

Paweł Churski

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej,
ul. Dzięgielowa 27, 61-680 Poznań, chur@amu.edu.pl*

Spójność a przestrzeń – dylematy polityki regionalnej¹

Zarys treści: Celem artykułu jest analiza zależności, jakie występują między polityką regionalną a koncepcją spójności, ze szczególnym zwróceniem uwagi na rolę przestrzeni w ich formułowaniu i przemianach. Koncepcja spójności wiąże się bezpośrednio z działaniami podejmowanymi w ramach polityki regionalnej, której nadrzędnym celem jest interwencja w mechanizm rynkowy w celu ograniczenia skali zróżnicowań rozwojowych. Znaczenie pojęcia przestrzeni w koncepcji spójności, zwłaszcza w kontekście wykorzystania jej w polityce regionalnej, ulegało w ostatnich latach istotnej ewolucji. W artykule zwraca się uwagę na najbardziej istotne elementy tego procesu.

Słowa kluczowe: spójność, przestrzeń, polityka regionalna.

Koncepcja spójności wiąże się bezpośrednio z działaniami podejmowanymi w ramach polityki regionalnej, której nadrzędnym celem jest interwencja w mechanizm rynkowy w celu ograniczenia skali zróżnicowań rozwojowych. Znaczenie pojęcia przestrzeni w koncepcji spójności, zwłaszcza w kontekście wykorzystania jej w polityce regionalnej, ulegało w ostatnich latach istotnej ewolucji.

Celem artykułu jest analiza zależności, jakie występują między polityką regionalną a koncepcją spójności, ze szczególnym zwróceniem uwagi na rolę przestrzeni w ich formułowaniu i przemianach.

Geneza działań interwencyjnych polityki regionalnej sięga lat 30. XX w., kiedy w szczególnych warunkach po wielkim kryzysie lat 1929–1933 prezydent Roosevelt przystąpił do realizacji Polityki Nowego Ładu (New Deal) opartej na szeroko stosowanym interwencjonizmie państwowym (por. Szlachta 1990). Prawdziwą popularność polityce regionalnej przyniosły jednak dopiero lata 50. i 60., kiedy jej powszechne stosowanie zarówno w Europie, jak i Stanach Zjednoczonych wynikało z możliwości redystrybucji nadwyżek środków budżetu państwa uzyskiwa-

¹ Artykuł został opracowany na podstawie referatu przygotowanego na konferencję zorganizowaną przez Wyższą Szkołę Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa w Poznaniu oraz Polskie Towarzystwo Socjologiczne pt. „Przestrzeń we współczesnych naukach społecznych” w dniu 15 listopada 2010 r.

nych w warunkach wzrostu gospodarczego do obszarów wykazujących istotne opóźnienia rozwojowe. Kolejne lata, a zwłaszcza okresy recesji lat 70. i początku lat 80. doprowadziły do reorientacji podejmowanej interwencji. Nadal utrzymała ona swój wyrównawczy cel, jednak została ukierunkowana merytorycznie na działania zmierzające przede wszystkim do ograniczania różnic w poziomie dochodów oraz do tworzenia nowych miejsc pracy, zwłaszcza na obszarach, na których w warunkach kryzysu doszło do geograficznej koncentracji ubóstwa i bezrobocia. Mała skuteczność tych działań skutkująca niskim stopniem konwergencji regionalnej stała się podstawą do reformowania polityki regionalnej. W państwach członkowskich Wspólnot Europejskich reforma ta wiązała się z realizacją pierwszego i drugiego planu Jacques'a Delorsa. Zmiany obejmowały zarówno sferę finansową, jak i kierunkową, zmierzając do większej skuteczności podejmowanej interwencji. Rezultatem był wzrost wydatków przeznaczanych na politykę regionalną, jak też określenie jej zasad i celów, dzięki którym miała być zapewniona jeszcze większa koncentracja działań zarówno w aspekcie merytorycznym, jak i przestrzennym. Nie zmienił się jednak zasadniczy, wyrównawczy charakter interwencji zmierzający do zwiększania konwergencji między państwami członkowskimi i ich regionami.

