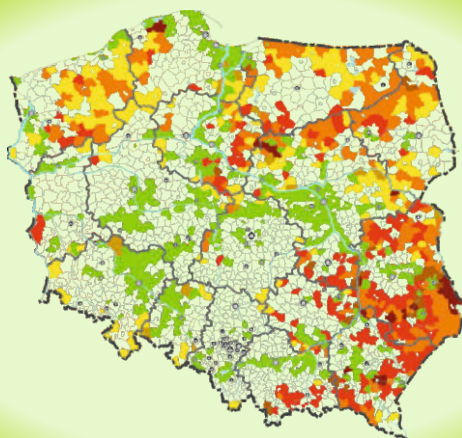


INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
im. Stanisława Leszczyckiego

POLSKA AKADEMIA NAUK

Przemysław Śleszyński, Jerzy Bański
Marek Degórski, Tomasz Komornicki

DELIMITACJA OBSZARÓW STRATEGICZNEJ
INTERWENCJI PAŃSTWA: OBSZARÓW WZROSTU
I OBSZARÓW PROBLEMOWYCH



Warszawa 2017

PRACE GEOGRAFICZNE

245. Stępiak M., 2014, *Przekształcenia przestrzennego rozmieszczenia zasobów mieszkaniowych w Warszawie w latach 1945–2008*, 168 s., 42 ryc., 15 tab., 4 aneksy.
246. Górczyńska M., 2014, *Zmiany różnicowań społecznych i przestrzennych w wybranych dzielnicach Warszawy i aglomeracji paryskiej: dynamika i aktorzy*, 274 s., 49 ryc., 43 tab., 28 fot., 18 aneksów.
247. Kijowska-Strugała M., 2015, *Transport zawieszony w warunkach zmieniającej się antropopresji w zlewni Bystrzanki (Karpaty Fliszowe)*, 140 s., 80 ryc., 23 tab., 20 fot.
248. Rosik P., Kowalczyk K., 2015, *Rozwój infrastruktury drogowej i kolejowej a przesunięcie modalne w Polsce w latach 2000–2010*, 214 s., 101 ryc., 49 tab.
249. Komornicki T., Wiśniewski R., Baranowski J., Błażejczyk K., Degórski M., Goliszek S., Rosik P., Solon J., Stępiak M., Zawiska I., 2015, *Wpływ wybranych korytarzy drogowych na środowisko przyrodnicze i rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów przyległych*, 202 s., 77 ryc., 38 tab., 2 fot.
250. Komornicki T., Zaucha J., Szejgiec B., Wiśniewski R., 2015, *Powiązania eksportowe gospodarki lokalnej w warunkach zmiennej koniunktury – analiza przestrzenna*, 196 s., 66 ryc., 24 tab.
251. Affek A., 2016, *Dynamika krajobrazu. Uwarunkowania i prawidłowości na przykładzie dorzecza Wiaru w Karpatach (XVIII–XXI wiek)*, 246 s., 98 ryc., 33 tab.
252. Bucala A., Budek A., Kozak M., Starkel M., Wiejaczka Ł., 2016, *Kierunki przemian środowiska przyrodniczego dolin gorczańskich*, 112 s., 21 ryc., 24 tab., 10 fot.
253. Plit J., 2016, *Krajobrazy kulturowe Polski i ich przemiany*, 302 s., 71 ryc., 13 tab., 8 fot.
254. Korcelli P., Kozubek E., Werner P., 2016, *Zmiany użytkowania ziemi a interakcje przestrzenne na obszarach metropolitalnych Polski*, 114 s., 55 ryc., 18 tab.
255. Bednarek-Szczepańska M., Dmochowska-Dudek K., 2017, *Syndrom NIMBY na obszarach wiejskich w Polsce. Uwarunkowania i specyfika konfliktów wokół lokalizacji niechcianych inwestycji*, 149 s., 71 ryc., 17 tab.
256. Korcelli-Olejniczak E., Kozłowski S., Bierzyński A., Piotrowski F., 2017, *Region Metropolitalny Warszawy – studia miast średniej wielkości*, 128 s., 26 ryc., 13 tab., 26 fot.
257. Taylor Z., Ciechański A., 2017, *Deregulacja i przekształcenia przedsiębiorstw transportu lądowego w Polsce na tle polityki spójności UE*, 270 s., 42 ryc., 34 tab.
258. Rosik P., Pomianowski W., Goliszek S., Stępiak M., Kowalczyk K., Guzik R., Kołoś A., Komornicki T., 2017, *Multimodalna dostępność transportem publicznym gmin w Polsce (MULTIMODACC)*, 303 s., 166 ryc., 41 tab.
259. Matuszkiewicz J.M., Solon J., Kowalska A., Wolski J., Affek A., Degórski M., Grabińska B., Kozłowska A., Plit J., Pawlicki R.W., *Historyczne zmiany pokrywy leśnej na pograniczu mazursko-kurpiowskim w aspekcie rozwoju zrównoważonego krajobrazu*, 402 s. + 1 wklejka, 182 ryc., 63 tab.

INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
IM. STANISŁAWA LESZCZYCKIEGO
POLSKA AKADEMIA NAUK

PRACE GEOGRAFICZNE NR 260

GEOGRAPHICAL STUDIES

No. 260

DELIMITATION OF THE STATE INTERVENTION STRATEGIC AREAS:
GROWTH AREAS AND PROBLEM AREAS

POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
IM. STANISŁAWA LESZCZYCKIEGO

PRACE GEOGRAFICZNE NR 260

**PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI, JERZY BAŃSKI
MAREK DEGÓRSKI, TOMASZ KOMORNICKI**

**DELIMITACJA OBSZARÓW STRATEGICZNEJ
INTERWENCJI PAŃSTWA: OBSZARÓW WZROSTU
I OBSZARÓW PROBLEMOWYCH**



WARSZAWA 2017

<http://rcin.org.pl>

KOMITET REDAKCYJNY

REDAKTOR: Grzegorz Węclawowicz

CZŁONKOWIE: Jerzy Grzeszczak, Barbara Krawczyk,
Jan Matuszkiewicz, Jerzy J. Parysek

RADA REDAKCYJNA

Bolesław Domański, Adam Kotarba, Jan Łoboda,
Andrzej Richling, Jan S. Kowalski, Andrzej Lisowski,
Eamonn Judge, Lydia Coudroy

RECENZENCI TOMU

Paweł Churski, Monika Stanny

Publikacja współfinansowana przez Ministerstwo Rozwoju

ADRES REDAKCJI PRAC GEOGRAFICZNYCH

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa

Zgłoszenie pracy do druku jest jednoznaczne z wyrażeniem zgody
na opublikowanie w wersji papierowej i elektronicznej



Rysunek na okładce przedstawia rycinę 7.7

© Copyright by Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania
im. Stanisława Leszczyckiego Polska Akademia Nauk, Warszawa 2017

PL ISSN 0373-6547

ISBN 978-83-61590-78-1

Opracowanie redakcyjne: Ewa Jankowska

Opracowanie kartograficzne: Przemysław Śleszyński, Tomasz Ryger

Tłumaczenia: Tomasz Paczuski, Michał Konopski

Druk i oprawa: INVEST-DRUK

<http://rcin.org.pl>

SPIS TREŚCI

PRZEDMOWA	9
1. WPROWADZENIE	11
1.1. Sformułowanie problemu	11
1.2. Cele opracowania	13
1.3. Pytania badawcze	14
1.4. Metodologia badań	16
1.4.1. Tabela realizacyjna	16
1.4.2. Metody badań	18
1.4.3. Źródła danych	20
1.4.4. Uwagi terminologiczne	21
2. PODSTAWY KONCEPCYJNO-TEORETYCZNE OSI I OP	23
2.1. Pojęcie i definicje rozwoju oraz założenia rozwoju regionalnego	23
2.2. Terminologia i definicje	27
2.3. Przykłady klasyfikacji i delimitacji obszarów problemowych	33
3. FORMALNO-PRAWNE ROZWIĄZANIA IDENTYFIKACJI ORAZ WYZNACZANIA OF/OSI/OP W POLSCE	55
3.1. Obszary specjalne w ustawach	55
3.1.1. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	55
3.1.2. Ustawa o polityce rozwoju	57
3.1.3. Ustawa krajobrazowa	58
3.1.4. Ustawa metropolitalna	59
3.1.5. Ustawa o rewitalizacji	59
3.1.6. Ustawa o programach operacyjnych 2014-2020	62
3.1.7. Ustawy samorządowe	63
3.2. Problem aktywizacji społeczno-gospodarczej	66
3.3. Kontekst zagraniczny	67
3.4. Wnioski	71
4. OBSZARY FUNKCJONALNE, STRATEGICZNEJ INTERWENCJI I PROBLEMOVE W DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH	75
4.1. Dokumenty krajowe	75
4.1.1. Strategia Rozwoju Kraju 2020	75
4.1.2. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności	80

4.1.3.	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony – miasta – obszary wiejskie	80
4.1.4.	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030	82
4.1.5.	Inne dokumenty krajowe	91
4.2.	Strategie rozwoju województw	95
4.2.1.	Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 . . .	95
4.2.2.	Strategia rozwoju województwa kujawsko- pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+ . . .	99
4.2.3.	Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 r.)	102
4.2.4.	Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020	103
4.2.5.	Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020	107
4.2.6.	Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020	110
4.2.7.	Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020. Innowacyjne Mazowsze	111
4.2.8.	Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r. . .	112
4.2.9.	Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020 . .	114
4.2.10.	Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020	122
4.2.11.	Strategia rozwoju województwa pomorskiego 2020	124
4.2.12.	Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020”	124
4.2.13.	Aktualizacja Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020	124
4.2.14.	Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025 . . .	126
4.2.15.	Wielkopolska 2020. Zaktualizowana strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do roku 2020	129
4.2.16.	Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego	130
4.3.	Podsumowanie.	130
5.	KONCEPCJA OBSZARÓW STRATEGICZNEJ INTERWENCJI	143
5.1.	Założenia i cele	143
5.2.	Identyfikacja składowych systemu i definicje	144
5.3.	Obszary Wzrostu	147
5.4.	Obszary Problemowe	149
5.5.	Relacje między Obszarami Strategicznej Interwencji a Obszarami Funkcjonalnymi	150

6. METODOLOGIA, KRYTERIA I WSKAŹNIKI SZCZEGÓŁOWE OBSZARÓW STRATEGICZNEJ INTERWENCJI	155
6.1. Obszary Wzrostu	155
6.1.1. Metodologia	155
6.1.2. Podsystemy strategiczne	155
6.1.3. Pytania ewaluacyjne	156
6.2. Obszary Problemowe	158
6.2.1. Metodologia	158
6.2.2. Przyrodnicze Obszary Problemowe	161
6.2.3. Społeczne Obszary Problemowe	175
6.2.4. Ekonomiczne Obszary Problemowe	189
7. DELIMITACJA OBSZARÓW STRATEGICZNEJ INTERWENCJI	207
7.1. Obszary Wzrostu	207
7.1.1. Lista indykatorywna	207
7.1.2. Ocena ekspercka i wyznaczenie Obszarów Strategicznej Interwencji-Obszarów Wzrostu (OSI-OW)	215
7.2. Obszary Problemowe	228
7.2.1. Ustalenie wartości progowych	228
7.2.2. Delimitacja Przyrodniczych Obszarów Problemowych	230
7.2.3. Delimitacja Społecznych Obszarów Problemowych	232
7.2.4. Delimitacja Ekonomicznych Obszarów Problemowych	234
7.2.5. Typy Obszarów Problemowych	238
8. POTRZEBY MONITOROWANIA ZARZĄDZANIA ROZWOJEM W KONTEKŚCIE OSI	241
8.1. Główne problemy monitorowania rozwoju	241
8.2. Monitorowanie OSI jako część krajowej infrastruktury informacji przestrzennej oraz Atlasu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju	242
8.3. Ocena wskaźników Obszarów Problemowych pod względem możliwości monitorowania	245
8.4. Potrzeby diagnozowania i monitorowania Obszarów Wzrostu	249
8.5. Możliwości wdrożenia monitoringu	249
9. PODSUMOWANIE, WNIOSKI I REKOMENDACJE	251
9.1. Ocena istniejącego systemu OSI oraz wnioski dla zmian legislacyjnych	251
9.2. Wnioski koncepcyjno-teoretyczne i poznawcze	254
9.3. Wnioski metodyczne i źródłowo-statystyczne	255
9.4. Wnioski praktyczne	256
9.5. Główne rekomendacje	259

Literatura	261
Wykaz wykorzystanych aktów prawnych i dokumentów	279
A. Ustawy (chronologicznie)	279
B. Dokumenty krajowe i ponadregionalne (alfabetycznie)	279
C. Strategie rozwoju województw (alfabetycznie)	281
D. Plany zagospodarowania przestrzennego województw (alfabetycznie)	283

PRZEDMOWA

Niniejsze opracowanie jest wynikiem projektu realizowanego w latach 2015-2016 w IGiPZ PAN dla Ministerstwa Rozwoju pt. „Zidentyfikowanie obszarów strategicznej interwencji państwa, w tym obszarów problemowych” przez zespół autorski: Przemysław Śleszyński (koordynacja), Jerzy Bański, Marek Degórski, Tomasz Komornicki oraz osoby współpracujące: Denis Cerić, Aleksandra Deręgowska, Damian Mazurek. Wpisuje się ono w dyskusję nad terytorializacją polityki rozwoju, w tym zwłaszcza w związku z celami polityki regionalnej, ujętej w *Ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658). W ustawie tej przez politykę rozwoju rozumie się: zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

Oddawane do rąk Czytelnika studium jest zmodyfikowaną do celów wydawniczych wersją opisanego wyżej opracowania. W stosunku do pierwotnej wersji znacznie skrócono część dotyczącą kwerendy literaturowej w innych krajach, dotyczącą rozwiązań prawno-operacyjnych stosowanych w polityce rozwoju. Z drugiej strony rozwinięto niektóre wątki i uzupełniono o najnowszą literaturę dotyczącą zwłaszcza określania obszarów strategicznej interwencji i obszarów problemowych.

Wykonane opracowanie stało się podstawą do kolejnych prac studialno-eksperymentalnych, związanych z realizacją zadań strategicznych państwa w zakresie kształtowania polityki rozwoju. Wyniki delimitacji obszarów problemowych stały się „wsadem” analitycznym do ich regionalizacji (Śleszyński i in. 2017), który był końcowym etapem prac oraz do wyznaczenia problemowych miast średnich – tracących funkcje społeczno-gospodarcze (Śleszyński 2017). Obydwa elementy były prowadzone w ramach *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* przez powołany przez Ministerstwo Rozwoju zespół ekspercki (J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki i P. Śleszyński) i znalazły się w końcowym dokumencie rządowym, przyjętym przez Radę Ministrów w lutym 2017 r.

Chcąc jak najszybciej i efektywnie upowszechnić wyniki, także za granicą, niektóre z części projektu i jego kontynuacji były już publikowane. Dotyczy to delimitacji obszarów wzrostu (Komornicki i in. 2017) oraz wspomnianej regionalizacji obszarów problemowych (Śleszyński i in. 2017).

Monografia jest dziełem zespołowym, a autorstwo poszczególnych rozdziałów wynika zarówno z zainteresowań badawczych poszczególnych osób, jak też przyjętej struktury problemowo-organizacyjnej oraz podziału i harmonogramu prac w projekcie realizowanym w IGiPZ PAN dla Ministerstwa Rozwoju. Rozdział 1 został przygotowany przez P. Śleszyńskiego, rozdział 2 – przez J. Bańskiego i P. Śleszyńskiego, rozdział 3 – przez P. Śleszyńskiego (odnośnie dokumentów krajowych) i T. Komornickiego (w zakresie doświadczeń zagranicznych), rozdział 4 – przez wszystkich autorów i skoordynowany przez J. Bańskiego (w rozdziale tym D. Mazurek wykonał pracochłonne prace techniczne polegające na wektoryzacji danych z dokumentów rządowych i samorządowych pod kątem ich przynależności do obszarów problemowych, funkcjonalnych itp.). Rozdział 5, 6 i 7 stanowiący główny „wsad” koncepcyjny, metodologiczny i empiryczny był przedmiotem ożywionej dyskusji i jest wynikiem pewnego konsensusu, uwzględniającego wiedzę i doświadczenie wszystkich autorów w ich specjalizacjach badawczych. W tym w rozdziale 6 zagadnienia przyrodnicze zostały zidentyfikowane i opisane przez M. Degórskiego, zagadnienia społeczne – przez P. Śleszyńskiego, a ekonomiczne – przez T. Komornickiego. Rozdział 8 został opracowany przez P. Śleszyńskiego, a podsumowujący rozdział 9 – głównie przez T. Komornickiego, przy współudziale pozostałych autorów. Wszystkie części opracowania podlegały jednak wewnętrznej, nieraz bardzo żywej dyskusji i jako takie opracowanie jest dziełem zbiorowym, za który odpowiadają solidarnie wszyscy autorzy.

Autorzy żywią nadzieję, że opracowanie stanie się przydatne dla wszystkich osób, zajmujących się profesjonalnie polityką rozwoju i przyczyni się do uporządkowania wiedzy na temat obszarów strategicznej interwencji.

Autorzy kierują też podziękowania dla Ministerstwa Rozwoju, które sfinansowało prace koncepcyjne i analityczne oraz opublikowanie ich wyników w serii „Prace Geograficzne”.

1. WPROWADZENIE

1.1. SFORMUŁOWANIE PROBLEMU

Współczesne procesy rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno w Polsce, jak i na świecie, charakteryzują się tendencją do powiększania różnic przestrzennych i regionalnych. Temu niekorzystnemu zjawisku, którego efektem są coraz silniejsze nierówności społeczne i polaryzacja przestrzenna, przeciwdziałać ma skuteczna polityka regionalna, w tym zwłaszcza polityka spójności, do której przywiązuje się coraz większą uwagę w krajach Unii Europejskiej. Zgodnie z zapisami Traktatu Lizbońskiego, równoprawnym trzecim wymiarem spójności (obok ekonomicznej i społecznej) jest spójność terytorialna. Oznacza to, że podmiotem interwencji musi być określone terytorium. Stąd też bierze się rosnąca rola „regionalizacji” polityki rozwojowej. Dlatego też jednym z narzędzi polityki spójności jest identyfikacja i wyznaczenie przestrzenne (delimitacja) obszarów, wobec których konieczne jest prowadzenie specjalnej, zazwyczaj zindywidualizowanej polityki rozwoju.

Powyższe znalazło w Polsce odzwierciedlenie w postaci wyodrębnienia się, jako przedmiotu terytorializacji polityki rozwoju, następujących konstrukcji przedmiotowych: obszarów funkcjonalnych (OF), obszarów strategicznej interwencji (OSI) i obszarów problemowych (OP). Formułuje się dla nich specjalne narzędzia prorozwojowe, między innymi zachęty finansowe, odpowiednio dobraną politykę inwestycyjną, specjalne strumienie inwestowania, itp. Wydzielenie takich obszarów pozwala także na terytorializację i integrację horyzontalną polityk rozwojowych państwa.

Kluczowym zagadnieniem w wyznaczeniu obszarów specjalnych, w tym problemowych, jest identyfikacja poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, której służą odpowiednio dobrane wskaźniki diagnostyczne, stanowiące także narzędzie monitorowania zmian po podjęciu działań interwencyjnych. Zakres wybranych wskaźników powinien obejmować szerokie spektrum cech społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych. Wskazanie obszarów problemowych powinno przy tym zawierać w sobie lokalizację geograficzną oraz skalę i charakter problemów wymagających interwencji. Szerokie, a często potoczne rozumienie rozwoju powoduje, że istniejące podejścia metodologiczne są nieporównywalne. Istotnym problemem jest skala geograficzna, związana z lokalnym, regionalnym lub krajowym zasięgiem oddziaływania różnego rodzaju zjawisk i procesów rozwojowych, jak też władztwem terytorialnym. Wpływa to negatywnie na możliwości prowadzenia spójnej polityki rozwoju na różnych szczeblach administracyjnych, ale także na efektywność

podejmowanych działań, w tym zwłaszcza w kontekście wydatkowanych środków finansowych.

