Realnym szczeblem dla takich działań jest właśnie szczebel regionalny. Polska statystyka publiczna charakteryzuje się bardzo dobrymi zasobami dostępnymi na tym poziomie – jest ona dobrze przygotowana do tej roli. Ważną rolę odgrywają też Urzędy Statystyczne zlokalizowane w poszczególnych regionach (wyspecjalizowane w konkretnych zagadnieniach).

### Podsumowanie

Reasumując, podstawowe argumenty na rzecz wzmocnienia polskich regionów, jako nie tylko przedmiotów, ale także podmiotów polityki terytorialnej, przestrzennej oraz niektórych polityk sektorowych, wydają się nie tracić na aktualności w związku z nowymi wyzwaniami. Przeciwnie – wyzwania te wskazują wręcz na potrzebę zwiększania niektórych kompetencji władz regionalnych w zakresie działań sektorowych (np. pełna organizacja transportu publicznego). Jak już wspomniano, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk wielokrotnie wypowiadał się jako rzecznik wzmocnienia roli poziomu regionalnego w systemie polskich polityk sektorowych, a także uznania go za szczebel predystynowany do ich terytorialnej integracji. Blisko ćwierć wieku funkcjonowania 16 województw, ich upodmiotowienie związane z dystrybucją środków UE, duży i wzmacniający się potencjał instytucjonalny, a także charakter obecnie zachodzących procesów przestrzennych, przemawiają za: a) utrzymaniem obecnego podziału administracyjnego (zwłaszcza na poziomie wojewódzkim); b) zapewnieniem regionom lepszych podstaw finansowych funkcjonowania (nie tylko na bazie środków UE, ale również w oparciu o krajowy system podatkowy); c) zwiększeniem kompetencji samorządów wojewódzkich w niektórych dziedzinach.



**Argumenty na rzecz wzmocnienia polskich regionów, jako nie tylko przedmiotów, ale także podmiotów polityki terytorialnej, przestrzennej oraz niektórych polityk sektorowych, wydają się nie tracić na aktualności w związku z nowymi wyzwaniami. Przeciwnie – wyzwania te wskazują wręcz na potrzebę zwiększania niektórych kompetencji władz regionalnych.**

<sup>27</sup> X. Velasco Echeverria, S. Izquierda Rojano, S. Torralba, i in., op. cit.

## O autorze

Prof. **Tomasz Komornicki** – kierownik Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną, polityką transportową oraz planowaniem przestrzennym. Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, wykładowca UMCS w Lublinie, członek Rady Doskonałości Naukowej. Autor ponad 400 publikacji naukowych. W przeszłości współautor Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

### Partnerzy



**Pomorski Fundusz Rozwoju**  
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu  
Województwa Pomorskiego



### Partnerzy numeru