W tym samym czasie gdy Wspólnoty wprowadzały w życie pierwszy pakiet Jacques'a Delorsa i przygotowywały się do przyjęcia Traktatu z Maastricht powołującego do życia Unię Europejską, w Polsce wchodzącej na ścieżkę rozwoju opartą na systemie rynkowym zrezygnowano, zgodnie z podejściem liberalnym, z prowadzenia polityki regionalnej, zakładając prymat rynku nad interwencjonizmem. Tę, jak można ocenić dzisiaj, niewłaściwą decyzję można w części usprawiedliwić negatywnym nastawieniem do interwencjonizmu gospodarki socjalistycznej i odbywającego się w jej warunkach procesu centralnego planowania. Efektem zaniechań był szybki wzrost regionalnych różnicowań poziomu rozwoju, którego skala wynikająca z konsekwencji restrukturyzacji gospodarki była na tyle duża, że już w drugiej połowie lat 90. zmusiła władze do szybkiego budowania podstaw nowej polskiej polityki regionalnej. Procesowi temu towarzyszył fakt rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską i realna wizja uczestnictwa Polski w unijnej polityce regionalnej w ramach perspektywy finansowej 2000–2006 (por. Churski 2008). Budowanie polskiej polityki regionalnej wiązało się z koniecznością podjęcia szeregu kroków legislacyjnych, a w tym z przeprowadzeniem reformy terytorialnej państwa. Utworzenie samorządowych, upodmiotowionych prawnie do prowadzenia polityki regionalnej województw wraz z określeniem zasad organizacyjnych programowania i realizacji tej polityki stanowiło dobry fundament dla dalszych działań². Niestety niestabilność sceny politycznej skutkująca zmianami rządu odbywającymi się przy niskim jeszcze poziomie kultury życia publicznego w

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91/1998, poz. 576); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 91/1998, poz. 577); ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96/1998, poz. 603 z późniejszymi zmianami); ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. nr 106/1998, poz. 668); ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. nr 48/2000 poz. 550).

naszym kraju oraz pogłębiające się problemy budżetu państwa skutecznie wypaczyły założenia autorów reform. Dalsze działania zostały podporządkowane w całości strategii integracji i wynikającej z niej maksymalizacji absorpcji środków strukturalnych. Polska polityka regionalna została zdominowana przez europejską politykę regionalną i określane na tym poziomie cele i priorytety. Znajduje to potwierdzenie w kolejnych regulacjach prawnych stanowiących podstawę dla organizacji polskiej polityki regionalnej odpowiednio w okresie 2004–2006 i 2007–2013³. Jej realizacja odbywa się przy relatywnie niskim poziomie koordynacji z innymi politykami państwa, co dodatkowo utrudnia osiągnięcie zamierzonych efektów⁴.

Nadrzędnym celem podejmowanej interwencji, zgodnie z kierunkami wskazywanymi przez Komisję Europejską, jest wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Należy zwrócić uwagę, że w Unii Europejskiej, w tym w Polsce, zmienia się sposób rozumienia celów polityki regionalnej, co bezpośrednio wiąże się ze sposobem interpretacji koncepcji spójności i roli przestrzeni w definiowaniu tego pojęcia.

Spójność jest pojęciem używanym na gruncie wielu nauk, w tym fizyki, chemii czy socjologii. Najczęściej oznacza ona zgodność własności pewnych obiektów, ich podobieństwo do wzorca lub też zgodność przebiegu procesów prowadzących od jednego stanu do drugiego stanu obiektu. Należy pamiętać, że spójność oznacza także łączenie w całość, czyli integrację poprzez kształtowanie powiązań.

Pojęcie spójności wykorzystywane jest również na gruncie polityki regionalnej, zwłaszcza w jej europejskim wydaniu. W tym zakresie jest ono używane do określenia stopnia nierówności między krajami lub regionami i jak dotychczas wiąże się z dążeniem do wyrównywania tych nierówności. Już w Traktacie Rzymskim z 1957 r. ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą znalazły się zapisy ukierunkowujące działania państw członkowskich na problem konieczności wzmocnienia jedności gospodarek oraz zapewnienia harmonijnego rozwoju poprzez redukcję różnic między regionami. Szybko zostały one określone dążeniem do osiągnięcia spójności ekonomicznej i społecznej realizowanym, zgodnie z obowiązującą wówczas doktryną polityki regionalnej, przez działania wyrównawcze zapewniające poprawę konkurencyjności regionów słabych, niedoinwestowanych i regionów, na których obszarze kumulowały się negatywne następstwa procesu restrukturyzacji działalności tradycyjnych. O ile zapisy te na etapie tworzenia pierwszych Wspólnot miały raczej charakter deklaracyjny, to już w jednolitym akcie europejskim, w którym po raz pierwszy oficjalnie użyto pojęcia „spójność” (cohesion), dążenie do zwiększania spójności ekonomicznej i społecznej stało się zadaniem państw członkowskich w drodze do tworzenia jednolitego rynku (art. 138a). Potwierdzono to w Traktacie z Maastricht z 1992 r., w którym spójność ekonomiczną i społeczną uznano za jeden z najważniejszych celów pierwszego filaru Zjednoczonej Europy. W traktacie stwierdza się bowiem, że podstawowym zadaniem Unii Europejskiej jest osiągnięcie trwałego i zrównoważone-