Na powyższym tle stosowane w Polsce rozwiązania dotyczące OF, OSI i OP są dość rozproszone. Nawiązują one do ustaleń zawartych w kilku dokumentach prawnych o randze ustawy, w tym *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (najnowsza, zaktualizowana wersja – Dz.U. 2014, poz. 1649), a także *Ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. 2012, poz. 647) i innych ustawach przedmiotowych (np. ostatnio w ustawie krajobrazowej, w projektowanej ustawie rewitalizacyjnej) i sektorowych (zwłaszcza związanych z obszarami wiejskimi i sektorem rolniczym). O obszarach problemowych mówi się w dokumentach centralnych: *KPZK 2030*, *KSRR 2010-2020*, *Krajowej Polityce Miejskiej*, jak też w dokumentach niższej rangi terytorialnej (niektóre ponadregionalne i wojewódzkie strategie rozwoju, plany zagospodarowania przestrzennego województw, programy ponadregionalne i ponadlokalne, różne kategorie dokumentów gminnych, jak np. strategie rozwoju oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). Szeroka gama różnych typów obszarów funkcjonalnych została zaproponowana także w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

Duża liczba proponowanych rozwiązań i ich rozległość problemowo-tematyczna w naturalny sposób prowadzi do braku harmonizacji. Dodatkowym problemem jest to, że proponowane „specjalne” rozwiązania korelują istotnie z szerokim zagadnieniem aktywizacji społeczno-gospodarczej. Jest ona prowadzona permanentnie, gdyż w dużej części należy do zadań podstawowych zasadniczo wszystkich instytucji, odpowiedzialnych za rozwój regionalny na różnych poziomach organizacji administracyjno-terytorialnej kraju. Pojawia się zasadnicze pytanie, jak rozdzielić tę standardową działalność, związaną z budową i utrzymaniem infrastruktury publicznej, inwestycjami w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, itd., czy w ogóle jest to zadanie wykonalne, a nawet czy potrzebne.

Wstępna odpowiedź na to pytanie jest twierdząca. Liczne badania naukowe i doświadczenia dowodzą, że umiejętnie prowadzona i precyzyjnie zlokalizowana terytorialnie polityka regionalna, a przede wszystkim inwestycyjna, mogą w efektywny sposób prowadzić do znaczących skutków rozwojowych. Na świecie jest bardzo wiele przykładów proaktywnych i skutecznych działań, prowadzących do powstawania nowych centrów społeczno-gospodarczych, innowacyjnych regionów przemysłowych, klastrów technologicznych, „dolin zaawansowanej techniki” itp. Często projekty te są powiązane z aktywizacją społeczną, w tym sterowaniem procesów urbanizacji i migracji.

Jak wiadomo jednak, w Polsce inicjatywy takie skutkowały raczej umiarkowanymi efektami. Spośród ponad 20, efektywnie działa tylko kilka specjalnych

stref przemysłowych, a parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości, itp. są dość powszechnie krytykowane. Spektakularne sukcesy społeczno-gospodarcze wiążą się raczej z naturalnymi procesami i indywidualnymi działaniami. Pomimo wielomiliardowych inwestycji i niewątpliwego wzrostu szeregu wskaźników społeczno-gospodarczych – z PKB per capita na czele, po 1989 r. nie powstał żaden bardziej rozległy kompleks inwestycyjny, o szerszych skutkach przestrzennych i regionalnych, na miarę przedwojennego COP czy gdyńskiego kompleksu portowego.

Co więcej, pojawia się coraz więcej głosów krytycznych dotyczących przestrzennych, gospodarczych i społecznych skutków tych przemian. Najmocniejszy, dobrze udokumentowany i znany od stosunkowo dawna jest zarzut rosnącej polaryzacji społeczno-gospodarczej kraju, powodujący brak równowagi regionalnej, efekty wymywania i niedopasowanie strukturalne rynków, w tym pracy – z masową emigracją zagraniczną na czele. Podobnie powszechnie znana jest kwestia niskiej innowacyjności oraz słabego kapitału społecznego. Od niedawna formułowany jest też problem tzw. pułapki średniego dochodu, polegający na niemożności wzrostu wskaźników ekonomicznych, a zwłaszcza dobrobytu społecznego wskutek szeregu czynników strukturalnych, związanych zwłaszcza z międzynarodowym podziałem pracy (silne uzależnienie od sektora zagranicznego w roli podwykonawcy) oraz słabościami wewnętrznej struktury gospodarczej i instytucjonalnej.

Na tle powyższych uwarunkowań, sformułowanie problemu jest następujące: jak kształtować politykę rozwojową, aby w większym stopniu zapewniała ona możliwie efektywny rozwój społeczno-gospodarczy? Mieścić w tym się powinna konceptualizacja nowego lub znaczna modyfikacja dotychczasowego modelu polityki regionalnej, nastawionego bardziej niż dotychczas na wykorzystanie zasobów endogenicznych, jak też predystynowanych do szczególnej interwencji państwa.

1.2. CELE OPRACOWANIA

Na tle sformułowanego problemu cele opracowania są praktyczne, poznawcze i metodyczne. Główny cel badania jest praktyczny i jest nim delimitacja Obszarów Strategicznej Interwencji, w tym Obszarów Problemowych w Polsce i Obszarów Wzrostu oraz dostarczenie narzędzi do tej delimitacji. Rozwinięcie celu zawarte jest w postaci zadań szczegółowych wymienionych w tabeli realizacyjnej (rozdz. 1.4.1). Oprócz tego innym ważnym celem praktycznym jest rozpoznanie i ocena stosowanych rozwiązań w zakresie identyfikacji i delimitacji OSI, OP i OW w różnych skalach terytorialnych.

Celem poznawczym jest sformułowanie modelu koncepcyjno-teoretycznego OSI, OP i OW. Cel ten jest też częściowo metodologiczny, bowiem zakłada sformułowanie pewnych reguł, dotyczących tego co i w jaki sposób badać, tj. co mam być przedmiotem Obszarów Strategicznej Interwencji oraz jaki powinien być zbiór metod służących do ich dookreślenia, w tym delimitacji geograficznej.

Celem metodycznym jest opracowanie metod delimitacji OSI, OP i OW, w tym udoskonalenie metodyki wskaźnikowej, służącej do delimitacji obszarów o różnej specyfice strukturalnej, morfologicznej i funkcjonalnej. Nie odnosi się to do badania wewnętrznej struktury wyznaczonych obszarów, szczególnie problemowych.

Dyskusja nad kluczowymi pojęciami, tj. definicjami obszaru strategicznej interwencji, obszaru problemowego, itd. została przeprowadzona w rozdziale 5. Natomiast w rozdziale 4 literalnie przyjmowano rozwiązania stosowane w różnych dokumentach, zdając sobie sprawę, że różnego typu obszary są na ogół nieporównywalne ze sobą, mając nieraz te same nazwy rodzajowe (klasyfikacyjne, typologiczne) i własne.

1.3. PYTANIA BADAWCZE

Obserwowane wysokie rozproszenie działań związanych z identyfikacją i delimitacją obszarów specjalnych (problemowych, strategicznej interwencji, ale także szerzej funkcjonalnych) determinuje potrzebę uporządkowania sytuacji, związaną ze wspomnianą racjonalnością i efektywnością działań prorozwojowych. Należy dążyć do jednolitego, spójnego i powiązanego ze sobą systemu identyfikacji i wyznaczania OSI, OW i OP. Kluczowe pytania badawcze ogniskują się wokół zagadnień:

- 1) Podstawy koncepcyjno-teoretyczne, w tym terminologia OSI, OW i OP:
 - jak należy definiować „rozwój” w polityce przestrzennej?
 - co jest priorytetem w osiąganiu celów rozwojowych: czy jest to jakość życia, stan środowiska, czy może konkurencyjność, bezpieczeństwo, itp.?
 - czy definicja rozwoju powinna być kompleksowa/syntetyczna, czy też przedmiotowo-problemowa, tj., obejmująca rozwój *sensu largo*, czy jego poszczególne składowe?
 - jak powinna brzmieć definicja OSI, OW i OP?
 - jaka jest rola OSI/OP we współczesnej polityce rozwojowej?
 - jakie są relacje klasyfikacyjne pomiędzy OSI, OW i OP?;

- 2) Kategorie semantyczne oraz struktura OSI, OW i OP:
 - czy budować system identyfikacji i wyznaczania OSI, OW i OP opartych na kompleksowej definicji rozwoju, czy też na definicjach (szczegółowych) „częstkowych” – przedmiotowo/problemowych (tematycznych)?
 - jaka powinna być struktura podziału OSI, OW i OP (odrębne problemowe obszary demograficzne/depopulacyjne, niskiej przydatności rolniczej, dostępności przestrzennej, wyposażenia w usługi, czy też ujęcie syntetyczne)?
- 3) Skale terytorialne:
 - jaki poziom terytorialny identyfikacji OSI, OW i OP jest optymalny z punktu widzenia prowadzenia polityki rozwoju?
 - jak logicznie powiązać systemy krajowe, regionalne i lokalne?
 - jak rozwiązać problemy związane ze spójnością planowania krajowego i regionalnego?
- 4) Metodologia delimitacji OSI, OW i OP:
 - w jakiej skali przestrzennej identyfikować OSI, OW i OP – krajowej, regionalnej czy lokalnej?
 - jakich narzędzi (metody statystyczne, społeczne, *desk research*, itp.) użyć do delimitacji?
 - jakie wskaźniki wykorzystać w delimitacji i czy będą one mogły służyć do obserwacji zmian po zastosowaniu interwencji?
- 5) Zakres stosowanych rozwiązań i stopień jego „zakorzenienia” w polityce rozwoju różnych szczebli terytorialnych, jak też efektywności tych rozwiązań:
 - czy stosowane rozwiązania w zakresie wyznaczania i delimitacji OSI, OW i OP są satysfakcjonujące i na ile przyczyniają się do poprawy warunków rozwoju społeczno-gospodarczego?
 - jeśli te rozwiązania są dobre, to na ile można je przenieść na grunt „nowego” systemu identyfikacyjno-delimitacyjnego?
 - jeśli te rozwiązania są złe, to w jaki sposób można je zmienić/zastąpić przy jak najmniejszych kosztach?
- 6) Możliwości wdrożenia zidentyfikowanych i wyznaczonych terytorialnie OSI, OW i OP do polityk rozwoju, zarówno kompleksowych krajowych (zwłaszcza ŚSRK), ale też sektorowych, jak też na różnych poziomach administracji terytorialnej:

- w jakim stopniu i w jaki sposób przenieść wypracowane ustalenia nie tylko do ŚSRK, ale zwłaszcza do już istniejących dokumentów?
- jak rozwiązać realnie istniejący konflikt pomiędzy potrzebą hierarchiczności, a istniejącą w praktyce dowolnością wyznaczania obszarów problemowych na poziomie np. województw?
- jak usprawnić proces legislacyjny, związany z efektywnym oraz aprobowanym instytucjonalnie i społecznie wdrożeniem proponowanych zmian?

1.4. METODOLOGIA BADAŃ

1.4.1. TABELA REALIZACYJNA

W celu bardziej przejrzystego opisu metodologii, przedstawiono go w formie tabeli (tab. 1.1). Wyszczególniono tam szczegółowe metody i sposoby realizacji opracowania.

Tabela 1.1. Metody i sposoby przeprowadzenia analiz

Zadanie (rozdział)	Zakres szczegółowy (subzadania)	Źródła danych	Metody analizy danych
I. Wstęp	Sformułowanie problemu Założenia i cele opracowania Metodologia oraz opis wykorzystanych źródeł danych	Opracowanie własne	Analiza literatury w zakresie metodologicznym
II. Podstawy koncepcyjno-teoretyczne OSI i OP	Pojęcie i definicje rozwoju Definicje OSI i OP Autorska typologia OSI i OP	Literatura przedmiotu, w tym istniejące materiały w IGiPZ PAN	Analiza literatury, analiza porównawcza, metody heurystyczno-logiczne
III. Formalno-prawne i praktyczne rozwiązania identyfikacji i wyznaczania OSI/OP za granicą	Przegląd rozwiązań prawnych za granicą Ocena porównawcza stosowanych rozwiązań metodycznych za granicą	Literatura przedmiotu, wyniki badań poziomu UE (m.in. ESPON)	Przegląd literatury i dokumentów strategicznych
IV. Formalno-prawne i praktyczne rozwiązania identyfikacji i wyznaczania OSI/OP w Polsce	Przegląd rozwiązań prawnych w Polsce Ocena porównawcza stosowanych rozwiązań metodycznych w Polsce na tle rozwiązań zagranicznych	Literatura przedmiotu, kwerenda aktów prawnych (ustawy, rozporządzenia)	Przegląd dokumentów strategicznych, kwerenda polskich aktów prawnych pod kątem występowania w nich OSI, OP oraz innych obszarów wymagających szczególnej polityki rozwoju ze względu na braki w rozwoju

Zadanie (rozdział)	Zakres szczegółowy (subzadania)	Źródła danych	Metody analizy danych
V. Lokalizacja obszarów problemowych w Polsce na podstawie literatury przedmiotu i dokumentów strategicznych	Opis źródeł danych (dokumenty krajowe, wojewódzkie, ponadregionalne) Klasyfikacja istniejących obszarów (obszary strategiczne, obszary problemowe, strefy ekonomiczne, itp.) Analiza porównawcza i wnioski	Dokumenty krajowe, wojewódzkie, ponadregionalne, ewentualnie ponadlokalne	Kwerenda istniejących dokumentów, wektoryzacja istniejących OSI/OP i wizualizacja na 1 kompleksowej mapie (mapach w różnych skalach ze względu na różną metodologię i szczegółowość?), metody taksonomiczne. Mapa zasięgów dotychczasowych delimitacji
VI. Kompleksowa propozycja systemu identyfikacji i delimitacji OSI/OP w Polsce	Założenia budowy systemu i jego właściwości Identyfikacja składowych systemu, w tym modelu wyznaczania OSI/OP Model terytorialno-problemowy (tematyczny?) OSI/OP Zasady ogólne wyznaczania OSI/OP	Opracowanie własne na podstawie wniosków z rozdziałów 2 i 3	Metody heurystyczno-logiczne, modelowanie systemowe
VII. Kryteria i wskaźniki szczegółowe OSI/OPI	Szczegółowe zasady metodyczne Identyfikacja (dobór) kryteriów i wartości wskaźników	Opracowanie własne na podstawie wniosków z rozdziału 6	Metody heurystyczno-logiczne
VIII. Wyznaczenie i delimitacja OSI/OP w Polsce	Analiza kartograficzna Syntetyczna charakterystyka OSI i OP	Opracowanie własne na podstawie wniosków z rozdziału 6 i 7, ponadto 2 i 3 (w tym znajomości istniejących rozwiązań metodycznych)	Metody heurystyczno-logiczne, metody statystyczne, metody kartograficzne (mapa lub mapy obszarów OSI/OP)

Zadanie (rozdział)	Zakres szczegółowy (subzadania)	Źródła danych	Metody analizy danych
IX. Wskazanie koniecznych zmian legislacyjnych	Spójność i efektywność w dotychczasowych dokumentach i rozwiązaniach Model współpracy rządowo-samorządowej w zakresie wdrażania OSI/OP dla różnych obszarów/jednostek terytorialnych Wnioski dla aktualizacji SSRK 2020 i KSRR 2010-2020 Zalecenia dla aktualizacji innych dokumentów na różnych szczeblach terytorialnych (zwłaszcza wynikające z ustawy o <i>pizp</i> : KPZK 2030, plany zagospodarowania przestrzennego województw)	Opracowanie własne na podstawie pkt 2-4 w konfrontacji z wynikami (pkt 6-8)	Analiza porównawcza, metody heurystyczno-logiczne
X. Opracowanie systemu monitorowania zarządzania rozwojem w kontekście OSI	Ocena wskaźników pod względem możliwości monitorowania Możliwości wdrożenia monitoringu	Opracowanie własne na podstawie pkt II-IV w konfrontacji z wynikami (pkt VI-VIII)	Metody heurystyczno-logiczne
XI. Wnioski i rekomendacje	Wnioski koncepcyjno-teoretyczne Wnioski poznawcze Wnioski metodologiczne i statystyczne Wnioski legislacyjne Wnioski realizacyjne (wdrożeńiowe) dla różnych grup podmiotów – urzędów centralnych, samorządów itp.	Opracowanie własne	Synteza – podsumowanie najważniejszych wyników i ich znaczenie praktyczne
Bibliografia	Wykaz wykorzystanych aktów prawnych i dokumentów strategiczno-planistycznych Literatura naukowa (recenzowane monografie, artykuły, rozdziały, itp.) i naukowo-praktyczne (np. opracowania ewaluacyjne, raporty eksperckie itp.)	Ustawy, rozporządzenia, istniejące przeglądy bibliograficzne	

1.4.2. METODY BADAŃ

Różnorodność problemowa i rozległość tematyczna wymagała zastosowania odpowiednio różnorodnych podejść badawczych. Wykorzystano zarówno metody dedukcyjne, jak i indukcyjne:

- a) przegląd literatury/dokumentów i analiza materiałów zastanych,
- b) analiza porównawcza,
- c) metody heurystyczno-logiczne,
- d) metody statystyczno-kartograficzne.

Przegląd istniejącej literatury i dokumentów obejmował kwerendę dostępnych publicznie materiałów źródłowych. W przypadku literatury zagranicznej, obszary problemowe identyfikował już F. Ratzel w końcu XIX w. pre-teorii rdzenia i peryferii, a szczególnie rozkwit tego typu badań nastąpił w latach 1960. W Polsce szczególnie dużo prac na temat obszarów problemowych powstało w latach 1980. i na początku lat 1990. Były one wówczas tematem licznych badań naukowych o wymiarze krajowym i regionalnym (IGiPZ PAN, KPZK PAN). Badania koncentrowały się przede wszystkim na tematyce ludnościowej, rolniczej i ekologicznej. Współcześnie obszary problemowe traktowane są bardziej kompleksowo niż sektorowo, co jest wynikiem zwiększenia zainteresowania nimi przez politykę przestrzenną i regionalną. Warto tu zwrócić uwagę, że w literaturze naukowej „obszary strategicznej interwencji” są pojęciem stosunkowo młodym, natomiast „obszary problemowe” występują już od dawna i są szczegółowo rozpoznane pod względem teoretyczno-metodologicznym. Najczęściej rozumiane są jako fragment terytorium o określonych anomaliach społecznych i ekonomicznych, rzadziej – przyrodniczych. Istnieje bardzo wyczerpujące spektrum metod delimitacji obszarów problemowych. Zależą one przede wszystkim od celu delimitacji, typu obszaru problemowego, a także dostępnych danych źródłowych.

W przypadku dokumentów rządowych i samorządowych analizowano materiały głównie szczebla centralnego i wojewódzkiego pod kątem formułowania, definiowania i wyznaczania terytorialnego OSI/OP. Procedura ta obejmowała dokumenty dostępne w Polsce oraz w wybranych krajach.

Analiza porównawcza polegała na zestawieniu i porównaniu różnych kategorii pojęciowych związanych z OSI/OPI na różnych poziomach hierarchii administracyjno-terytorialnej. Porównywane były cechy poszczególnych definicji i narzędzi służących wyznaczaniu OSI/OPI, jak też cechy strukturalne, morfologiczne i funkcjonalne wyznaczonych obszarów (np. klasy obiektów). Analiza porównawcza została też wykorzystana pod względem sposobu wyznaczania oraz funkcjonowania OSI/OP w innych krajach Unii Europejskiej (wybranych zostało pięć państw, w których przyjęto różne rozwiązania w tym zakresie, przyjęto, że będą to Niemcy, Czechy, Wielka Brytania, Hiszpania i Stany Zjednoczone).