⁴ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. nr 116/2004, poz. 1206); ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 149/2006, poz. 1073); ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 227/2006, poz. 1658).

go postępu społeczno-gospodarczego, w tym wzroście liczby miejsc pracy, w szczególności poprzez stworzenie obszaru pozbawionego wewnętrznymi granicami, wzmacnianie spójności społecznej i ekonomicznej oraz ustanowienie unii gospodarczo-walutowej (art. 2, art. 130a). Dodatkowo pojęcie spójności zostało wykorzystane w tym dokumencie do powołania nowego instrumentu finansowego w postaci Funduszu Spójności. Warto zaznaczyć, że w drugiej połowie lat 90. większą uwagę zaczęto zwracać na spójność społeczną, co m.in. znalazło potwierdzenie w Traktacie Amsterdamskim, podkreślającym konieczność poprawy dostępu do rynku pracy i zapewnienia standardów opieki społecznej mieszkańcom państw członkowskich.

Zasadniczy przełom w formułowaniu koncepcji spójności i wykorzystaniu w niej pojęcia przestrzeni nastąpił w trakcie prac nad Traktatem Ustanawiającym Konstytucję dla Europy, który został podpisany przez państwa członkowskie w 2004 r., ale ze względu na brak ratyfikacji nie wszedł w życie. W tym dokumencie obok spójności ekonomicznej i społecznej uwzględniono dodatkowo spójność terytorialną, włączając już formalnie uwarunkowania przestrzenne do definiowania i interpretowania spójności Wspólnoty. Dotychczas bowiem przestrzeń wykorzystywana była jako układ odniesienia do analizy poziomu spójności ekonomicznej i społecznej. Pojęcie przestrzeni było również używane do określenia przestrzennej koncentracji działań interwencyjnych poprzez wyznaczanie obszarów problemowych charakteryzujących się skrajnie niską spójnością ekonomiczną i społeczną. Wprowadzenie trzeciego wymiaru spójności zmieniło ten tradycyjny sposób myślenia. Przyjęto, że wymiar przestrzenny spójności określony jako spójność terytorialna ma wspierać i uzupełniać zbyt mało efektywne, pomimo znacznych nakładów, postępy w osiąganiu lepszej spójności społecznej i ekonomicznej. Tym można tłumaczyć fakt, że pomimo fiaska prac nad konstytucją dla Europy znaczenie spójności terytorialnej dla polityki regionalnej Unii Europejskiej zostało potwierdzone w rezolucji Parlamentu Europejskiego o znaczeniu spójności terytorialnej dla rozwoju regionalnego z 2005 r. oraz w zapoczątkowanym w 2004 r. Procesie Rotterdamskim, który korzystając z doświadczeń Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (uchwalonej w Lipsku w 1999 r.) oraz zainicjowanego w 2002 r. Programu Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ESPON) poprzez Agendę Terytorialną Unii Europejskiej (uchwaloną w 2007 r.), doprowadził do przyjęcia przez Komisję Europejską Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę (2008). Należy pamiętać, że Traktat Lizboński, który po podpisaniu w 2007 r. wszedł w życie w grudniu 2009 r., rozszerza działania państw członkowskich, wskazując na konieczność wspierania obok spójności ekonomicznej i społecznej również spójności terytorialnej (art. 2). Podejmowane działania i ich wyniki potwierdzają konieczność reorientacji⁴ wspólnotowej polityki regionalnej, która w perspektywie 2007–2013 została nazwana, jednoznacznie wskazując na rolę spójności w polityce regionalnej, unijną polityką spójności.