Metody heurystyczno-logiczne polegały na wielokryterialnej analizie dostępnych informacji i kombinacjach logicznych w celu uzyskania zadowalającego efektu w postaci przyjmowanych definicji, modeli i koncepcji. Inaczej jest to „twórcze, kreatywne myślenie”. W szczególności służyło to wypracowaniu zadowalającej terminologii OSI/OP w warunkach polskich oraz stworzenia modelu konceptualnego OSI/OP i jego zastosowania w polityce rozwoju.

W ramach analiz kartograficzno-statystycznych przeprowadzono:

- identyfikację, wektoryzację i klasyfikację zasięgów obszarów specjalnych (problemowych, funkcjonalnych itd.);
- analizę rozkładów przestrzennych wskaźników cząstkowych, użytych w delimitacji obszarów problemowych;
- opracowanie map wynikowych.

W sumie wykonano około 30 map w skali głównie 1:5 mln, na których przedstawiono zasięgi obszarów OSI/OP, wskaźniki cząstkowe oraz inne zagadnienia analityczne i syntetyczne. W szczególności wykorzystano metodę kartogramu i tła jakościowego.

1.4.3. ŹRÓDŁA DANYCH

Ze względu na w dużej mierze koncepcyjny oraz diagnostyczno-opisowy charakter opracowania, warunkiem powodzenia jego realizacji, w tym osiągnięcia celów szczegółowych, stało się posiadanie zarówno gruntownej wiedzy o istniejącym dorobku bibliograficznym, jak też wyczerpujących i wiarygodnych danych źródłowych. Wykorzystano zarówno wtórne, jak i pierwotne dane.

a) dokumenty publiczne, w tym:

- dokumenty krajowe: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju do 2030 r. (DSRK 2030)*, *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju do 2020 r. (ŚSRK 2030)*, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020 (KSRR 2010-2020)*, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 r. (KPZK 2030)* oraz 10 innych strategii i opracowań szczegółowych, w tym strategii branżowych;
- strategie ponadregionalne (4 strategie obejmujące kilka województw);
- dokumenty wojewódzkie, w tym strategię rozwoju województw i plany zagospodarowania przestrzennego województw;
- obowiązujące ustawy związane z rozwojem regionalnym i aktywizacją społeczno-gospodarczą, w tym zwłaszcza ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003), o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (2006), „krajobrazowa” (2015), „metropolitalna” (2015) i „rewitalizacyjna” (2015) oraz o samorządzie różnego szczebla (gminna i wojewódzka);

b) Bank Danych Lokalnych GUS;

- c) dane zamawiane w GUS dotyczące poziomu wykształcenia w gminach według NSP 2011;
- d) dane Państwowej Komisji Wyborczej/Krajowego Biura Wyborczego nt. frekwencji w wyborach powszechnych w gminach w latach 2005-2015;
- e) dane Centralnej Komisji Egzaminacyjnej o wynikach sprawdzianu w szkołach podstawowych w latach 2010-2014;
- f) dane dotyczące wskaźnika Klimatycznego Bilansu Wodnego opracowane przez Instytut Uprawy i Nawożenia Gleb w Puławach za okres IV-VI 2011-2015;
- g) dane IGiPZ PAN dotyczące dostępności czasowo-przestrzennej, w tym bazujące na oryginalnym modelu prędkości ruchu samochodem osobowym (Śleszyński 2009, 2015a).

1.4.4. UWAGI TERMINOLOGICZNE

Dyskusja nad kluczowymi pojęciami, tj. definicjami obszaru strategicznej interwencji, obszaru problemowego, itd. została przeprowadzona w rozdziale 5. Natomiast w rozdziale 4 literalnie przyjmowano rozwiązania stosowane w poszczególnych dokumentach, zdając sobie sprawę, że różne typy obszarów są na ogół nieporównywalne ze sobą.

2. PODSTAWY KONCEPCYJNO-TEORETYCZNE OBSZARÓW STRATEGICZNEJ INTERWENCJI I OBSZARÓW PROBLEMOWYCH

2.1. POJĘCIE I DEFINICJE ROZWOJU ORAZ ZAŁOŻENIA ROZWOJU REGIONALNEGO

W powszechnym stosowaniu słowa „rozwój” używa się do określenia pozytywnych zmian jakościowych i ilościowych. Bliskożnacznie używa się takich pojęć, jak postęp, progres, rozkwit, ożywienie, doskonalenie, a także wzrost (przyrost, zwiększenie, nasilenie), rozbudowa, dynamizacja oraz ekspansja i podobnych w odniesieniu do np. biegu wydarzeń, procesu, ewolucji, kolejności, zasięgu oddziaływania, itp.

W filozofii pojęcie „rozwój” używa się w trzech znaczeniach, jako: 1) przejście od formy wirtualnej do rzeczywistej; 2) sekwencję zmian zachodzących w jakimś układzie według określonych praw biologicznych, psychologicznych, socjologicznych itp., 3) proces zmian kierunkowych, najczęściej nieodwracalnych, dokonujących się pod wpływem różnych czynników wewnętrznych i środowiskowych (Podsiad, Więckowski 1983). Przy tym na gruncie filozofii sformułowano cztery koncepcje (paradygmaty) rozwoju: J.F. Hegla – jako rozwój idei, H. Spencera – jako ewolucji, K. Marksa – jako rewolucji na bazie materializmu dialektycznego i darwinizmu oraz H. Bergsona – jako ewolucji twórczej (Salamacha 2000).

W naukach o życiu rozwój wiązany jest z przechodzeniem od form mniej do bardziej skomplikowanych (Futuyma 2008). W naukach społecznych, zwłaszcza w antropologii, podkreśla się cel rozwoju oraz jego rozróżnienie ze względu na uwarunkowania biologiczne człowieka, środowisko i proces uczenia się, jak też na rozwój indywidualny i społeczny (Eller 2012). W socjologii rozwój rozumie się na tle procesów społecznych, zwłaszcza w kontekście teorii modernizacji i funkcjonalizmu strukturalnego (Marshall, Tabin 2004). W ekonomii zwraca się uwagę na długofalowość procesów gospodarczych, a sam rozwój definiuje się głównie, jako wzrost gospodarczy i fundamentalne zmiany w strukturze gospodarki, związane z uprzemysłowieniem, tercjalizacją, podziałem pracy (Scruton 2002).

Studia nad rozwojem rozwinęły się po II wojnie światowej w związku z rosnącym zainteresowaniem politycznym społeczeństw i świata nauki wskutek zmian postkolonialnych i prób przewyciężenia dysproporcji w stanie zagospodarowania krajów i regionów, w tym poziomie życia. W pierwszym okresie ustalił się „paradygmat” ścisłego związku rozwoju społecznego ze

wzrostem ekonomicznym, w tym rolą w nim kapitału i technologii, forsowany m.in. przez R. Solowa i innych czołowych ekonomistów amerykańskich. Jednak już w latach 70. ubiegłego wieku zauważano coraz więcej rozbieżności, w tym identyfikowano coraz więcej negatywnych zjawisk towarzyszących nominalnemu wzrostowi dochodu narodowego, takich jak zwłaszcza rozwarstwienia, patologie społeczne i zanieczyszczenie środowiska. Doprowadziło to do silnego wzrostu zainteresowania problematyki warunków, jakości i poziomu życia (Szlajfer 1991).

Z powyższych powodów jeszcze w latach 60. ubiegłego wieku zaczęło się ujawniać coraz silniejsze zainteresowanie ekonomii rozwarstwieniami w ujęciu terytorialnym. Co ważne, tego typu analizy były prowadzone już wcześniej na gruncie geografii (także w Polsce, jeszcze przed II wojną światową, np. B. Zaborski, J. Kubijowicz i in.), ale to dopiero głównie w naukach ekonomicznych sformułowano koncepcje, związane z nierównomiernym rozwojem w przestrzeni (F. Perroux, J. Friedman, O. Hirschman i in.). Dlatego też nurt ekonomiczny jest najsilniejszy w badaniach rozwoju regionalnego, a sam rozwój regionalny definiuje się najczęściej lakonicznie jako „zmiany społeczno-gospodarcze w przestrzeni”. Oznacza to zmiany ilościowe i jakościowe w społeczeństwie i gospodarce danego regionu, zazwyczaj o charakterze wzrostowym i oceniane pozytywnie.

Mechanizmy rozwoju tłumaczą teorie rozwoju regionalnego, wśród których występują dwie główne osie wyjaśniające pochodzenie czynników tego rozwoju (endogeniczne i egzogeniczne) oraz rolę „nadrzędnego organizatora” rozwoju (co sprowadza się do określenia roli interwencjonizmu, w tym państwowego wobec niezadawalających efektów rynkowych i samoregulacyjnych systemów regionalnych). Równocześnie bardzo złożona jest systematyzacja uwarunkowań rozwoju – bezpośrednich i pośrednich, wśród których w zgodzie z koncepcjami „czystego” wzrostu ekonomicznego wyróżnia się wiele różnorodnych czynników (Grosse 2002). Współcześnie pewnym „paradygmatem” jest uznanie wiodącej roli innowacji i postępu technologicznego, zgodnie z koncepcjami J. Schumpetera i R. Solowa.

Również w koncepcjach rozwoju regionalnego Polski te założenia są uznawane, jako nadrzędne, jednak rzadko uwzględniana jest specyfika wynikająca z przekształceń własnościowych w okresie transformacji gospodarczej po 1989 r. Silny napływ kapitału zagranicznego spowodował, że duża część podmiotów działa w ramach sieci międzynarodowych i globalnych, które nie są zainteresowane inwestowaniem w innowacje w krajach spółek-córek, gdyż byłoby to konkurencyjne dla ich laboratoriów w krajach macierzystych. Taka polityka lokalizacyjna wynika przede wszystkim z podziału zadań w tzw. cyklu życia produktu R. Vernona: innowacje „wymiśla” się w centrach rozwoju społeczno-gospodarczego, gdzie przechodzą okres „testowania” i wdrażania,

a wraz z upływem czasu produkcję na bardziej masową skalę przenosi się do peryferii i semiperyferii, zapełniając też tamtejsze rynki towarami i usługami, które w krajach macierzystych wkrótce zostaną zastąpione nowymi.

Dlatego tak ważne są te postulaty rozwoju regionalnego, które wskazują na konieczność wsparcia potencjałów endogenicznych, w tym opartych na rodzimym kapitale i lokalnych przedsiębiorstwach, które w największym stopniu inwestują zyski w swoim regionie. W warunkach silnego udziału kapitału zagranicznego w gospodarce, politykę taką jest coraz trudniej prowadzić. Podmioty będące własnością lub mające znaczny udział kapitału zagranicznego, z założenia bowiem znaczną część zysków transferują do krajów-matek, a zatem kierowana do nich pomoc publiczna byłaby nieefektywna i musiałaby mijać się z celem. Tymczasem wybór tylko rodzimych, lokalnych podmiotów oznaczałby selektywny interwencjonizm, ograniczony do wybranych firm i instytucji, co w warunkach prawa unijnego jest trudne do realizacji.

Kluczowe jest zatem rozróżnienie przyczyn (uwarunkowań) rozwoju regionalnego od celów polityki regionalnej, podobnie jak czynników i efektów, co nie zawsze następuje w satysfakcjonujący sposób. Celem polityki regionalnej powinno być w pierwszej kolejności sformułowanie optymalnego modelu rozwoju, a w drugiej dopasowanie odpowiednich narzędzi do jego wdrożenia. Wynika stąd, że polityka regionalna, aby była efektywna, powinna być ujednolicona i zhierarchizowana, dopuszczająca możliwości modyfikacji dopiero na niższych poziomach hierarchicznych, aby dla różnych regionów nie istniało ryzyko wzajemnego wykluczania się zastosowanych podejść i koncepcji.

Najbardziej efektywny jest taki model, w którym to terytorium całego kraju jest podporządkowane pewnym kluczowym, ponadregionalnym rozwiązaniom, a modyfikacje regionalne i lokalne polegają na dostosowaniu się do tych nadrzędnych ustaleń, wprowadzając też nowe elementy w zależności od specyfiki regionu. Z takiej koncepcji wypływają dwa postulaty: dobrego rozpoznania diagnostycznego, w celu sformułowania potencjałów, mogących się złożyć na przyszły rozwój, ale też wskazania obszarów (terytoriów), które powinny być wsparte, aby zapobiec ich marginalizacji. Inaczej jest to potrzeba regionalizacji danego terytorium pod względem klasyfikacji (typologii) czynników, mogących pobudzać rozwój lub ograniczać niedorozwój.

Równocześnie zapewnienie efektywności i wysokiej jakości polityki regionalnej oznacza też maksymalizację skuteczności działania i racjonalnego wykorzystania środków publicznych, a to z kolei wymusza zwiększanie m.in. zdolności absorpcyjnych regionu (Korol 2007; Churski 2008). Zdolności te są często zindywidualizowane, co wymaga również indywidualnego podejścia w planach rozwoju.

We współczesnej polityce regionalnej zwraca się zatem dużo uwagi na sposoby skutecznego wykorzystania zasobów wewnętrznych, które stanowią o przewadze konkurencyjnej jednostki terytorialnej (Bański 2016). Czynnikiem rozwoju regionalnego jest aktywizacja potencjału wewnętrznego regionu determinowanego przez posiadane zasoby (Romer 1990). Wysoki poziom potencjału własnego wpływa dodatnio na tworzenie korzystnych warunków życia dla mieszkańców, a endogeniczna aktywność może spowodować „samopodtrzymywalny” rozwój społeczny i gospodarczy. Podobne założenia przyświecają przy teoretycznej perspektywie określanej, jako kapitał terytorialny (Camagni 2008), zdolności endogenne (Scott, Storper 2003) lub lokalne uwarunkowania i lokalne usieciowienie (Fujita i in. 1999).

We współczesnym programowaniu Unii Europejskiej (2014-2020) wymiar terytorialny jest jedną z głównych jego zasad. Zakłada się odejście od postrzegania terytorium poprzez pryzmat granic administracyjnych, przykładając większą uwagę do wewnętrznych potencjałów, istotnych zasobów i barier rozwojowych (Szlachta 2014). W krajach Unii Europejskiej kształtuje się nowy paradygmat polityki rozwoju regionalnego, który w większym niż dotychczas stopniu uwzględnia lokalną specyfikę. Istotnego znaczenia w budowaniu nowych produktów lokalnych i regionalnych, które stanowią nowy element w kształtowaniu przewagi konkurencyjnej, nabiera potencjał endogeniczny. W działaniach praktycznych chodzi przede wszystkim o mądry wybór tych cech specyficznych, które stwarzają najlepsze możliwości dla rozwoju określonych obszarów i koncentrowanie działań w ich obrębie. Wzrasta przy tym zainteresowanie rozwojem małych jednostek terytorialnych, które mają charakter jednorodny, określony podobnymi cechami naturalnymi, społecznymi i ekonomicznymi.

Idea regionalizacji stwarza możliwość opracowania modelowych rozwiązań odpowiadających na oczekiwane przekształcenia terytoriów, które pozwolą zwiększyć efektywność realizowanych programów. Modele takie można konstruować na podstawie analiz statystycznych i metod społecznych uwzględniających partycypację instytucji lokalnych i regionalnych. Każdy model powinien zawierać takie działania priorytetowe, które będą wpisywały się najkorzystniej w osiąganie celów nadrzędnych, czyli: poprawę konkurencyjności podmiotów gospodarczych, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i zrównoważony rozwój terytorialny.

Właściwe uruchomienie i wykorzystanie zasobów specyficznych jest jednym z najważniejszych uwarunkowań we współczesnym rozwoju lokalnym i regionalnym; zasoby takie można nawet nazwać zasobami strategicznymi. Nawiązuje to bezpośrednio do paradygmatu inteligentnej specjalizacji regionalnej, to jest mądrego wyboru priorytetowego sektora, który stwarza

najlepsze możliwości dla rozwoju regionu z wykorzystaniem sektora B+R. Taki schemat działań ma zwiększyć efektywność wydatkowania publicznych środków.

Warto zwrócić uwagę, że koncentracja na poszczególnych rodzajach interwencji określonej terytorialnie bywa utożsamiana z wyborem pomiędzy wspieraniem obszarów peryferyjnych (rozwój równomierny, zrównoważony, solidarny społecznie, itp.) oraz metropolii („lokomotywy”) rozwoju (Gorzelać, Jałowicki 2000; Churski 2011). Tym samym analizowany problem zyskuje wymiar aksjologiczny, a nawet polityczny. W rzeczywistości konieczne wydaje się godzenie obu ścieżek interwencji. Służyć temu może zdefiniowanie dwóch podstawowych rodzajów OSI: Obszarów Problemowych (gdzie na pierwszy plan wysuwa się rozwiązanie problemów społecznych i wyrównywanie przestrzenne szans rozwojowych) oraz Obszarów Wzrostu (podnosząc lokalny poziom życia, przyczyniają się także do rozwoju gospodarczego całego kraju). Co więcej wspomniany dylemat może być rozpatrywany w skali krajowej (wyrównywanie poziomu rozwoju między regionami) oraz regionalnej (wewnątrz poszczególnych województw). W tym kontekście R. Domański (1979) wskazuje, że należy pogodzić się z nierównomiernościami wzrostu, a powstające dysproporcje należy równoważyć poprawą dostępności do „owoców” rozwoju, w tym za pomocą lepszej organizacji i dostępności przestrzennej.

2.2. TERMINOLOGIA I DEFINICJE

Pojęcie strategicznej interwencji, związanej z realizacją celów omówionej w poprzednim rozdziale polityki regionalnej wiąże się z problemem aktywizacji społeczno-gospodarczej. Odnosi się ono do wielu zakresów dotyczących zarządzania i organizacji w kontekście prowadzenia polityki rozwoju, m.in. technik i metod działania, modelowania procesowego, restrukturyzacji sektorów gospodarki, wsparcia regionów, podmiotów, itp. Strategiczna interwencja *sensu largo* to każde niestandardowe (nie mieszczące się w bieżącej działalności) działanie publiczne zlokalizowane terytorialnie. Przykładowo w tym kontekście K. Gasidło (2011) wymienia takie instrumenty, jak strefa aktywności gospodarczej, park przemysłowy, park technologiczny, park naukowo-badawczy, specjalna strefa ekonomiczna, (akademicki) inkubator przedsiębiorczości, klastr przemysłowy i pseudoklastr.

Zagadnienie strategicznej interwencji wiąże się też nierozzerwalnie z fundamentalnym dylematem polityki regionalnej, polegającym na rozdziale celów i tym samym strumieniu finansowania. Dotyczy to wyboru pomiędzy wspieraniem już rozwiniętych i zainwestowanych obszarów, aby były jeszcze

bardziej efektywne, konkurencyjne, itd., albo wyrównywaniem szans rozwojowych w celu równoważenia poziomu życia, zachowania spójności, walorów środowiskowych itd. Jest to dylemat dotychczas nierozwiązany, nie tylko w Polsce, gdyż u jego podłoża leżą fundamentalne kwestie polityczno-ideologiczne związane z redystrybucją dochodu narodowego.

W obydwu wskazanych modelach redystrybucyjnych interwencja w kontekście terytorialnym jest sekwencją zaplanowanych działań i zdarzeń, które mają pomóc określonemu terytorium w poprawie wydajności i efektywności rozwoju. Strategiczna interwencja będzie polegała na dopasowaniu struktury społeczno-ekonomicznej i przyrodniczej terytorium do uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych w określonej perspektywie czasu.

Na tym tle zauważa się duży niedosyt nowszych opracowań odnoszących się do Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI). Wynika to z faktu, że pojęcie OSI pojawiło się stosunkowo niedawno w dokumentach kształtujących rozwój przestrzenny, tj. po wprowadzeniu *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (2006).

Obszary Strategicznej Interwencji są definiowane w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego jako „terytoria, które dla pełnego wykorzystania ich potencjałów rozwojowych wymagają zewnętrznej interwencji”. Takie podejście do OSI jest przyjęte powszechnie w wojewódzkich strategiach rozwoju. Jego pierwowzorem była definicja zawarta w opracowaniu pt. *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych, 2009), gdzie zaproponowano ją w sposób następujący: *obszary problemowe/obszary strategicznej interwencji to obszary wyodrębnione terytorialnie i dziedzinowo, które niedostatecznie wykorzystują swoje zasoby istotne z perspektywy rozwoju kraju i napotykają istotne bariery rozwojowe. Obszary te, w celu uzyskania optymalnej ścieżki rozwoju, wymagają adresowanej, ze względu na swoją specyfikę, strategicznej interwencji polityki państwa z poszanowaniem zasady subsydiarności.*

Cytowany powyżej dokument ma charakter raportu eksperckiego, w którym zaprezentowana jest diagnoza zróżnicowania regionalnego Polski oraz próba wskazania przesłanek do koncepcji wyodrębnienia obszarów problemowych i strategicznej interwencji. W opracowaniu wskazuje się wyraźnie, że OSI mogą stanowić zarówno obszary *stricte* problemowe (w sensie niedorozwoju lub występujących konfliktów przestrzennych), jak też obszary relatywnie lepiej rozwinięte – potencjalne bieguny wzrostu. Ten swoisty dualizm był problemem w ustaleniu terminologii, w tym definicji. Przedstawione w raporcie wyniki analiz stanowiły wkład do opracowywanej w 2009 r. *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*.

Generalnie, zbyt słabe zdefiniowanie w dokumentach rządowych pojęć dotyczących obszarów specjalnych, takich jak OSI i OP spowodowało późniejsze kłopoty interpretacyjne, związane z implementacją idei planowania funkcjonalnego. W opinii części ekspertów, biorących udział w konsultacjach na temat idei i praktycznego wdrażania obszarów specjalnych, problem ten może dowodzić niskiej sprawności instytucjonalnej polskiej administracji.

Jeszcze do niedawna było niewiele pozycji literatury naukowej dotyczącej Obszarów Strategicznej Interwencji. Może to dziwić, zwłaszcza w sytuacji, w której debata nad polityką regionalną w Polsce jest jedną z najczęściej podejmowanych w dyskursie publicznym (Szlachta 2014), sprzyjając rozwojowi aktywności obywatelskiej (Wiatrak 2015). Poza cytowanymi P. Churskim (2011) i K. Gasidło (2011), jako jeden z pierwszych temat ten podjął K. Heffner (2009), identyfikując te obszary z aglomeracjami średniej wielkości, a ich aktywizację wiążąc z koncepcją biegunów wzrostu. Można jeszcze wymienić m.in. pracę J. Wilk (2013) dotyczącą identyfikacji obszarów problemowych i wzrostowych w województwie dolnośląskim w zakresie kapitału ludzkiego oraz J. Frankowskiego i M. Szmytkowskiej (2015) – na temat partnerstw miejskich w kontekście OSI. Niekiedy spotykane są też opracowania, bazujące na dokumentach wojewódzkich i sporządzanych dla tych potrzeb ekspertyzach, pozytywnie świadcząc o współpracy między sektorem naukowym a samorządowym (Miszczuk 2013; Sołtys 2013; Skubiak, Kryk 2016).

Istnieją też artykuły w czasopiśmie specjalistycznych, m.in. dla obszaru południowej Polski (Węclawowicz-Bilska 2011). Dotyczy to jednak raczej „nowego opakowania” w bardziej atrakcyjnej formule starych koncepcji, związanych z realizowanymi lub projektowanymi konkretnymi inwestycjami. W „Czasopiśmie Technicznym. Architektura” (1-A, 2011) opublikowano kilkanaście artykułów bezpośrednio odnoszących się do takich inwestycji, służących aktywizacji gospodarczej. Między innymi zajmowano się restrukturyzacją kopalń (Lenartowicz 2011), obszarami górskimi na pograniczu polsko-słowackim (Hrehorowicz-Gaber 2011), małymi miastami (Wójtowicz-Wróbel 2011), terenami zielonymi na obszarze metropolitalnym Krakowa (Gołąb-Korzeniowska 2011), śródmieściami miast (Hrabiec 2011), strefami wypoczynku i rekreacji (Bajwołuk 2011), przebudową dworca kolejowego (Zaborska-Jagiełło 2011), miastem Bochnią (Langer 2011), specjalnymi strefami ekonomicznymi (Błachut 2011), a nawet tak „drobnymi” inwestycjami, jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Bielskiego Parku Techniki Lotniczej w Kaniowie (Podhalański, Arvay-Podhalańska 2011).

Dużo bogatszy jest zasób terminologiczny i definicyjny w odniesieniu do obszarów problemowych. Pojęcie „obszar problemowy” pojawiło się powszechnie w literaturze naukowej w latach 70. ubiegłego wieku. Wówczas to wydano w Wielkiej Brytanii kilkanaście publikacji poświęconych regionom

problemowym w Europie (Problem Regions of Europe). Zaliczono do nich: Północną Irlandię (Busteed 1974), belgijsko-francuską strefę graniczną (Clout 1975), Masyw Centralny (Clout 1973), zachodnią i północną część Polski (Hamilton 1975), Randstad w Holandii (Lawrence 1973), północną część Skandynawii (Mead 1974), „Mezzogiorno” (Mountjoy 1982), Andaluzję (Naylon 1975), dolinę Rodanu (Thompson 1975), szkockie wyżyny i wyspy (Turnock 1974) oraz północno-wschodnią Anglię (Warren 1973). W Polsce obszarami problemowymi zainteresowano się przy okazji opracowywania przez zespół naukowy Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN pod kierunkiem A. Kuklińskiego *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski* (1983), ale pewnych przesłanek można doszukiwać się w znacznie wcześniejszych pracach i delimitacjach Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Klasycznym opracowaniem pozostaje tutaj studium aktywizacji małych miast (Dziewoński i in. 1957), a ponadto istotne są prace dotyczące aktywizacji tzw. Ziemi Odzyskanych oraz koncepcje K. Dziewońskiego dotyczące umiarkowanej policentrycznej koncentracji w celu równoważenia obszarów peryferyjnych, w tym zapewniania ich dobrej dostępności do ośrodków usługowych różnego szczebla.

Obszary problemowe są też w literaturze nazywane konfliktowymi, depresyjnymi, peryferyjnymi, trudnymi, upośledzonymi, rezerw produkcyjnych, opóźnionymi w rozwoju (niedorozwoju), obszarami zagrożeń lub po prostu słabiej rozwiniętymi. A. Zagożdżon (1988) uważa, że obszar problemowy cechuje występowanie negatywnych zjawisk ze sfery społecznej, ekonomicznej i technicznej, które wywołują określone anomalie wewnętrzne i anormalność obszaru. Obszar taki tworzy zatem układ o cechach patologicznych, których wyeliminowanie wymaga zaangażowania sił i środków zewnętrznych. R. Domański (1987) przyjmuje, że obszarami problemowymi są te części województwa, w których występują problemy szczególnie dokuczliwe lub trudne do rozwiązania. Z kolei J. Jakobsche (1985) uważa, że obszar problemowy charakteryzuje się nagromadzeniem konfliktowych funkcji w tych samych rejonach oraz występowaniem dysproporcji w rozwoju, co przejawia się w niskim poziomie życia, odpływie ludności oraz degradacji środowiska przyrodniczego.

Istnieje silna tradycja wiązania obszarów problemowych z peryferyjnym położeniem, rozumianym jako duże oddalenie przestrzenno-czasowe od miast, centrum kraju, centrów rozwoju gospodarczego, itp. Dyskusję na ten temat prowadzili Z. Rykiel (1991) i M. Wójcik (2011).

Zdaniem J. Szlachty (1984) obszar problemowy stwarza poważne trudności dla polityki społeczno-ekonomicznej państwa, nie dające się rozwiązać w skali regionalnej. W tym samym nurcie pozostaje definicja S. Cioka (1991), dla którego obszar problemowy, to fragment przestrzeni o niskiej

efektywności struktur społeczno-gospodarczych i przestrzennych, a więc wymagający ze strony planowania i polityki regionalnej specjalnych posunięć potrzebnych do rozwiązania zaistniałych tu problemów. Z kolei dla J. Bańskiego (1999) obszar problemowy cechuje nagromadzenie negatywnych zjawisk przyrodniczych i (lub) społeczno-ekonomicznych, które czynią go upośledzonym w stosunku do obszarów sąsiednich.

Najsłabiej dookreślone są obszary wzrostu, pomimo bogatych tradycji, wywodzących się z koncepcji głównie biegunów wzrostu i regionu spolaryzowanego (szkoła belgijsko-francuska, F. Perroux, F. Boudeville i in.; por. studium koncepcyjno-teoretyczne nt. ewolucji badań opracowane przez J. Grzeszczaka, 1999). Generalnie, idea OW polega na wskazaniu kluczowych obszarów rozwojowych, zlokalizowanych w fizycznej przestrzeni geograficznej i mogących pełnić funkcję „kół zamachowych” rozwoju lokalnego i regionalnego.

Niedookreślenie wynika być może z faktu, że obszary wzrostu są domyślnie identyfikowane jako najsilniej zurbanizowane i najlepiej rozwinięte regiony, zwłaszcza metropolie i aglomeracje miejskie. A. Pike i in. (2006) zauważają, że z punktu widzenia rozwoju terytorialnego, regionami „zwycięskimi” okazały się generalnie wszystkie duże regiony metropolitalne, a tylko niektóre obszary przemysłowe i regiony turystyczne. P. Churski (2011) stwierdza, że: *obszary wzrostu stanowią miejsca koncentracji najbardziej konkurencyjnych działalności gospodarczych. Są nimi najczęściej aglomeracje i miasta, posiadające uprzywilejowaną pozycję w systemie hierarchicznym sieci osadniczej. Charakteryzują się one pozytywnymi tendencjami demograficznymi i wysoką jakością kapitału ludzkiego, wzmacnianą jeszcze możliwością korzystania z usług edukacyjnych najwyższego poziomu.*

Koncepcja biegunów wzrostu F. Perrouxa była pierwotnie opracowana dla branż przemysłowych i ageograficzna. W kolejnych etapach nastąpiła jej operacjonalizacja przestrzenna (regionalna) oraz obok polaryzacji technicznej, ekonomicznej (popytowo-podażowej, dochodowej) i społecznej wprowadzono pojęcie polaryzacji geograficznej (przestrzennej), a „bieguny wzrostu” zastąpiono „biegunami rozwoju” (Boudeville 1972). W tym ostatnim przypadku za naturalne bieguny uznawano duże miasta i aglomeracje miejskie. Dość szybko nastąpiło też terminologiczne rozmycie się pojęcia bieguna wzrostu, traktowanego coraz bardziej dowolnie (włącznie z porzuceniem „kanonicznego” oparcia się o zasoby wewnętrzne), a jedyną wspólną cechą stało się ponadprzeciętne i pozytywne wyróżnianie się danego elementu, mogącego być uznanym za prorozwojowy w szeroko rozumianej przestrzeni społeczno-ekonomicznej (Kukliński 1972).

W latach 70. ubiegłego wieku szereg interwencji publicznych w wielu krajach świata było inspirowanych teorią biegunów wzrostu (m.in. USA,

Hiszpania, Włochy), jednak sama idea koncentracji sił wytwórczych wykorzystujących miejscowe zasoby jest tak stara, jak historia działalności człowieka. Spośród bardziej oryginalnych polskich koncepcji można przywołać koncepcję Centralnego Okręgu Przemysłowego, zaprojektowanego i realizowanego przed II wojną światową na obszarze ok. 60 tys. km² i zamieszkanym przez ok. 6 mln osób.

Po drugiej wojnie światowej szereg prac w Polsce odwoływało się do koncepcji biegunów wzrostu, wpisując się równocześnie w planową, węzłowo-pasmową koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju (Bański 2007). Do idei tej nawiązuje także wiele prac współczesnych, wiążąc bieguny wzrostu głównie z ośrodkami miejskimi o zróżnicowanej randze osadniczej (Adamus 2009; Dębski 2002; Baran 2003; Wojnicka 2009, 2013; Gaczek 2010). Od pewnego czasu pojawiają się też prace, identyfikujące „obszary wzrostu” i przeciwstawiające je „obszynom stagnacji” (Churski 2013; Borowczak, Dolata 2014; Perdał, Hauke 2014).

Na uwagę zasługuje też pojęcie obszarów funkcjonalnych, które co prawda nie są bezpośrednio przedmiotem tego opracowania, ale stanowią ważny element we współczesnej polityce rozwojowej, często zazębiający się z obszarami wzrostu i obszarami problemowymi. Zgodnie z *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2011), obszar funkcjonalny to wyodrębniony obszar, o wspólnych uwarunkowaniach geograficznych, terytorialnych i społeczno-gospodarczych, charakteryzujący się systemem powiązań funkcjonalnych oraz jednolitymi celami rozwoju, zapewniającymi efektywne wykorzystanie jego przestrzeni. *KPZK 2030* dzieli obszary funkcjonalne na kilka podstawowych kategorii: miejskie, wiejskie, szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, obszary kształtowania potencjału rozwojowego i obszary wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej. Są one poddane głębszemu podziałowi, włącznie z kryteriami delimitacji.

Przedstawiona powyżej problematyka dotycząca definicji OSI, OP, OW i OF, skłania do jednego zasadniczego wniosku. Współwystępowanie w polskiej polityce regionalnej kilku typów obszarów charakteryzujących się podobnymi konotacjami i odnoszącymi się często do terytoriów o podobnym zasięgu wprowadza zamęt, który wymaga uporządkowania.

2.3. PRZYKŁADY KLASYFIKACJI I DELIMITACJI OBSZARÓW PROBLEMOWYCH

Literatura naukowa jest bogata w różnorodne delimitacje i klasyfikacje obszarów problemowych¹. Początkowo były one identyfikowane przy okazji opracowywania typologii regionów. Najwcześniej obszary problemowe sklasyfikował E.M. Hoover (1949), wyróżniając regiony zacofane (*backward regions*), cofające się (*developed regions in recession*) oraz nadmiernego wzrostu i koncentracji (*excessive growth and concentration*). Regiony problemowe odnaleźć też można w teorii rdzenia-peryferii, zapoczątkowanej przez F. Ratzela (1896), a rozwiniętej przez J. Friedmanna (1966 1974). Peryferiami są tam regiony stagnacji lub powolnego rozwoju, który zależy od obszarów rdzeniowych. W tym kontekście J. Friedmann i A. Alonso (1966) wyróżnili cztery typy obszarów: 1) regiony rdzeniowe (*core regions*) będące centrami przemysłowymi, finansowymi i administracyjnymi o wysokim potencjale rozwojowym, 2) osie rozwoju (*development axes*) stanowiące pasma wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych łączących dwa lub więcej regionów rdzeniowych, 3) regiony graniczne (*frontier regions*) mające zróżnicowany potencjał rozwojowy, ale wykazujące zdolność do rozwoju, 4) regiony depresyjne (*depressed regions*) wykazujące stagnację bądź upadek gospodarczy i ubytek ludności. Regiony graniczne i depresyjne reprezentują jego zdaniem peryferie, które można podzielić na typy: peryferie przejściowe wstępujące (*upward transitional*), peryferie przejściowe zstępujące (*downward transitional*), regiony bogactw naturalnych (*mineral resource regions*), regiony kolonizacji rolniczej (*agricultural colonization regions*). Typ drugi to regiony depresyjne, które są w pełni wykształconymi obszarami problemowymi. Peryferie przejściowe wstępujące możemy uznać zaś za obszary problemowe w fazie wzrostu.

B.J.L. Berry i in. (1976) zaproponowali podział regionów na trzy grupy: 1) systemy upadające (*no-growth systems*), 2) systemy samopodtrzymujące się (*self-maintaining systems*), 3) regiony wzrostu (*growing open systems*). Pierwsza grupa to obszary problemowe, w których możliwości rozwoju słabną lub są zahamowane na skutek wyeksploatowania złóż, depopulacji, niekorzystnych zmian demograficznych itp. Również teoria biegunów wzrostu, z którą związane jest przede wszystkim nazwisko F. Perroux (1955), implikuje istnienie obszarów problemowych. Jak zauważa J. Grzeszczak (1971), biegunowi wzrostu przeciwstawia się strefę krytyczną, którą można uznać za region problemowy.

¹ Bardziej szczegółowe przeglądy tej tematyki, w tym odniesienia do literatury, zawierają m.in. prace E. Kurek (1992), Z. Dembowskiej (1994) i J. Bańskiego (1999, 2004).

Z kolei L. Davin (1968) proponuje podział regionów problemowych na trzy grupy: 1) regiony opóźnione znajdujące się na najniższym szczeblu rozwoju gospodarczego; tylko czynniki zewnętrzne mogą przerwać „błędne koło ubóstwa” tych regionów, 2) regiony słabo rozwinięte o niskim dochodzie, źle zorganizowanej strukturze, 3) regiony podupadłe, w których występują problemy całkowitego lub częściowego zubożenia; są to niegdyś tereny zamożne, które na skutek różnorodnych przyczyn utraciły swoją pozycję.

Obszar problemowy jest też jednym z elementów klasyfikacji regionów L. Klaassena (1965). Tworzy on cztery typy regionów na podstawie dwóch kryteriów: tempa wzrostu dochodów regionu w porównaniu z tempem wzrostu dochodu krajowego i poziomu dochodu w regionie w porównaniu z poziomem ogólnokrajowym. Wśród nich wyróżnia między innymi *distressed area*, stanowiący obszar biedy, bez własnego potencjału rozwojowego, wymagający doinwestowania i szczególnego zainteresowania ze strony państwa. Podobną koncepcję podziału regionów prezentuje G. Gorzelak (1989), który siłę regionu określa na podstawie dwóch cech: tempa jego rozwoju w stosunku do tempa rozwoju całego kraju oraz wkładu regionu w rozwój całej gospodarki kraju w relacji do nakładu, jaki ona ponosi na jego rozwój. Na tej podstawie wyróżnia cztery typy regionów, wśród których są regiony słabe charakteryzujące się niskimi wartościami obydwu cech.

Obszary problemowe można też odnaleźć w typologii zaproponowanej przez B. Winiarskiego (1976). Zwraca się w niej przede wszystkim uwagę na zróżnicowanie poziomu i tempa rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów. Wśród regionów opóźnionych w rozwoju, autor wyróżnia: regiony nierozwinięte i wymagające aktywizacji oraz regiony depresyjne.

Jedną z pierwszych klasyfikacji obszarów problemowych wykonała specjalna komisja EWG na podstawie zaleceń konferencji szefów rządów EWG w Paryżu w 1972 r. dotyczącej zasad polityki regionalnej, której celem było przyspieszenie rozwoju gospodarczego terenów zacofanych. Wyróżniono trzy typy obszarów problemowych:

- 1) zacofane obszary rolnicze charakteryzujące się wysokim udziałem ludności wiejskiej, niską gęstością zaludnienia, odpływem ludności w wieku produkcyjnym;
- 2) obszary o zacofanym przemyśle z dużym potencjałem siły roboczej i dominacją tradycyjnych gałęzi przemysłu;
- 3) regiony peryferyjne nieatrakcyjne inwestycyjnie, m.in. ze względu na dużą odległość od głównych rynków zbytu.