⁴ Reorientacja wiąże się z brakiem skuteczności dotychczasowego modelu wyrównawczego i próbą spojrzenia na problem spójności poprzez jej ujęcie funkcjonalne, dające możliwość oparcia polityki regionalnej na modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym.

Wyróżnianie wymiarów spójności w ramach unijnej polityki spójności wiąże się z odnoszeniem jej do wybranych aspektów życia społeczno-gospodarczego. Ograniczając się do najważniejszych: ekonomicznego, społecznego i terytorialnego⁵, należy zwrócić uwagę na występujące najistotniejsze różnice.

Spójność ekonomiczna oznacza ograniczanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Można uszczegółowić za Gorzelakiem (2006), że wymiar gospodarczy spójności należy odnosić do harmonizacji funkcjonowania całego układu ekonomicznego i możliwie pełnego wykorzystania potencjału tkwiącego w jego częściach składowych. Do najważniejszych osiągnięć Unii Europejskiej w budowaniu spójności ekonomicznej należy zaliczyć utworzenie wspólnego rynku oraz wprowadzenie wspólnej waluty.

Spójność społeczna to zdolność społeczeństwa do zapewnienia dobrobytu wszystkim swoim obywatelom, minimalizowania rozbieżności między nimi i unikania polaryzacji społecznej. Poprawa spójności społecznej wiąże się z działaniami wielokierunkowymi: po pierwsze są to działania sprzyjające tworzeniu warunków do realizacji zasady równych szans, tj. równego dostępu do wykształcenia, miejsc pracy oraz awansu zawodowego przy zapewnieniu pełnej mobilności, po drugie są to działania wzmacniające solidarność w społeczeństwie przeciwdziałające wykluczeniu, po trzecie są to również działania zapewniające ochronę najsłabszych przez redystrybucję środków budżetowych przeznaczanych na zwalczanie przejawów marginalizacji społecznej i dyskryminacji (por. Karwacki, 2009). Budując spójność społeczną, Unia Europejska zapewnia swoim obywatelom swobodę przemieszczania się, osiedlania i podejmowania pracy, jak również inicjuje działania w celu poprawy efektywności polityki zatrudnienia skutkującej tworzeniem nowych miejsc pracy – Europejska Strategia Zatrudnienia.

Spójność terytorialna jest najtrudniejszym do zdefiniowania wymiarem spójności. Jak trudnym, najlepiej świadczy fakt, że niezdefiniowanym całościowo przez Komisję Europejską nawet w Zielonej Księdze na temat spójności terytorialnej. Dyskusja na ten temat toczy się aktualnie na forum państw członkowskich Unii Europejskiej. „Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę” w okresie październik 2008 r.–luty 2009 r. podlegała konsultacjom społecznym koordynowanym przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej. Wnioski z tej konsultacji zostały zaprezentowane na I seminarium ewaluacyjnym Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej, które zostało zorganizowane 25 września 2009 r. w Brukseli pt. „Territorial Cooperation and Territorial Cohesion” oraz konferencji poświęconej polityce spójności i rozwojowi terytorialnemu, jaka odbyła się w Kirunie w grudniu 2009 r. pod hasłem „Make Use of the Territorial Potential!” Zapoczątkowało to cykl spotkań „Territorial Cohesion and Urban Matters Seminar” (TCUM Seminar), dotyczących ewaluacji koncepcji spójności terytorialnej, które były kontynuowane w 2010 r.: II Seminarium TCUM „Geographic scales of policy intervention” – Bruksela marzec 2010 r., III Seminarium TCUM „Improving policy coherence on the

⁵ Należy pamiętać, że wyróżnia się w literaturze też inne wymiary spójności, np. spójność kulturową, spójność etniczną, spójność polityczną itd.