Poszerzenie EWG w 1973 r. o Danię, Irlandię i Wielką Brytanię zmieniło obraz zróżnicowania regionalnego Wspólnoty i spowodowało konieczność

modyfikacji założeń polityki regionalnej. W 1975 r. powołano Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund*), którego zadaniem było łagodzenie nierówności regionalnych Wspólnoty, głównie w zakresie rolnictwa, przemysłu i struktury zatrudnienia. Przyłączenie do Wspólnoty Grecji, a później Hiszpanii i Portugalii spowodowało znaczne zwiększenie obszarów uprawnionych do pomocy. W efekcie wyróżniono:

- 1) obszary zacofane, na których PKB na mieszkańca jest mniejszy niż 75% średniej dla krajów członkowskich (do takich obszarów należały: Grecja, Portugalia, Irlandia, południowe Włochy, część Hiszpanii);
- 2) upadające regiony przemysłowe charakteryzujące się wyższym od średniej dla krajów stowarzyszonych poziomem bezrobocia i spadkiem zatrudnienia w przemyśle (środkowa i północna Anglia, południowa Szkocja, zachodnia Belgia, północno-wschodnia Francja, północne Włochy, północno-zachodnia Holandia);
- 3) zacofane obszary rolnicze cechujące się dużym udziałem zatrudnionych w rolnictwie, niskimi dochodami z rolnictwa, niskim PKB na mieszkańca, niską gęstością zaludnienia i peryferyjnym położeniem (południowa Francja, północna Szkocja, południowo-wschodnie Niemcy).

Po wejściu do Unii Szwecji i Finlandii pojawił się nowy rodzaj obszarów problemowych, tj. rzadko zaludnione tereny dalekiej Północy. Omówienie tej tematyki zawiera m.in. praca I. Pietrzyk (2000), a szczegółowe kryteria i przykładowe delimitacje w tym kontekście dla Europy i Polski przedstawiono w pracy P. Churskiego i J. Hauke (2002).

Współczesnym przykładem obszarów problemowych o wymiarze europejskim są tzw. obszary niekorzystnych warunków gospodarowania w rolnictwie (ONW). W każdym kraju UE obowiązuje nieco inny sposób ich delimitacji, ale ogólne jej założenia są takie same. W Polsce w ramach obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania wyróżniono:

- 1) obszary górskie – ponad połowa użytków rolnych jest położona powyżej wysokości 500 m n.p.m.;
- 2) obszary nizinne – kryteria demograficzne i wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej;
- 3) obszary ze specyficznymi utrudnieniami – spełnione są przynajmniej dwa z wymienionych warunków (średnia wielkość gospodarstwa wynosi poniżej 7,5 ha, – występuje zagrożenie erozją wodną, udział gospodarstw, które zaprzestały działalności rolniczej jest na poziomie niższym niż 25% całkowitej liczby gospodarstw rolnych, udział

trwałych użytków zielonych w strukturze użytków rolnych wynosi ponad 40%).

Innym przykładem jest koncepcja wypracowana przez zespół IUNG w Puławach pod kierunkiem J. Jadczyzyna dotycząca Obszarów Problemowych Rolnictwa (OPR) (Filipiak, Jadczyzyn 2008; Jadczyzyn 2009). Obszary Problemowe Rolnictwa (OPR) to obszary o ograniczonym potencjale produkcji rolniczej (podejście ekonomiczne): niekorzystnych warunkach glebowo-klimatycznych, nasilonych procesach degradacji gleby oraz rozdrobnionej strukturze gruntów. Analizą objęto obszary wiejskie należące do gmin wiejskich i wiejsko-miejskich (łącznie 2171 jednostek). Do oceny wykorzystano 6 wskaźników/kryteriów:

1. zaliczone do strefy ONW nizinnej II (określone jako skrajnie niekorzystne dla rolnictwa) zakwalifikowane na podstawie wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WWRPP) o wartości większej lub równej 52 pkt, oraz strefy górskiej i specyficznej;
2. o niskiej zawartości próchnicy < 1,3%;
3. o silnie zakwaszonych glebach pH < 4,5;
4. zagrożone erozją wodną potencjalną w stopniu średnim i silnym;
5. zanieczyszczone metalami ciężkimi;
6. o rozdrobnionej strukturze przestrzennej gospodarstw (średnia powierzchnia gospodarstw w gminie 1-10 ha, liczba działek większa od 4, a średnia powierzchnia działki mniejsza od 2,5 ha).

W polskich badaniach pierwsza kompleksowa klasyfikacja obszarów problemowych znalazła się w *Diagnozie stanu gospodarki przestrzennej Polski* (Kukliński 1983), w której badaniami objęto 5 kategorii obszarów problemowych:

1. ludnościowe,
2. rolnicze,
3. zachowań społecznych,
4. w zakresie zdrowotności,
5. ekologicznego zagrożenia.

Większość wyników badań została opublikowana (Eberhardt 1989; Kassenberg, Rolewicz 1984; Kokotkiewicz 1985; Kulikowski 1992; Zagożdżon 1988). W późniejszych latach obszary problemowe nie były jednak zbyt popularnym tematem badań. Dopiero zmiana polityki regionalnej w krajach Unii Europejskiej, w której zwraca się większą uwagę na wewnętrznych

potencjałach, zasobach i barierach rozwojowych, stworzyła podstawy do intensyfikacji analiz.

Teoretyczne podstawy obszarów problemowych oraz różnorodne kryteria ich rozpoznania opracował A. Zagożdżon (1988). Przedstawiona koncepcja obszarów problemowych wydaje się jednak niespójna. Z jednej strony autor wyróżnia obszary zagrożenia ekologicznego, przyjmując pewną cechę kwalifikującą, z drugiej zaś wydziela Sudety, które kwalifikuje do obszarów problemowych zbiór wielu cech. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z wyróżnieniem przedmiotowym w drugim regionalnym. Wydaje się też, że wiele innych obszarów może być traktowane, jako obszary wieloprotblemowe (np. Górny Śląsk, Pogórze Karpackie).

Tabela 2.1. Obszary problemowe według A. Zagożdżona (1988)

Obszary problemowe	Kryteria i cechy wyboru	Przyczyny – identyfikacja wstępna (wybrane elementy)
Obszary odpływu ludności ze wsi	ujemne saldo migracji	deprecjacja zawodu rolnika, brak emocjonalnego związku z gospodarstwem
Obszary obniżonej efektywności rolnictwa	wartość ziemi, pracy, stopień towarowości i wykorzystanie warunków naturalnych	rozdrobienie gospodarstw, braki infrastrukturalne, wyludnienie
Obszary zagrożenia ekologicznego	silne skażenie jakiegoś elementu lub słabsze sumy elementów środowiska	brak świadomości ekologicznej decydentów
Obszary dysproporcji strukturalnych	różne wskaźniki we wszystkich zakresach	wadliwa urbanizacja, monofunkcyjność obszarów,
Obszary peryferyjne i pogranicza	niska efektywność gospodarowania	niewłaściwa orientacja gospodarcza w skali kraju i regionu
Sudety – obszar wieloprotblemowe	zagrożenie ekologiczne, depopulacja wsi, obniżenie efektywności gospodarowania i inne	brak świadomości zagrożenia ekologicznego, trudności adaptacyjne imigrantów
Obszary obniżonej zdrowotności	zachorowalność, wyposażenie służby zdrowia	warunki życia, środowisko przyrodnicze
Strefy niedostatku	niski poziom życia	polityka nakładów inwestycyjnych

Przegląd literatury krajowej i zagranicznej pozwala wyróżnić pięć podstawowych typów obszarów problemowych, które są najczęściej tematem badań naukowych:

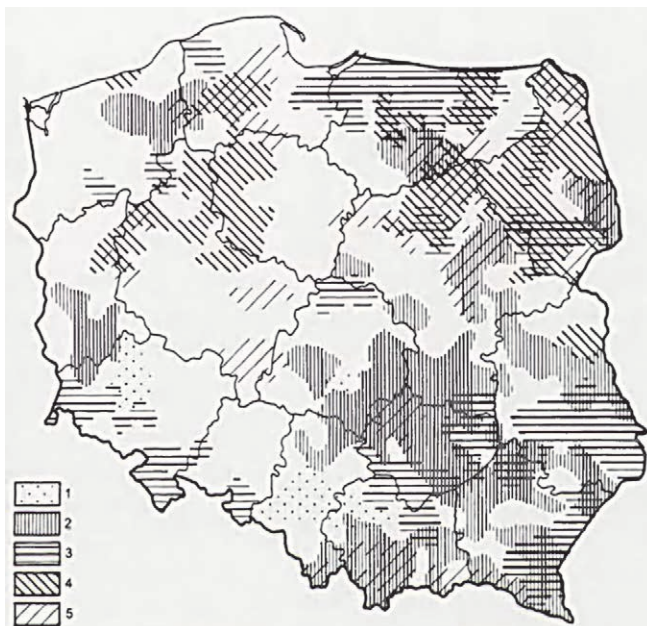
- 1) ludnościowe obszary problemowe;
- 2) rolnicze obszary problemowe;

- 3) obszary utrudnionej dostępności;
- 4) obszary zjawisk ekstremalnych;
- 5) obszary konfliktowe.

Ludnościowymi obszarami problemowymi są te obszary, na których zachodzą niekorzystne procesy demograficzne (depopulacja, starzenie się ludności, problemy reprodukcyjne, itp.). Analiza literatury przedmiotu pozwala wydzielić cztery typy ludnościowych obszarów problemowych, które spotykają się z największym zainteresowaniem badaczy: obszary niekorzystnej struktury płci, obszary zachwianej struktury wieku, obszary bierności zawodowej, obszary nadmiernego i długotrwałego odpływu ludności (Bański 2002).

Szczególnie dużo uwagi ludnościowym obszarom problemowym poświęcił P. Eberhardt (1989), który analizował przede wszystkim proces trwałego odpływu ludności. Badaniami objął cały kraj, a delimitację obszarów depopulacyjnych przeprowadził na podstawie analizy wielkości zjawiska wyludniania się obszarów. W efekcie wyodrębnił dwa zespoły regionów i dwa pojedyncze regiony, w których procesy wyludniania były długotrwałe i o dużym natężeniu: regiony północno-wschodnie (mazursko-warمیński, kurpiowsko-biebrzański, podlasko-nadbużański, janowsko-hrubieszowski, suwalski, roztoczański) o przewadze funkcji rolniczej, niskim stopniu uprzemysłowienia i małej gęstości zaludnienia, regiony Polski centralnej (nadwiślański, nadpilicki, środkowej Warty) o zróżnicowanej problematyce społeczno-gospodarczej, region sudecki, charakteryzujący się dynamicznym odpływem ludności, pomimo wysokiego stopnia uprzemysłowienia i zurbanizowania oraz region zachodniopomorski o ujemnym bilansie migracyjnym na wsi i w części miast.

Rolnicze obszary problemowe charakteryzują się nagromadzeniem negatywnych zjawisk społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych, które czynią go upośledzonym w stosunku do obszarów rolniczych o cechach przeciętnych w kraju i osłabiają jego funkcję rolniczą (Bański 1999). Wśród rolniczych obszarów problemowych można wyróżnić: obszary opóźnione w rozwoju, charakteryzujące się relatywnie niskim poziomem rozwoju rolnictwa, obszary rezerw produkcyjnych, o niedostatecznym wykorzystaniu przyrodniczego i (lub) społeczno-gospodarczego potencjału produkcyjnego, obszary niekorzystnych warunków przyrodniczych, na których jakość środowiska przyrodniczego utrudnia prowadzenie działalności rolniczej oraz obszary konfliktowe, charakteryzujące się nadmiernym rozwojem funkcji pozarolniczych, głównie technoprodukcyjnych, które ograniczają należyte wykonywanie funkcji rolniczej (ryc. 2.1).



Ryc. 2.1. Rolnicze obszary problemowe. 1 – obszary zdegradowanej rolniczej przestrzeni produkcyjnej; 2 – obszary opóźnione w rozwoju; 3 – obszary przyrodniczych rezerw produkcyjnych; 4 – obszary ekonomicznych rezerw produkcyjnych; 5 – obszary niskiej jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej

Fig. 2.1. Agricultural problem areas in Poland. 1 – agricultural areas characterized by degradation of natural environment; 2 – agricultural backward areas; 3 – areas of natural productive reserves; 4 – areas of economic productive reserves; 5 – areas of low quality of natural environment

Źródło / Source: Bański (1999a)

Każdy typ można identyfikować inną metodą. Na przykład w przypadku obszarów przyrodniczych rezerw produkcyjnych miernikiem wykorzystania warunków agroekologicznych może być wartość produkcji globalnej z 1 ha użytków rolnych przypadająca na 1 punkt jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej IUNG. Przyjęcie granicznej wartości tej produkcji wyłoni poszukiwane obszary problemowe. Inna metoda może polegać na ocenie relacji pomiędzy teoretycznymi a rzeczywistymi plonami wybranych roślin uprawnych. Przykłady te wskazują, jak różne metody można stosować w delimitacji obszarów problemowych.

Metodyka wyznaczania obszarów problemowych była też przedmiotem wielu studiów w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (Rosner 1999, 2002; Stanny 2011; Rosner, Stanny 2016). Wyznaczone zostały m.in. wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych w różnych zakresach (m.in. demografia, sytuacja oświatowa, infrastruktura) oraz opracowano typologię wiejskich

obszarów problemowych, na którą złożyły się takie elementy, jak struktura gospodarcza, stosunki ludnościowe i osadnicze, wyposażenie infrastrukturalne, dostępność przestrzenna oraz uwarunkowania przyrodnicze. Ta ostatnia typologia jest szczególnie cenna, gdyż porządkuje i porównuje kilka sposobów przeprowadzenia analiz klasyfikacyjnych według różnych rozwiązań metodycznych. Opracowania IRWiR PAN zawierają też pogłębioną analizę struktury morfologicznej obszarów problemowych.

Obszary utrudnionej dostępności, które na ogół położone są peryferyjnie w stosunku do głównych ośrodków miejskich dotyka zespół różnych niekorzystnych zjawisk społeczno-ekonomicznych (brak inwestycji, bezrobocie, odpływ młodych ludzi, wykluczenie społeczne i inne). Jedną z metod ich delimitacji jest wskazanie czasu dojazdu do ośrodków różnego rzędu, w tym wojewódzkich. Metodyka taka była już zastosowana w pierwszym po II wojnie światowej *Studium planu krajowego*, przygotowanym w 1949 r. pod kierunkiem m.in. K. Dziewońskiego. Współcześnie metodologia jest dobrze rozwinięta. Największe współczesne badanie tego typu dla obszaru Polski zostało wykonane dla potrzeb *KPZK 2030* (Komornicki i in. 2008), a ponadto dla pogranicza polsko-słowackiego (Więckowski i in. 2012). Z kolei typologię pod kątem wyznaczenia obszarów specjalnych wykonali T. Komornicki i P. Śleszyński (2009), wskazując na dwa duże obszary problemowe (Pomorze Środkowe i Suwalszczyzna) oraz kilka mniejszych położonych na wschodzie i południu kraju.

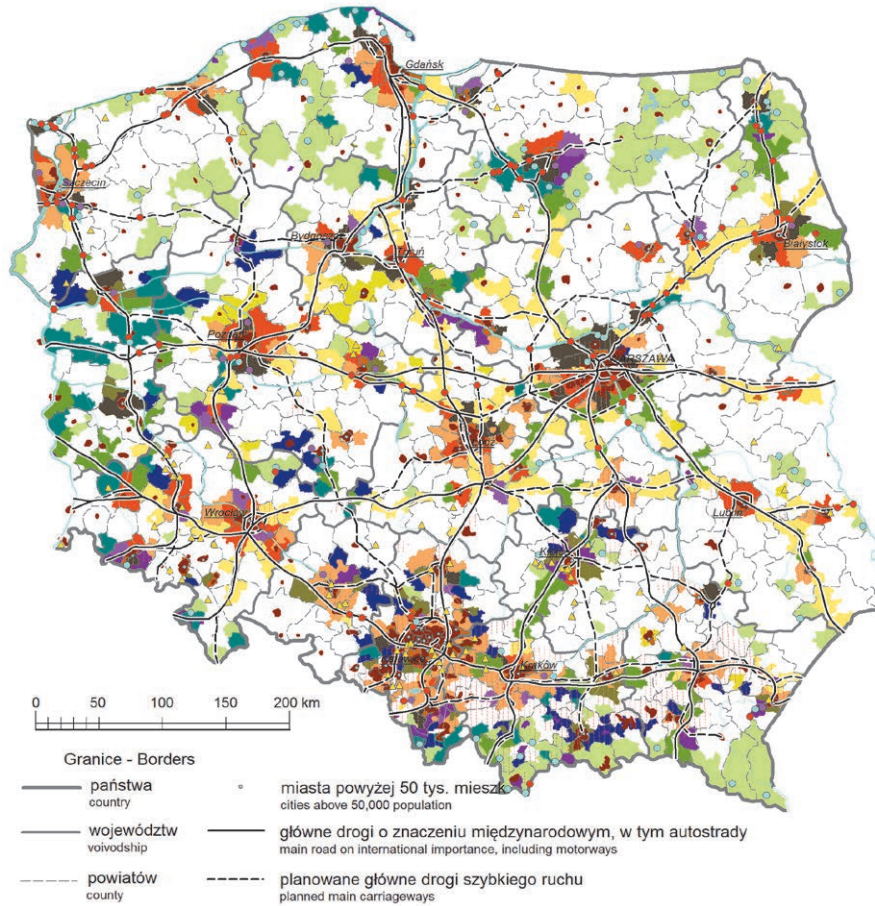
W ostatnich latach wzrosło wyraźnie zainteresowanie obszarami zjawisk ekstremalnych. Wśród tych zjawisk pierwszoplanową rolę odgrywają gwałtowne zjawiska pogodowe, które wywołują ogromne zniszczenia. Na przykład intensywne opady atmosferyczne powodują nagle wezbrania wód w rzekach, czego nasz kraj doświadczył w ostatnich latach w nadmiarze. Dlatego też obszary zalewowe największych rzek są aktualnie tematem badań i projektów planistycznych, zmierzających do łagodzenia skutków powodzi. Bardziej długotrwałym zjawiskiem pogodowym jest susza, która dotyka przede wszystkim centralne części kraju, będące ważnym obszarem produkcji żywności. Niedobory wilgoci w glebie niosą ze sobą bardzo niekorzystne skutki ekonomiczne zarówno dla producentów żywności jak i jej konsumentów. Postępujące zmiany klimatyczne będą prawdopodobnie zwiększały natężenie zjawisk ekstremalnych, przez co ten typ obszarów problemowych będzie odgrywał coraz większą rolę w badaniach naukowych.

Do niedawna ważne miejsce w polskiej literaturze naukowej zajmowały obszary ekologicznego zagrożenia. Przyjmowano, że są nimi tereny, gdzie przekroczona została norma w zakresie skażenia jednego z elementów przyrody bądź całego środowiska przyrodniczego. A. Kassenberg i Cz. Rolewicz (1984) wyróżnili trzy typy takich obszarów: 1) obszary ekologicznego zagrożenia,

2) obszary chronione zagrożone zachwianiem równowagi przyrodniczej,
3) uzdrowiska zagrożone utratą walorów leczniczych. Współcześnie, dzięki wprowadzeniu szeregu norm ograniczających zanieczyszczenia, zamknięciu dużych zakładów przemysłowych i zwiększeniu świadomości społecznej o takich zagrożeniach, obszary ekologicznego zagrożenia mogą mieć raczej punktowy charakter. Więcej uwagi zwraca się teraz na obszary chronionego krajobrazu, obszary wysokich walorów przyrodniczych i rekreacyjnych, które mogą stanowić nowy typ obszarów problemowych.

Możliwość wykorzystania przestrzeni przez różne funkcje gospodarcze i związana z tym konkurencja pomiędzy podmiotami gospodarczymi jest źródłem konfliktu. W tej swoistej walce o przestrzeń zwyciężają podmioty mające największą siłę przebicia. W ujęciu przestrzennym konflikt ma miejsce w przypadku zachwiania równowagi systemu, tj. nadmiernej rozbudowy jakiejś funkcji oddziałującej zazwyczaj negatywnie na walory przestrzeni i inne funkcje. Rozwój jednych funkcji ogranicza, bądź uniemożliwia należyte wykonywanie innych funkcji. Innymi słowy – konfliktowym będzie obszar, na którym popyt na określone walory i zasoby przestrzeni jest większy od podaży. W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że obszar konfliktów można traktować, jako szczególny przypadek obszaru problemowego.