ground” – Bruksela 2 lipca 2010 r.⁶ Uzyskane wnioski pozostawiły jednak znaczną dowolność w zakresie konkretyzacji pojęcia spójności terytorialnej. Należy przyjąć, że spójność terytorialna ma charakter uzupełniający, a zarazem wzmacniający w stosunku do spójności ekonomicznej i społecznej. Można założyć, że spójność terytorialna jest zarówno narzędziem, jak i efektem osiągania spójności ekonomicznej i społecznej. Tym samym z jednej strony obejmuje ona działania poprawiające niedoskonałe zagospodarowanie przestrzenne danego obszaru tak, aby optymalizować warunki do rozwoju społeczno-gospodarczego, czyli dążyć do osiągania ładu przestrzennego. Dotyczy to przede wszystkim rozwoju systemu osadniczego oraz sieciowej infrastruktury transportowo-telekomunikacyjnej, które powinny zapewniać optymalne warunki do funkcjonowania układów społeczno-gospodarczych, ale które również umożliwiają budowanie lokalnych powiązań stwarzających szanse na rozwój tym, którzy zamieszkują obszary peryferyjne, a w ten sposób mogą korzystać z zasobów obszarów centralnych i uczestniczyć we wspólnym budowaniu dobrobytu (por. *Growing Regions...* 2007). Z drugiej strony spójność terytorialna oznacza wzrost poziomu integracji terytorialnej obszaru poprzez jego domknięcie oraz zmniejszenie wewnętrznego poziomu nierównowagi przestrzennej. Unia Europejska, realizując cele spójności przestrzennej, przygotowuje i realizuje transnarodowe programy rozwoju infrastruktury transportowo-komunikacyjnej. Przykładem tego rodzaju inicjatywy jest rozwijany od końca lat 80. program Trans-European Networks (TEN), którego zadaniem jest tworzenie warunków dla wzrostu integracji terytorialnej na obszarze działania Wspólnego Rynku. Drugim kierunkiem działań wzmacniających spójność terytorialną jest wspieranie współpracy międzyregionalnej i między państwowej, w tym również na szczeblu lokalnym, co w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2007–2013 zostało sformalizowane w postaci jednego z trzech celów wspólnotowej polityki spójności określonego mianem Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT).

Należy podkreślić, że spójność można rozpatrywać na różnych poziomach terytorialnych. Najczęściej odnosi się do zjawisk społeczno-gospodarczych analizowanych na poziomie między państwowym lub międzyregionalnym. Przy prowadzeniu analizy na poziomie regionalnym, co obecnie wydaje się szczególnie istotne ze względu na dominującą pozycję regionów jako podmiotów polityki gospodarczej, pojęcie spójności należy interpretować przede wszystkim jako spójność układu wewnątrzregionalnego. Spójność ta powinna prowadzić do komplementarności tego układu, co nie zawsze musi wiązać się z wyrównaniem występujących w jego granicach różnic w poziomie rozwoju. Warunkiem dla osiągnięcia tej komplementarności (spójności) jest takie zagospodarowanie przestrzeni, które sprzyja rozwojowi powiązań: gospodarczych, społecznych i technicznych, warunkujących, dzięki zachodzącym relacjom funkcjonalnym, możliwość rozwoju całego regionu pomimo występujących wewnątrzregionalnie różnic rozwojowych (por. Marszał, Pieleśiak 2008). W tym kontekście działania polityki regionalnej powinny dotyczyć wspierania przedsięwzięć poprawiających poziom spójności w każdym wymiarze,

⁶ Trwająca dyskusja nad rolą spójności terytorialnej w polityce spójności doprowadziła również do opublikowania raportu na temat wpływu polityki spójności na rozwój lokalny, który ukazał się w kwietniu 2010 r. (por. *Cohesion Policy Support...* 2010).

zwłaszcza w aspekcie tworzenia warunków przestrzennych oraz merytorycznych dla rozwoju sieci powiązań wewnątrz- i międzyregionalnych. Wiąże się to z koniecznością rozpatrywania spójności w ujęciu funkcjonalnym. Istotne znaczenie w tym ujęciu ponownie zyskuje pojęcie przestrzeni (por. Zielona Księga... 2008). Jak zwraca uwagę Gorzelak (2009), spójność rozumiana tylko w kategoriach wyrównawczych prowadzi do natychmiastowej sprzeczności wynikającej z klasycznego dylematu polityki regionalnej: równość czy wydajność. Ujęcie funkcjonalne spójności nie stoi w sprzeczności z dążeniem do konkurencyjności. Spójność rozumiana funkcjonalnie i zachodząca w trzech jej wymiarach: ekonomicznym, społecznym i terytorialnym zwiększa konkurencyjność obszaru rozumianą jako suma konkurencyjności przedsiębiorstw oraz konkurencyjności ich otoczenia. Spójność obniża koszty transakcyjne przedsiębiorstw korzystających z dobrze funkcjonujących powiązań transportowo-komunikacyjnych, rozwijającego się otoczenia instytucjonalnego oraz mobilnych zasobów pracy charakteryzujących się wysokim poziomem kapitału ludzkiego i społecznego. Podejście takie wymaga przyjęcia założenia, że występowanie spójności nie musi oznaczać stanu wyrównania różnic, a jedynie osiągnięcie poziomu zróżnicowania akceptowanego politycznie i społecznie (por. Molle 2007). Tym samym w działaniach wzmacniających spójność musi dojść do reorientacji celów, zniwelowania różnic na uzyskiwanie korzyści z występowania zróżnicowania przy m.in. wykorzystaniu zasobów endogenicznych, terytorialnej koordynacji polityk oraz wprowadzeniu systemu wieloszczeblowego zarządzania (multilevel governance) (por. Reshaping Economic... 2009). Warunkiem niezbędnym dla przyjęcia tego podejścia jest takie kształtowanie zagospodarowania przestrzennego, które stworzy możliwości dla występowania i rozwoju relacji funkcjonalnych. Prowadzi to do konieczności zmiany paradygmatu polityki rozwoju z wyrównawczego na polaryzacyjno-dyfuzyjny, za którego upowszechnieniem lobbują kraje OECD.