Według J. Kołodziejskiego (1982) treścią konfliktów jest walka o dostęp do przestrzeni, do jej walorów i zasobów prowadzona przez podmioty gospodarujące w przestrzeni, które realizują różne cele społeczne i gospodarcze. Z kolei J. Grocholska (1986) identyfikująca konflikty w strefie oddziaływania aglomeracji warszawskiej uważa, że obszarem konfliktowym jest obszar bezpośrednich, bądź pośrednich oddziaływań danej funkcji na funkcje pozostałe. Przy czym przynajmniej jedna z nich posiada konfliktogenny charakter utrudniający prowadzenie innych działalności. Współcześnie konflikty przestrzenne w bardzo dużej mierze wynikają ze złego lokalnego prawa planistycznego, w tym wprost z obowiązującej wadliwej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Śleszyński, Solon 2010). W tym sensie można przedstawić obszary problemowe jako obszary występujących i potencjalnych konfliktów przestrzenno-środowiskowych (ryc. 2.2).





Ryc. 2.2. Obszary problemowe jako miejsca występowania konfliktów przestrzennych

Fig. 2.2. Problem areas as places of spatial conflicts occurrence

Źródło / Source: Śleszyński, Solon 2010

Tematyka obszarów problemowych jest podejmowana w wielu dokumentach programujących rozwój regionalny i struktury przestrzennej². W *Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (2001) włączono do obszarów problemowych całą wschodnią część kraju i większą część Pomorza Zachodniego, nazywając je strefą aktywizacji lub strefą przełamania recesji. Jednakże nie wyjaśniono, które czynniki decydowały bezpośrednio o takim rozmieszczeniu przestrzennym tych stref. Prawdopodobnie chodziło przede wszystkim o problemy społeczne związane z rosnącym bezrobociem i wykluczeniem społecznym na tzw. obszarach popegeerowskich oraz nagromadzeniem problemów społecznych i ekonomicznych kształtujących zapóźnienie gospodarcze Polski Wschodniej (Bański 2007).

W dokumencie rządowym po raz pierwszy w bardziej sformalizowany sposób delimitacja obszarów problemowych znalazła się w *Raporcie o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, opracowanym w latach 2002-2005 (i przyjętym przez Radę Ministrów i Sejm), a opublikowanym także w pracy G. Węclawowicza i in. (2006). Przedstawiona tam identyfikacja obszarów problemowych w przestrzeni nie miała jednak, zdaniem autorów, charakteru rekomendacji dla polityki regionalnej. Wyróżniono trzy główne kategorie obszarów problemowych: demograficzne, społeczne i ekonomiczne (ryc. 2.3). Demograficzne obszary problemowe wyróżniono głównie na podstawie istniejących zaburzeń struktury płci i wieku mieszkańców danego regionu), społeczne – głównie poprzez problemy rynku pracy i koncentracji ubóstwa, a ekonomiczne – na podstawie niskiej aktywności gospodarczej. Zwrócono też uwagę, że w skali miast i obszarów metropolitalnych wydzielić można obszary problemowe związane ze starą zabudową mieszkaniową, wielkimi osiedlami mieszkaniowymi (blokowiskami) i ubóstwem. W *Raporcie* nie zajmowano się tzw. ekologicznymi obszarami problemowymi.

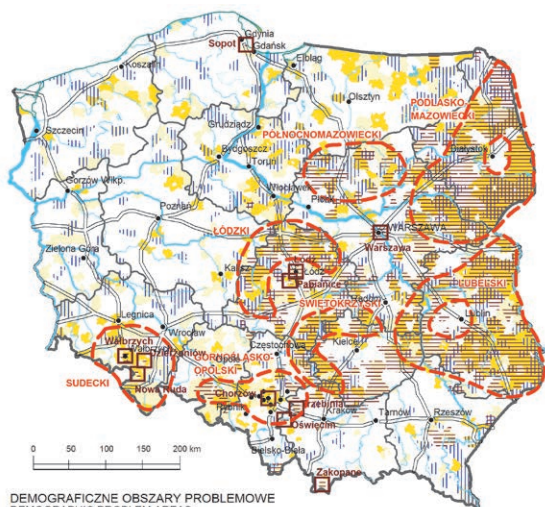
Dużo miejsca poświęcono obszarom problemowym w *Ekspertycznej Projekcji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, który stanowił podstawę opracowania *KPZK 2030* (Korcelli i in. 2010). Według projektu, obszar problemowy to wyodrębnione geograficznie lub administracyjnie terytorium, na którym występuje kumulacja negatywnych zjawisk społecznych, gospodarczych lub/i przyrodniczych, których rozwiązanie lub usunięcie wymaga interwencji ze strony władz publicznych. Podejście do obszarów problemowych jest bardzo pragmatyczne, tj. wskazane są konkretne obszary z konkretnymi problemami (ryc. 2.4). W sposób dedukcyjno-ekspertyczny wyodrębniono dwa obszary problemowe o znaczeniu krajowym i dziewięć innych o znaczeniu regionalnym lub międzyregionalnym. Największym obszarem problemowym

² Omówiono je szczegółowo dalej w rozdziale 4; tutaj zasygnalizowane są wybrane wątki, dotyczące głównie prac eksperckich, które nie zawsze znalazły się w ostatecznych dokumentach rządowych i samorządowych.

jest Polska Wschodnia, która obejmuje cztery wschodnie województwa oraz fragmenty województwa mazowieckiego i świętokrzyskiego. Drugi obszar obejmuje środkową część konurbacji śląskiej. Wydaje się, że w tym ostatnim przypadku zasięgiem objęto zbyt mały obszar (w stosunku do wskazania „lekką ręką” bardzo dużego obszaru Polski Wschodniej). Pozostałe obszary o zasięgu regionalnym lub międzyregionalnym obejmują różne typy problemów (Bański 2010).

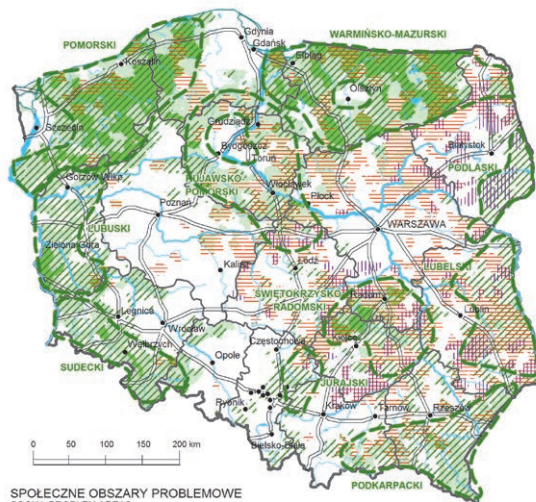
Wiele miejsca obszarom problemowym poświęca *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020* (2010), która proponuje spójny i zrównoważony rozwój wszystkich komponentów przestrzeni z uwzględnieniem specyfiki regionów. Jednym z podstawowych celów strategicznych dokumentu jest budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych. Są nimi terytoria cechujące się największą koncentracją negatywnych zjawisk rozwojowych o zasięgu i znaczeniu krajowym, lub ponadregionalnym.

Według *KSRR 2010-2020* nowym paradygmatem polityki regionalnej ma być efektywne wykorzystanie specyficznych regionalnych potencjałów rozwoju dla osiągnięcia wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym. Tym samym proponuje się przejście od tradycyjnej do ukierunkowanej redystrybucji środków na endogeniczny potencjał terytorialny, odejście od modelu krótkoterminowych, odgórnie dystrybuowanych dotacji „dla najmniej uprzywilejowanych obszarów” do modelu długofalowych, zdecentralizowanych polityk rozwojowych adresowanych do wszystkich regionów oraz wielosektorowe podejście do działań rozwojowych ukierunkowane terytorialnie. *KSRR 2010-2020* porusza szereg problemów regionalnych, na podstawie których można wyróżnić następujące typy obszarów problemowych: obszary niskiej aktywności zawodowej, obszary niskiego poziomu wykształcenia, obszary niskiego poziomu dostępności do dóbr i usług, obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, obszary nadmiernego obciążenia demograficznego, obszary nadmiernego odpływu demograficznego, obszary zdegradowane, obszary o utrudnionej dostępności.



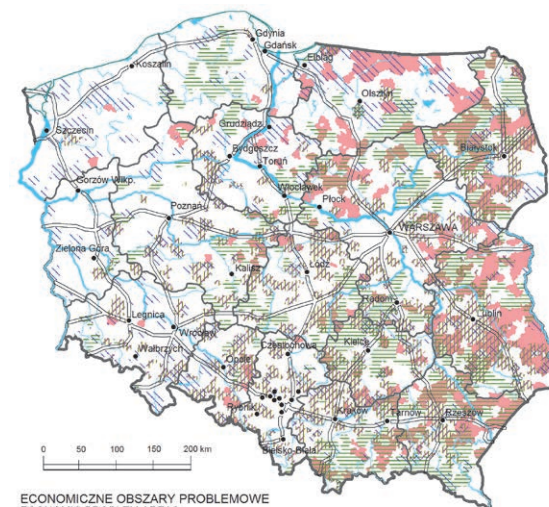
DEMOGRAFICZNE OBSZARY PROBLEMOWE
DEMOGRAPHIC PROBLEM AREAS

- ubytek mieszkańców w latach 1989-2004 od 5 do 10%
loss of inhabitants in 1989-2004 from 5 to 10%
- ubytek mieszkańców w latach 1989-2004 powyżej 10%
loss of inhabitants in 1989-2004 above 10%
- odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym >18% (w tym w miastach >20 tys. mieszk.)
percentage of population at post-working age over 18% (of which over 20,000 inhabitants in cities)
- wskaźnik feminizacji w kategorii wiekowej 18-39 lat poniżej 0,85
feminization rate in the 18-39 age category below 0.85



SPOŁECZNE OBSZARY PROBLEMOWE
SOCIAL PROBLEM AREAS

- stopa bezrobocia od 25 do 35%
unemployment rate from 25 to 35%
- stopa bezrobocia powyżej 35%
unemployment rate above 35%
- wzrost liczby bezrobotnych w latach 2002-2004 powyżej 15%
increase of the number of unemployed over 15% (2002-2004)
- wskaźnik obciążenia ekonomicznego (liczba pracujących do utrzymywanych) poniżej 2
Economic Dependency Ratio (number of non-working to the number of working population) below 2
- udział utrzymujących się z niezarobkowego źródła utrzymania powyżej 40%
share of population with non-commercial source of income above 40%



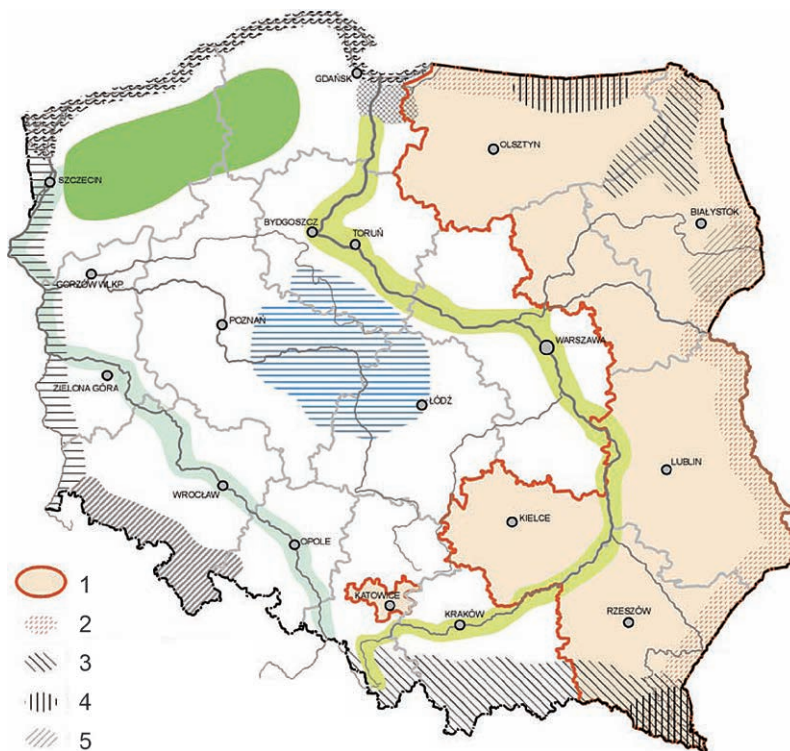
EKONOMICZNE OBSZARY PROBLEMOWE
ECONOMIC PROBLEM AREAS

- liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców poniżej 40
number of economic entities per 1,000 inhabitants below 40
- dochody budżetów gmin poniżej 1416 zł (75% średniej krajowej)
revenues of municipal budgets below 1,416 PLN (75% of the national average)
- dochody własne budżetów gmin mniejsze niż 25%
own incomes of municipal budgets less than 25%
- dochody budżetów gmin z PIT, CIT i podatku rolnego poniżej 150 zł
revenues of municipal budgets from PIT, CIT and agricultural tax below 150 PLN
- wydatki inwestycyjne budżetów gmin poniżej 15% i 150 zł na 1 mieszkańca
investment expenditures of municipal budgets below 15% and 150 PLN per capita

Ryc. 2.3. Demograficzne, społeczne i ekonomiczne obszary problemowe

Fig. 2.3. Demographic, social and economic problem areas

Źródło / Source: G. Węclawowicz i in. (2006)



Ryc. 2.4. Obszary problemowe wyznaczone w tzw. eksperckim projekcie KPZK. 1 – obszary problemowe o znaczeniu krajowym (w tym wymagające szczególnej polityki przestrzennej); 2 – strefa sąsiadująca z granicą wschodnią Polski; 3 – obszar elko-suwalski (konflikty pomiędzy ochroną przyrody i turystyką a tranzytowym ruchem kołowym); 4 – obszary o skrajnie niskiej dostępności przestrzennej (Bieszczady, północne Mazury); 5 – Puszcza Białowieńska wraz z otuliną

Fig. 2.4. Problem areas identified in the expert project of the National Spatial Development Concept. 1 – Problem areas – national level (including territories of special spatial policy); 2 – Eastern border zone; 3 – Elko-Suwałki area (conflicts between transport, tourism and natural heritage); 4 – Extremely low accessibility areas (Bieszczady, north Mazury); 5 – Białowieża Forest and its buffer zone

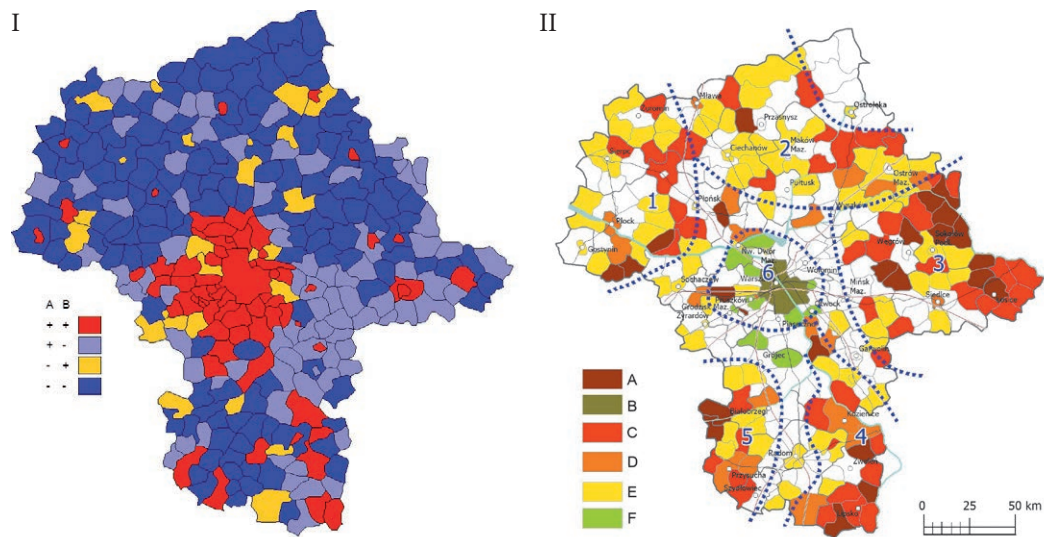
Źródło / Source: P. Korcelli i in. (2010)

Wiele opracowań identyfikujących obszary problemowe wykonano dla potrzeb samorządów różnego szczebla terytorialnego. Wynika to z faktu, że przygotowują je najczęściej zespoły ekspercko-naukowe, składające się ze specjalistów różnych dyscyplin (geografia, ekonomia, socjologia, urbanistyka i in.). Choć opracowywane koncepcje nie zawsze są ostatecznie wykorzystywane, trafiają one jednak do obiegu naukowego i praktycznego. Takim przykładem jest koncepcja demograficzno-osadniczych (Śleszyński 2014a) i edukacyjnych obszarów problemowych (Czapiewski, Janc 2013), które zostały

wykonane w ramach projektu *Trendy Rozwojowe Mazowsza* (ryc. 2.5). Inne tego typu opracowania wykonano dla województwa kujawsko-pomorskiego (Zawisza, Donarska 2005; Wielewska 2007), podlaskiego (Niewiadomski 2005), opolskiego (Szczygielski 2007), warmińsko-mazurskiego (Brodziński 2002; Pawlewicz i in. 2014) i mazowieckiego (Wojewódzka-Wiewiórska 2015).

W skali lokalnej obszary problemowe są wyznaczane głównie dla potrzeb rewitalizacji. W miastach i na obszarach metropolitalnych wydzielić można je w związku z występowaniem starej zabudowy mieszkaniowej, wielkimi osiedlami mieszkaniowymi (blokowiskami) i ubóstwem. Podobnie jak dla większych obszarów, nadaje się do tego metoda wskaźnikowa, jakkolwiek ze względu na silne braki w statystyce wewnątrzmięskiej jest to znacznie utrudnione (Górczyńska 2013). Przegląd badań na ten temat zawiera monografia H. Zaniewskiej i in. (2010), a klasyfikację mieszkaniowych obszarów problemowych opracowanie H. Zaniewskiej i M. Thiel (2009). Opracowanie to obejmuje takie wydzielenia, jak m.in. blokowiska z tzw. wielkiej płyty, osiedla z mieszkaniami komunalnymi w budynkach sprzed 1944 r., obiekty tymczasowe, hotele robotnicze i in. Z kolei delimitację społecznych obszarów problemowych opartą o dane ze spisu powszechnego 2002 według rejonów spisowych wykonał dla Warszawy P. Śleszyński (2010a) (ryc. 2.6).