Należy podkreślić, że takie ujmowanie spójności jest w pełni zgodne z założeniami Strategii Lizbońskiej i jej obecnej aktualizacji w postaci Strategii Europa 2020 (2010), a nawet stanowi warunek konieczny dla osiągnięcia ich celów. Jak stwierdza Hübner (2006), tradycyjne, rozłączne traktowanie spójności i konkurencyjności przypomina trochę dyskusję o europejskim modelu społecznym, która toczyła się przez wiele lat własnym nurtem, pomijając takie elementy, jak wzrost gospodarczy i konkurencyjność. Wszystko wskazuje jednak na to, że nie stoimy obecnie przed wyborem między Europą konkurencyjną a spójną. Koncepcja taka nie jest już aktualna chociażby ze względu na brak możliwości rozłączenia tych pojęć. Trwała spójność może bowiem być osiągnięta jedynie poprzez konkurencyjność i wzrost gospodarczy oparty na innowacyjności i zastosowaniu wiedzy, a poprawa spójności jest natomiast uwarunkowaniem dla poprawy konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza na poziomie regionalnym, gdzie dzięki działaniom interwencyjnym polityki regionalnej zmierzamy do pełnego wykorzystania lokalnych i regionalnych zasobów wzrostu, które dzisiaj decydują o produktywności gospodarki i umożliwiają poprzez wzrost konkurencyjności regionów wzmacnianie spójności społeczno-ekonomicznej całej Unii Europejskiej (por. Faludi, 2006).

Przyjmując powyższe założenia, można podjąć próbę konkretyzacji pojęcia spójności na poziomie regionalnym w każdym z trzech jej wymiarów:

Spójność ekonomiczną należy interpretować w powiązaniu z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego regionu wynikającym ze stanu i struktury gospodarki, poziomu rozwoju infrastruktury gospodarczej, sytuacji finansowej podmiotów gospodarczych oraz ich otoczenia, a także innowacyjności i produktywności. Zmniejszanie różnic w układzie wewnątrzregionalnym w ramach tych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego można interpretować jako wzrost spójności ekonomicznej. Działania interwencyjne poprawiające te aspekty rozwoju powinny być interpretowane jako wspieranie spójności ekonomicznej.

Spójność społeczną należy interpretować w powiązaniu z poziomem rozwoju społecznego regionu wynikającym z dostępu do rynku pracy, poziomu i warunków życia będących rezultatem poziomu dochodów oraz występujących więzi społecznych. Wzrost spójności społecznej wiąże się ze zmniejszaniem się różnic w układzie wewnątrzregionalnym w zakresie wskazanych aspektów rozwoju. Interwencja poprawiająca dostęp do miejsc pracy, a tym samym dostęp do dochodów oraz stwarzająca warunki dla rozwoju więzi społecznych powinna być interpretowana jako wspieranie spójności społecznej.

Spójność terytorialną postrzega się jako sieciovą organizację regionu pozwalającą na wzrost spójności w wymiarze ekonomicznym i społecznym zapewniającą racjonalne funkcjonowanie układu społeczno-gospodarczego. Tym samym spójność terytorialną wiąże się przede wszystkim z kształtowaniem sieci powiązań umożliwiających rozwój relacji funkcjonalnych zachodzących w wymiarze ekonomicznym i społecznym, które zapewniają komplementarność układu regionalnego. Analiza spójności terytorialnej odnosi się do stanu rozwoju i struktury sieci osadniczej oraz infrastruktury komunikacyjnej umożliwiających powstanie szkieletu funkcjonalnego gospodarki regionalnej. Interwencja poprawiająca stan infrastruktury transportowo-telekomunikacyjnej oraz stan infrastruktury miejskiej stanowiących podstawę dla tworzenia warunków do rozwoju sieciowej organizacji regionu powinna być interpretowana jako wspieranie spójności terytorialnej.

Przeprowadzona analiza potwierdza występowanie silnych zależności między koncepcją spójności i pojęciem przestrzeni w definiowaniu celów i zakresu działań współczesnej polityki regionalnej. Ewolucja, jaką można zidentyfikować w zakresie kształtowania się koncepcji spójności, prowadzi do jednoznacznych wniosków wskazujących na rosnące znaczenie przestrzeni w dążeniu do poprawy warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Przestrzeń przestaje pełnić rolę jedynie układu odniesienia w analizach stopnia zróżnicowania procesów rozwojowych oraz koncentracji geograficznej udzielanej w ramach polityki regionalnej interwencji, a staje się podstawą dla optymalizowania procesów społeczno-gospodarczych. Dążenie do osiągnięcia ładu przestrzennego, będące nadrzędnym celem gospodarki przestrzennej, jest podłożem tworzenia warunków do poprawy spójności ekonomicznej i spójności społecznej, zarówno w układzie krajowym, jak i międzyregionalnym oraz wewnątrzregionalnym. Jest to szczególnie ważne w kontekście zyskującego na znaczeniu funkcjonalnego podejścia do spójności, w którym właści-

we zagospodarowanie przestrzeni jest podstawowym warunkiem dla wszystkich pozostałych działań.

Literatura

- Churski P. 2008. Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Cohesion Policy Support for Local Development. Best Practice and Future Policy Options. Final Report, kwiecień 2010, Bruksela.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komunikat Komisji, COM (2005) 2020, 3.03.2010, Bruksela.
- Faludi A. 2006. From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy. *Regional Studies*, 40, 6: 667–678.
- Gorzela G. 2009. Fakty i mity rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(36): 5–27.
- Growing Regions, Growing Europe. Fourth Report on Economic and Social Cohesion. Komisja Europejska, maj 2007, Bruksela.
- Hübner D. 2006. Spójność i konkurencyjność – czy można je połączyć. Referat na IV Kongresie Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej, Warszawa, 13 października 2006 r. (<http://www.strategializbonska.pl/>).
- Karwacki A. 2009. Spójność – kluczowe pojęcie dla współczesnej polityki społecznej (inspiracje, tropy i wyzwania). *Studia Socjologiczne*, 1/2009 (192): 9–51.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Marszał T., Pieleśiak I. 2008. Spójność obszaru metropolitalnego w świetle powiązań infrastrukturalnych (przykład Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego). [W:] Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań Strategii Lizbońskiej. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 70: 180–196.
- Molle W. 2007. *European Cohesion Policy*. Routledge, London.
- Reshaping Economic Geography. *World Development Report 2009*. World Bank, Washington.
- Szlachta J. 1990. Gospodarka regionalna w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Restrukturyzacja gospodarki regionalnej i lokalnej, 2. Instytut Planowania, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91/1998, poz. 576).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 91/1998, poz. 577).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96/1998, poz. 603 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. nr 106/1998, poz. 668).
- Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. nr 48/2000, poz. 550).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. nr 116/2004, poz. 1206).
- Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 149/2006, poz. 1073).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 227/2006, poz. 1658).

Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę. Komisja Europejska, październik 2008, Bruksela.

The cohesion and space – the dilemmas of regional policy

Abstract: The aim of the article is to analyse the relationships holding between regional policy and the cohesion conception. Special attention is paid to the role of space in their formulation and transformation. The cohesion conception is connected directly with measures taken under regional policy, whose supreme goal is to intervene in the market mechanism in order to reduce the scale of development disparities. The notion of space in the cohesion conception, especially in terms of its use in regional policy, has been undergoing a significant evolution in recent years. The article discusses the most salient elements of this process.

Key words: cohesion, space, regional policy