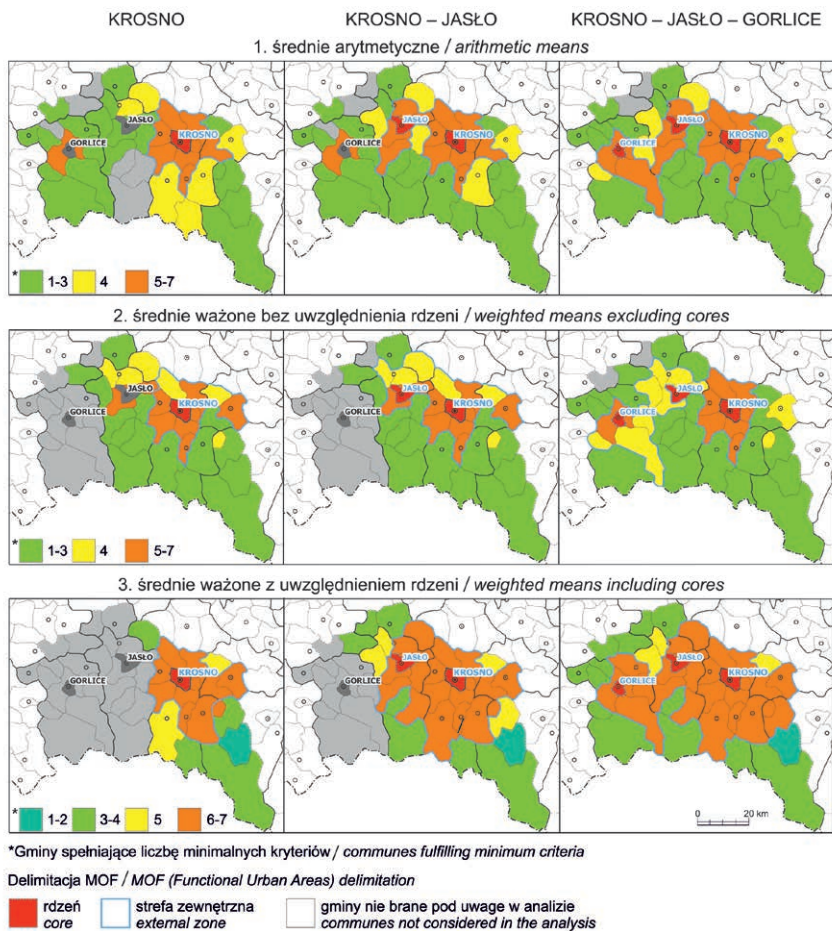
Dość częstym problem koncepcyjnym przy delimitacjach obszarów problemowych jest rozległość znaczeniowa, rozszerzająca ich stosowanie do pokrewnych zagadnień. Ilustracją tego zjawiska jest delimitacja obszarów funkcjonalnych, która ma oparcie w obowiązującym prawie i dokumentach strategicznych. Przykładowo powodem wykonania delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych Krosna, Jasła i Gorlic (Śleszyński 2016, ryc. 2.6) była nie tylko idea wspólnego zarządzania gmin mieszczących się w obrębie tzw. dziennego systemu miejskiego, ale także potrzeba wykreowania biegunów wzrostu, uzyskiwania efektów synergii, wreszcie koordynacji działań na obszarze problemowym z punktu widzenia jakości życia i organizacji społeczno-gospodarczej. Jeszcze więcej wspólnych uwarunkowań delimitacyjnych można znaleźć w koncepcji tzw. wiejskich obszarów funkcjonalnych (Bański 2012; Heffner, Klemens 2015; Mazur i in. 2015; Bański, Mazur 2016). Na tym przykładzie widać, że zasygnalizowane wcześniej (s. 32) zażębienie się terminologiczne, przedmiotowe i problemowe obszarów różnego typu, jest nader częste, ale też i nieuniknione z powodów praktycznych. Problem ten zostanie szerzej opisany w kolejnych rozdziałach.



Ryc. 2.5. Przykłady typologii i delimitacji obszarów, w tym problemowych w skali regionalnej, wyznaczone dla potrzeb projektu Trendy Rozwojowe Mazowsza (I – edukacyjne, II – demograficzno-osadnicze). Ryc. I: A – wyniki egzaminu gimnazjalnego; B – udział ludności z wykształceniem wyższym, + jako dobry poziom (jakość), – jako zły poziom (jakość); Ryc. II: typy gmin: A – silnie problemowe, B – silnie problemowe (Warszawa), C – problemowe depopulacyjne, D – problemowe stagnujące, E – zagrożone depopulacyjne i stagnujące, F – zagrożone wzrostowe. Obszary problemowe: 1 – plocki, 2 – ciechanowsko-kurpiowski, 3 – siedlecki; 4 – kozienicki (nadwiślański); 5 – nadpilicki; 6 – warszawski

Fig. 2.5. Examples of typology and delimitation, including problem areas at regional scale, designated for the needs of the project “The development trends of Mazovia Region”: I – educational and II – demographic-settlement. Fig. I: A – results of the lower secondary school exam; B – share of population with higher education, + as of good level (quality), – as of poor level (quality); Fig. II: types of communes: A – highly problematic, B – highly problematic (Warsaw), C – problematic depopulation, D – stagnant problematic, E – depopulated and stagnant, F – threatened areas of population growth. Problem areas: 1 – Płock (płocki in Polish), 2 – Ciechanów-Kurpie (ciechanowsko-kurpiowski), 3 – Siedlce (siedlecki); 4 – Kozienice (kozienicki); 5 – Pilica river vicinity (nadpilicki); 6 – Warsaw (warszawski)

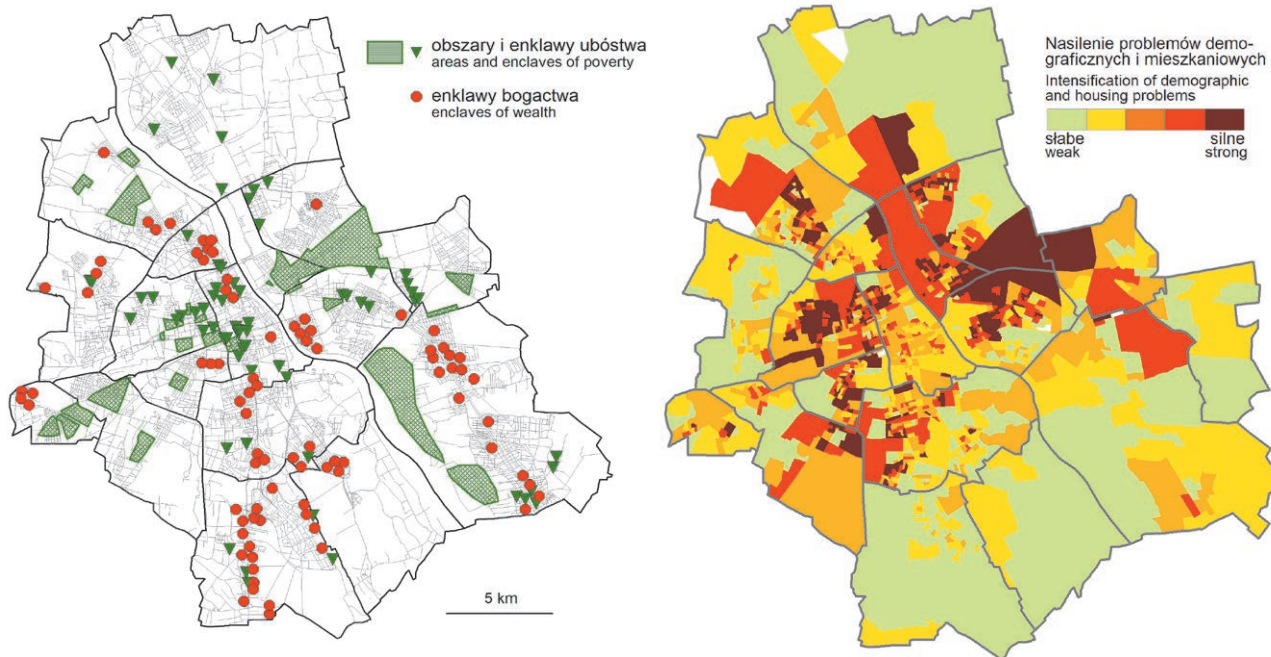
Źródło / Source: A – P. Śleszyński (2014a); B – K. Czapiewski i K. Janc (2013).



Ryc. 2.6. Wyniki wariantowych delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych Krosna, Jasła i Gorlic

Fig. 2.6. Results of variant delimitation of functional urban areas of Krosno, Jasło and Gorlice

Źródło / Source: P. Śleszyński (2016)



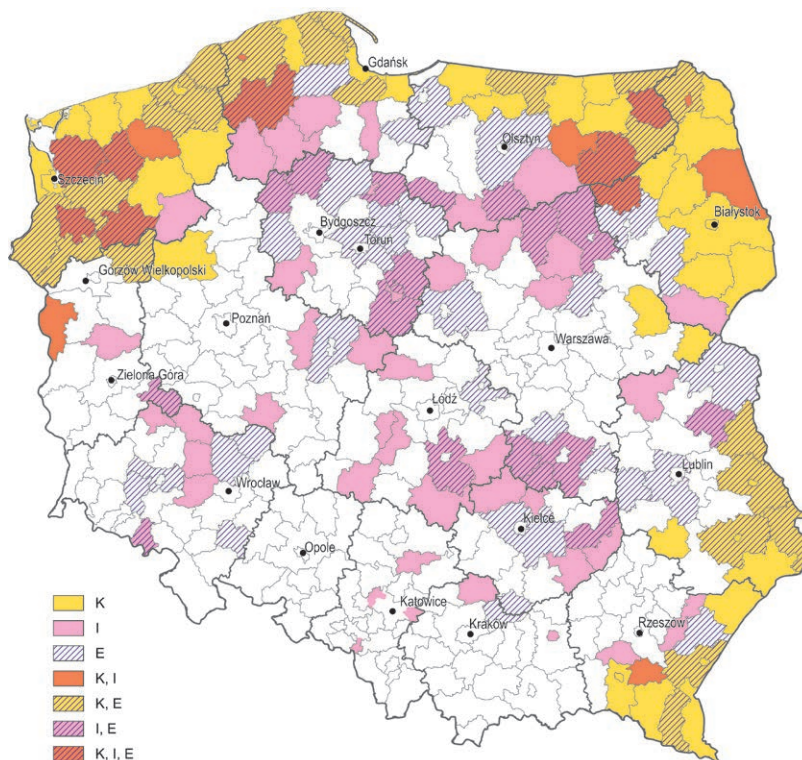
Ryc. 2.7. Przykłady delimitacji obszarów problemowych w skali wewnątrzmięskiej dla Warszawy: A –obszarów biedy i bogactwa, B – obszarów społecznych w Warszawie o różnym statusie

Fig. 2.7. Examples of delimitating problem areas at the inner-city scale for Warsaw: A – areas of poverty and wealth; B – social areas in Warsaw of varied status

Źródło / Source: A – G. Węclawowicz (1997); B – P. Śleszyński (2010a)

Jedną z nowszych delimitacji obszarów problemowych, mających status oficjalnego dokumentu eksperckiego jest wspomiana: *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz* (IBS 2009). Jest to raport podsumowujący projekt badawczy realizowany wspólnie przez Instytut Badań Strukturalnych oraz Departament Programów Ponadregionalnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Została w nim zaprezentowana diagnoza zróżnicowania regionalnego Polski oraz autorska koncepcja wyodrębnienia obszarów problemowych i strategicznej interwencji. W opracowaniu przeprowadza się analizę zróżnicowania regionalnego na poziomie powiatów w sześciu osiach tematycznych (struktura gospodarki, innowacyjność, środowisko naturalne, problemy społeczne, kapitał ludzki, dostępność), używając kilkudziesięciu szczegółowych wskaźników oraz zaawansowanych metod klasterowo-statystycznych. Chociaż ta część jest interesująca pod względem metodologicznym i poznawczym, to do jej efektów pod względem praktycznym należy jednak podchodzić ostrożnie ze względu na trzy kwestie.

1. Nie uzasadniono skali przestrzenno-terytorialnej, jaka byłaby właściwsza dla interpretacji zróżnicowań wewnątrzregionalnych i międzyregionalnych. Przyjęcie jako referencyjnej jednostki powiatowej jest zbyt powierzchowne z powodu heterogeniczności przestrzeni oraz zróżnicowań międzygminnych i nawet wewnątrzgminnych (w przypadku większych miast), jak też nie uwzględnia odmienności typów powiatów pod względem podziału na grodzkie i ziemskie. Dotyczy to zwłaszcza powiatów „obwarzankowych”, których potencjał rozwojowy, wzrostowy itd. zgodnie z hierarchią funkcjonalną skupia się w stolicy danego regionu i powiaty te dla dalszych analiz powinny być zagregowane. Przyjęcie powiatu jako jednostki nie jest właściwe z jeszcze jednego względu: na tym poziomie administracyjno-terytorialnym nie ma podmiotu, który mógłby wdrażać politykę rozwoju.
2. W całym opracowaniu nie ma nigdzie opisanych szczegółowo ani wskaźników, ani zakresów czasowych danych branych pod uwagę w analizach. Utrudnia to interpretację, a niekiedy ją uniemożliwia.
3. Szczegółowe wskaźniki i ich konkretyzacja wykorzystane do identyfikacji zróżnicowań w części są dyskusyjne (zróżnicowanie jakości środowiska przyrodniczego, walory mieszkaniowe, struktura gospodarki i in.).



Ryc. 2.8. Obszary problemowe wyznaczone w dokumencie *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz.* Rodzaje obszarów problemowych (niska dostępność, poziom lub jakość usług: K – komunikacyjne; I – informatyczny; E – edukacyjny)

Fig. 2.8. Problem areas identified in the document *Identification and delimitation of problem areas and strategic interventions areas in Poland. Conclusions from the analysis.* Types of problem areas (low availability/accessibility, level or quality of services): K – transportation; I – informatic; E – education

Źródło / Source: *Identyfikacja...* (2009)

3. FORMALNO-PRAWNE ROZWIĄZANIA IDENTYFIKACJI ORAZ WYZNACZANIA OBSZARÓW FUNKCJONALNYCH, OBSZARÓW STRATEGICZNEJ INTERWENCJI I OBSZARÓW PROBLEMOWYCH W POLSCE

3.1. OBSZARY SPECJALNE W USTAWACH

3.1.1. USTAWA O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Polityka rozwoju jest prowadzona, jak każda „sformalizowana” działalność publiczna, w oparciu o normatywne akty prawne. W polityce regionalnej punktem wyjścia jest (a przynajmniej powinna być) **Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717; a także Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 443, 774, 1265, 1434; dalej ustawa o *pizp*). Pierwotnie definicja obszaru problemowego zawarta w tej ustawie wskazywała na: *obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych wskazany w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*. Tymczasem omawiana w następnym podrozdziale **Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju** oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658, a także Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, z 2015 r. poz. 349, 1240, 1358) zlikwidowała to pojęcie, wprowadzając do ustawy o *pizp* następujące obszary funkcjonalne i następujące ich kategorie (rozdz. 4a ustawy):

Art. 49a. Do obszarów funkcjonalnych należą:

- 1) obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym – jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju;
- 2) obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym – jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej województwa;
- 3) obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym – jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej gminy.

Art. 49b. Do typów obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym należą:

- 1) miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego;
- 2) wiejski obszar funkcjonalny;
- 3) obszar funkcjonalny szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, w tym:
 - a) górski,
 - b) Żuławy;
- 4) przygraniczny obszar funkcjonalny”.

Definicja tych obszarów zawarta jest wcześniej (rozdz. 1):

- „6a) „obszar funkcjonalny” – należy przez to rozumieć obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju;
- 6b) „miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego” – należy przez to rozumieć typ obszaru funkcjonalnego obejmującego miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie.

Ponadto definiuje się „obszar przestrzeni publicznej” jako: obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Równocześnie ustawa o pizp ustala pewne ogólne zasady delimitacyjne obszarów funkcjonalnych (art. 49c. 1), wskazując na zapewnienie:

- 1) ciągłości i zwartości wyznaczanego obszaru – polegającej na wyznaczeniu obszaru zamkniętego wspólną granicą;
- 2) dostępności danych wskaźnikowych, umożliwiających wyznaczenie łącznego obszaru, którego zasięg przestrzenny umożliwia rozwiązanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji tych obszarów.

Ustawa określa, że obszary wyznacza samorząd województwa lub gminy:

Art. 49d. 1. Samorząd województwa określa obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym i ich granice.

2. Samorząd województwa może, z własnej inicjatywy lub na wniosek samorządu gminnego lub samorządu powiatowego, określić obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym i ich granice.
3. Propozycje i wnioski dotyczące określenia obszarów funkcjonalnych, o których mowa w ust. 1 i 2, samorząd województwa przedstawia do zaopiniowania przez jednostki samorządu terytorialnego, znajdujące się na terenie danego województwa. Opinia jest wyrażana podczas konferencji, w której uczestniczą przedstawiciele samorządu województwa oraz przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego.

(...)

5. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki określania obszarów funkcjonalnych i ich granic w ramach typów obszarów funkcjonalnych, o których mowa w art. 49b pkt 1, 3 i 4, mając na uwadze zapewnienie określania obszarów funkcjonalnych w sposób jednolity na terenie całego kraju oraz uwzględniając parametry charakteryzujące dany typ obszaru funkcjonalnego.

6. *Minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki określania obszarów funkcjonalnych i ich granic w ramach typu obszaru funkcjonalnego, o którym mowa w art. 49b pkt 2, mając na uwadze zapewnienie określania obszarów funkcjonalnych w sposób jednolity na terenie całego kraju oraz uwzględniając parametry charakteryzujące dany typ obszaru funkcjonalnego.*

Art. 49e. Samorząd gminny może określić obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym.

Art. 49f. Polityka przestrzenna województwa w stosunku do obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym lub o znaczeniu regionalnym jest prowadzona w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego, które są położone na terenie danego obszaru funkcjonalnego.

Ponadto (pkt 2 w art. 49c) „obszary funkcjonalne obejmujące swoim zasięgiem więcej niż jedno województwo są określane przez samorząd województwa w odniesieniu do jego terytorium w porozumieniu z samorządami pozostałych województw”.

3.1.2. USTAWA O POLITYCE ROZWOJU

Obszary funkcjonalne, strategicznej interwencji i problemowe stara się porządkować **Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju** (Dz.U. z 2009 r. nr 84, poz. 712, z późn. zm), a ściślej wspomniana nowelizacja w postaci zmiany ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W art. 5 po pkt 6 dodano pkt 6a-6c w brzmieniu:

- 6a) *obszar funkcjonalny – obszar, o którym mowa w art. 2 pkt 6a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;*
- 6b) *obszar strategicznej interwencji państwa – obszar będący przedmiotem koncentracji działań polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, w tym obszary wiejskie;*
- 6c) *obszar problemowy – obszar strategicznej interwencji państwa, na terenie którego identyfikowane są zjawiska niekorzystne dla rozwoju społeczno-gospodarczego tego obszaru i jego ludności,*

Równocześnie określa się zasady wprowadzania w art. 14:

W okresie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy obszary strategicznej interwencji państwa, w tym obszary problemowe, o których mowa w art. 12a ust. 1 pkt 8 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, zostaną określone w załączniku dodanym do średniookresowej strategii rozwoju kraju

a w art. 22:

Obszary problemowe określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stają się obszarami funkcjonalnymi o znaczeniu lokalnym w rozumieniu art. 49a pkt 3 ustawy zmienianej w art. 7.

Powstaje zatem pewna niezgodność interpretacyjna lub pole do spekulacji, gdyż „obszary funkcjonalne” (OF) i „obszary strategicznej interwencji” (OSI) stają się nadrzędną kategorią w stosunku do obszarów problemowych (OP), ale nie wiadomo, jakie mają być relacje pomiędzy OSI a OF.

3.1.3. USTAWA KRAJOBRAZOWA

W ustawie krajobrazowej (*Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*; Dz.U. z 2015, poz. 774) przewidziano obligatoryjność sporządzania audytu krajobrazowego, w którym są m.in. wyraźne akcenty na definiowanie obszarów zagrożonych:

- Art. 38a. 1. Dla obszaru województwa sporządza się, nie rzadziej niż raz na 20 lat, audyt krajobrazowy.*
2. *Audyt krajobrazowy identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości.*
 3. *Audyt krajobrazowy, w szczególności:*
 - 1) *określa:*
 - a) *krajobrazy występujące na obszarze danego województwa,*
 - b) *lokalizację krajobrazów priorytetowych;*
 - 2) *wskazuje lokalizację i granice:*
 - a) *parków kulturowych,*
 - b) *parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu,*
 - c) *obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach;*
 - 3) *wskazuje:*
 - a) *zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b, oraz wartości krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, o których mowa w pkt 2,*
 - b) *rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b, oraz krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, o których mowa w pkt 2, w szczególności poprzez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.10),*
 - c) *lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b.*

4. *Rekomendacje i wnioski, o których mowa w ust. 3 pkt 3 lit. b, nie mogą być sprzeczne z celami i sposobami ochrony obszarów i obiektów, o których mowa w ust. 3 pkt 2, określonymi na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.*
5. *Audyty krajobrazowe może wskazywać te obszary objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, które ze względu na znaczący spadek wartości krajobrazu wymagają pogłębionej analizy zasadności ich dalszej ochrony.*

3.1.4. USTAWA METROPOLITALNA

W ustawie metropolitalnej (***Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych***; Dz.U. 2015 r. poz. 1890) wyznaczanie obszarów problemowych mogą powodować zapisy związane z adaptacją innych dokumentów, a zwłaszcza:

Art. 8.1. Powiat metropolitalny wykonuje zadania publiczne obejmujące:

- 1) *przyjęcie oraz realizowanie wspólnej strategii rozwoju powiatu metropolitalnego;*
- 2) *uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powiatu metropolitalnego stanowiącego wiążące wytyczne dla miast będących członkami powiatu metropolitalnego w procesie tworzenia gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych planów zagospodarowania przestrzennego;*

(...)

- 8) *koordynowanie działań dla przedsięwzięć o znaczeniu ponadgminnym wynikających ze strategii rozwoju powiatu metropolitalnego;*

Art. 8.2. Ustawy mogą określać inne zadania powiatu metropolitalnego.

Art. 8.3. Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu metropolitalnego jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat metropolitalny.

3.1.5. USTAWA O REWITALIZACJI

W ustawie o rewitalizacji (***Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji***; Dz.U. 2015 poz. 1777) wprost artykułuje się potrzebę wyznaczania obszarów problemowych w „starym” rozumieniu ustawy o *pizp* w postaci obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji:

Rozdział 3. Obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji

Art. 8. W przypadku gdy gmina zamierza realizować zadania własne, o których mowa w art. 3 ust. 1, rada gminy wyznacza, w drodze uchwały, z własnej

inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.

Art. 9. 1. Obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, można wyznaczyć jako obszar zdegradowany w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk:

- 1) gospodarczych – w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw lub
- 2) środowiskowych – w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska, lub
- 3) przestrzenno-funkcjonalnych – w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych, lub
- 4) technicznych – w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz niefunkcjonowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska.

2. Obszar zdegradowany może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic, pod warunkiem stwierdzenia na każdym z podobszarów występowania koncentracji negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych, o których mowa w ust. 1.

Art. 10. 1. Obszar, obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, wyznacza się jako obszar rewitalizacji.

2. Obszar rewitalizacji może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic, lecz nie może obejmować łącznie terenów o powierzchni większej niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkałych przez więcej niż 30% mieszkańców gminy.
3. Tereny poprzemysłowe, w tym poportowe i powydobywcze, tereny powojenne albo pokolejowe, na których występują negatywne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1–4, mogą wejść w skład obszaru rewitalizacji wyłącznie w przypadku, gdy działania możliwe do przeprowadzenia na tych terenach przyczynią się bezpośrednio do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym, o których mowa w art. 9 ust. 1.

- Art. 11. 1. Wniosek o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji zawiera wskazanie granic tych obszarów wykonane na mapie w skali co najmniej 1:1000, sporządzonej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej.
2. Do wniosku załącza się ponadto diagnozę, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, potwierdzającą spełnienie przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanek ich wyznaczenia.
 3. Załącznikiem do uchwały, o której mowa w art. 8, jest mapa w skali co najmniej 1:1000, sporządzona z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej, na której wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.
 4. W uchwale, o której mowa w art. 8, rada gminy może ustanowić:
 - 1) na rzecz gminy prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji;
 - 2) na obszarze rewitalizacji zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 443 i 774), dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, jeżeli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1.
 5. W przypadku gdy w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 8, nie weszła w życie uchwała, o której mowa w art. 25, uprawnienia i zakazy, o których mowa w ust. 4, tracą moc.

Art. 12. Jeżeli w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub innym dokumencie strategicznym dotyczącym rozwoju gminy, przyjętym uchwałą rady gminy, określono obszary charakteryzujące się cechami obszarów zdegradowanych, o których mowa w art. 9 ust. 1, lub obszarów rewitalizacji, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 3, dopuszcza się podjęcie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji bez konieczności sporządzania i załączenia do wniosku diagnozy, o której mowa w art. 11 ust. 2. W takim przypadku do wniosku załącza się informację o spełnieniu wymagań, o których mowa w zdaniu pierwszym.

Art. 13. Uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji stanowi akt prawa miejscowego.

W przypadku tej ustawy w ramach konsultacji społecznych formułowany był zarzut (opinie KPZK PAN, zespołu pracowników IGiPZ PAN, Komisji Geografii Osadnictwa i Ludności PTG, por. Śleszyński i in. 2016), że definicja obszaru rewitalizowanego oraz proponowane założenia i kryteria delimitacyjne silnie pokrywają się z tradycyjną definicją obszaru problemowego. Może to rodzić spór kompetencyjny z innymi ustawami i wykonywanymi na jej podstawie dokumentami, zwłaszcza ustawą o pizp.

3.1.6. USTAWA O PROGRAMACH OPERACYJNYCH 2014-2020

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 (Dz.U. 2014 poz. 1146; zmiany tekstu jednolitego: Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1241, z 2011 r. nr 279, poz. 1644, z 2012 r. poz. 1237, z 2013 r. poz. 714 oraz z 2014 r. poz. 379 i 1146) co do zasady reguluje kwestie formalno-prawne związane z wydatkowaniem środków. W art. 30 ustanawia się narzędzie „Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych” (ZIT), które mają być „instrumentem rozwoju terytorialnego”. W szczególności w art. 30, pkt 1, ppkt 2) wprowadza się możliwość inwestowania „na terenie miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie.

Art. 30. 1. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, zwane dalej „ZIT”, są instrumentem rozwoju terytorialnego, o którym mowa w art. 36 rozporządzenia ogólnego oraz w art. 7 rozporządzenia EFRR.

2. W ramach regionalnego programu operacyjnego ZIT:

- 1) są realizowane na terenie miast będących siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie,*
- 2) mogą być realizowane na terenie innych miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie – wyznaczonych zgodnie z warunkami określonymi w umowie partnerstwa.*
- 3. ZIT są realizowane przez wyodrębnione działania lub poddziałania w ramach co najmniej dwóch osi priorytetowych regionalnego programu operacyjnego finansowanych z dwóch funduszy strukturalnych.*
- 4. ZIT są zarządzane przez związek ZIT utworzony w formach współpracy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.7) albo przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy lub porozumienia o współpracy w celu wspólnej realizacji ZIT zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego położonymi na obszarze realizacji ZIT, na zasadach określonych w umowie albo porozumieniu.*

5. Warunkami realizacji ZIT są:

- 1) powołanie związku ZIT albo zawarcie umowy lub porozumienia, o których mowa w ust. 4, pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego położonymi na obszarze realizacji ZIT, określonym przez zarząd województwa w regionalnym programie operacyjnym;*
- 2) opracowanie przez podmioty, o których mowa w ust. 4, strategii ZIT, o której mowa w art. 7 rozporządzenia EFRR i art. 12 rozporządzenia EFS, oraz jej pozytywne zaopiniowanie w terminie 60 dni od dnia jej otrzymania przez:*
 - a) instytucję zarządzającą regionalnym programem operacyjnym – w zakresie możliwości finansowania ZIT w ramach tego programu, b) ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wykonującego zadania państwa członkowskiego – w zakresie zgodności z umową partnerstwa oraz możliwości*

finansowania projektów, o których mowa w ust. 7, z krajowych programów operacyjnych, jeżeli strategia ZIT to przewiduje;

- 3) *zawarcie porozumienia lub umowy dotyczących realizacji ZIT pomiędzy podmiotami, o których mowa w ust. 4, a właściwą instytucją zarządzającą, zawierających w szczególności zakres powierzonych zadań, obejmujących co najmniej udział podmiotów, o których mowa w ust. 4, w wyborze projektów do dofinansowania przez właściwą instytucję zarządzającą regionalnym programem operacyjnym oraz współpracę z tą instytucją przy przygotowywaniu kryteriów wyboru projektów dla wyodrębnionych działań lub poddziałań służących realizacji ZIT.*
6. *Strategia ZIT oraz jej zmiany są przygotowywane przez podmioty, o których mowa w ust. 4, we współpracy z właściwą instytucją zarządzającą regionalnym programem operacyjnym oraz przyjmowane przez związek ZIT w formie uchwały albo przez jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w umowie albo porozumieniu, o których mowa w ust. 4.*
7. *Strategia ZIT może być realizowana również przez projekty wybierane w ramach krajowych programów operacyjnych.*
8. *Strategia ZIT określa w szczególności:*
 - 1) *diagnozę obszaru realizacji ZIT wraz z analizą problemów rozwojowych;*
 - 2) *cele, jakie mają być zrealizowane w ramach ZIT, oczekiwane rezultaty i wskaźniki rezultatu i produktu powiązane z realizacją regionalnego programu operacyjnego;*
 - 3) *propozycje kryteriów wyboru projektów w trybie konkursowym;*
 - 4) *wstępną listę projektów wybieranych w trybie pozakonkursowym wraz z informacją na temat sposobu ich identyfikacji oraz powiązania z innymi projektami, w tym projektami wybieranymi w trybie pozakonkursowym pozytywnie zaopiniowanymi przez właściwą instytucję zarządzającą krajowym programem operacyjnym;*
 - 5) *źródła jej finansowania;*
 - 6) *warunki i procedury obowiązujące w realizacji strategii ZIT.*
9. *Do strategii ZIT nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.*

3.1.7. USTAWY SAMORZĄDOWE

Do polityki regionalnej i przestrzennej odwołują się ponadto ustawy samorządowe (ustawa o samorządzie województwa, powiatowym, gminnym), wskazując na zakresy zadań poszczególnych szczebli samorządu, które są szczególnie predystynowane do określania, w tym delimitacji obszarów o potrzebie specjalnej polityki rozwoju. W **Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa** (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576) mówi się o strategii rozwoju województwa, która powinna zawierać m.in. (art. 11):

1c. *Strategia rozwoju województwa zawiera:*

- 1) *diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa;*
- 2) *określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa;*
- 3) *określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa;*

1d. *Strategia rozwoju województwa uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, odpowiednich strategii ponadregionalnych, a także cele i kierunki koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.*

1da. *W strategii rozwoju województwa uwzględnia się obszary strategicznej interwencji państwa, o których mowa w art. 12a ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. nr 84, poz. 712, z późn. zm.2).*

W **Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym** (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578) nie ma wprost odniesienia do OSI/OP, ale w przypadku niektórych przewidzianych kompetencyjnie zakresów zadań można domniemywać, że obszary problemowe mogłyby być wyznaczane (art. 4.1):

Art. 4. 1. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- 1) *edukacji publicznej;*
- 2) *promocji i ochrony zdrowia;*
- 3) *pomocy społecznej;*
 - 3a) *wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;*
- 4) *polityki prorodzinnej;*
- 5) *wspierania osób niepełnosprawnych;*
- 6) *transportu zbiorowego i dróg publicznych;*
- 7) *kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;*
- 8) *kultury fizycznej i turystyki;*
- 9) *geodezji, kartografii i katastru;*
- 10) *gospodarki nieruchomościami;*
- 11) *administracji architektoniczno-budowlanej;*
- 12) *gospodarki wodnej;*
- 13) *ochrony środowiska i przyrody;*
- 14) *rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;*
- 15) *porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;*
- 16) *ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;*
- 17) *przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;*

- 18) *ochrony praw konsumenta;*
- 19) *utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;*
- 20) *obronności;*
- 21) *promocji powiatu;*
- 22) *współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. nr 234, poz. 1536, z późn. zm.1);*
- 23) *działalności w zakresie telekomunikacji.*

W **Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zmianami) znajduje się bardzo wiele odwołań, mogących wskazywać na potrzebę wyznaczenia obszarów o „specjalnym” podejściu polityki lokalizacyjnej, rozwoju, itd. Zadania gminy określono bardzo szeroko jako (art. 6.1 i 7.1):

Art. 6. 1. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

(...)

Art. 7. 1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) *ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;*
- 2) *gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;*
- 3) *wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;*
 - 3a) *działalności w zakresie telekomunikacji;*
- 4) *lokalnego transportu zbiorowego;*
- 5) *ochrony zdrowia;*
- 6) *pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;*
 - 6a) *wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;*
- 7) *gminnego budownictwa mieszkaniowego;*
- 8) *edukacji publicznej;*
- 9) *kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;*
- 10) *kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;*
- 11) *targowisk i hal targowych;*

- 12) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 13) cmentarzy gminnych;
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- 18) promocji gminy;
- 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. nr 234, poz. 1536, z późn. zm.5);
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

3.2. PROBLEM AKTYWIZACJI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ

Chociaż aktywizacja społeczno-gospodarcza jest kluczowym problemem związanym z funkcjonowaniem państwa, jakością życia, warunkami egzystencji obywateli itd., trudno odnaleźć na ten temat odpowiednie zapisy i powołania w aktach wyższego rzędu. Konstytucja RP nie zawiera w żadnym miejscu sformułowań nt. obowiązku państwa i samorządów do tworzenia optymalnych warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego i prowadzenia proaktywnej polityki w tym zakresie, a jedynym nawiązaniem jest zawarta tam w innym kontekście „zasada zrównoważonego rozwoju”. Dlatego też problem rozwoju społeczno-gospodarczego w praktyce prawnej jest stosowany domyślnie, uchodząc za kwestię z jednej strony nieredukowalną, a z drugiej – oczywistą.

Jedynym dokumentem odwołującym się wprost do prowadzenia polityki rozwoju jest wspomiana już *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. W jej nowelizacji z 2013 r. wprowadzono następującą definicję kontraktu terytorialnego:

Art. 14, m). Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego opracowuje we współpracy z ministrami właściwymi ze względu na zakres objęty kontraktem terytorialnym stanowisko dotyczące zakresu i treści kontraktu terytorialnego, w tym celów mających istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz województwa objętego kontraktem, a następnie przedstawia je do wiadomości Radzie Ministrów.

Wcześniej kontrakt terytorialny w formule kontraktu wojewódzkiego funkcjonował w ramach Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (2000-2004) i Narodowego Planu Rozwoju (2005-2013). Zgodnie z NSRR, prowadzenie krajowej polityki regionalnej przez państwo polegało na dystrybucji samorządom wojewódzkim pomocy finansowej na podstawie regionalnych strategii rozwoju. Algorytm wsparcia wykorzystywał głównie takie zmienne, jak poziom PKB i liczba mieszkańców.

Kontrakty wojewódzkie obowiązywały do 2013 r. (pięć edycji). Wśród ekspertów nie ma zgody co do jednolitej oceny wpływu tego narzędzia na rozwój regionalny, zwłaszcza w początkowym okresie (Kisiel, Wojarska 2013), w tym podkreśla się rolę stabilizacyjną, związaną z zapewnieniem dofinansowania projektów finansowanych ze środków akcesyjnych i przedakcesyjnych (Churski 2008).

Aktualnie kontrakt terytorialny jest zatem umową pomiędzy rządem i samorządami województw, w której to umowie zawarte są cele i zadania oraz określa się instrumenty ich realizacji, w tym pochodzenie środków finansowych przeznaczanych na realizację tych zadań. Co do zasady, kontrakt terytorialny powinien umożliwiać efektywniejszą koordynację działań rządu i samorządu oraz dopasowywać finansowanie inwestycji do zróżnicowanych, często specyficznych potrzeb poszczególnych województw. To właśnie ta argumentacja stała się przyczyną wprowadzenia narzędzi „przestrzennych” w nowelizacji ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju, jak też w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. obszarów funkcjonalnych, strategicznej interwencji i problemowych.

W praktyce rola kontraktów terytorialnych w rozwoju i aktywizacji społeczno-gospodarczej jest bardzo duża, gdyż w latach 2014-2020 ma być przeznaczonych na to około 400 mld zł ze środków unijnych i krajowych. Istnieje tu poważne ryzyko rozpraszenia środków na inwestycje niekoniecznie najbardziej efektywne z punktu widzenia optymalnej organizacji życia społeczno-gospodarczego, w tym np. racjonalnej sieci usług publicznych różnego rzędu, dostosowanej nie tylko do aktualnego rozmieszczenia ludności, przedsiębiorstw itd., ale także do prognozowanych zmian w tym zakresie, związanych zwłaszcza z depopulacją regionów peryferyjnych kraju i koncentracją w niektórych aglomeracjach.

3.3. KONTEKST ZAGRANICZNY

Na świecie istnieją bądź istniały różne systemy instytucjonalnych obszarów geograficznych wymagających lub preferowanych do wsparcia politykami publicznymi. Spektrum tych systemów rozpościera się pomiędzy

modelem całkowicie scentralizowanym, charakterystycznym dla krajów komunistycznych (w Polsce przed 1989 r. istniały plany, głównie pięcioletnie) po systemy mniej lub bardziej zdecentralizowane, charakterystyczne dla krajów o gospodarce wolnorynkowej. Wbrew obiegowej opinii, w tym drugim przypadku polityka i pomoc państwa jest niejednokrotnie silnie scentralizowana. W krajach o gospodarce rynkowej po drugiej wojnie światowej, w tym zwłaszcza w latach 70. i 80. ubiegłego wieku, jednak nie wszystkie inwestycje inspirowane przez władze (krajowe, samorządowe) i finansowane ze środków publicznych dawały zakładane efekty. Doprowadziło to do reorientacji polityki regionalnej, jak też coraz silniejszego umocowania polityk tego typu w istniejącym prawodawstwie poszczególnych krajów. Najsilniej rozbudowany jest w tym względzie system prawny krajów Unii Europejskiej, związany z prowadzoną zwłaszcza w ostatniej dekadzie polityką spójności.

Podmiotem polityki spójności (ekonomicznej, społecznej i terytorialnej) UE musi być ściśle określone terytorium. Wynika to z dobrego już rozpoznania nierówności terytorialnych w obrębie wszystkich krajów UE (Dunford 1993). Równocześnie rozwój danego terytorium w znacznym stopniu warunkowany jakością i ilością zasobów wewnętrznych oraz stopniem ich wykorzystania. Stąd też bierze się rosnąca rola „regionalizacji” i potrzeba wykorzystania zasobów endogennych regionów. Jednym z narzędzi służących do rozpoznania zróżnicowania przestrzennego regionów i podejmowania decyzji dotyczących redystrybucji funduszy pomocowych są typologie jednostek terytorialnych lub identyfikacje obszarów wymagających wsparcia zewnętrznego. Na poziomie Unii Europejskiej takie klasyfikacje są tematem projektów i ekspertyz wykonywanych na przykład w ramach programu *European Observation Network, Territorial Development and Cohesion* (ESPON); na przykład projekt EDORA (Copus i in. 2011, EDORA 2011), TOWN (TOWN 2014), EU-LUPA (Bański, Garcia 2013). Kryterium rządowych klasyfikacji i delimitacji w takich odmiennych krajach, jak państwa Unii Europejskiej, USA, Kanada, Australia, Indie są np. regiony dojazdów do pracy, czas dojazdu do ośrodka miejskiego danego szczebla administracji terytorialnej, gęstość zaludnienia (Rakowska 2013, 2014).

Współcześnie nie podważa się samej idei strategicznej pomocy publicznej, ale stara się możliwie efektywnie ukierunkowywać prowadzone działania, odchodząc nieraz od „utartych” ścieżek. W Niemczech, uznawanych za „poligon doświadczalny” z powodu zjednoczenia w 1990 r., polityka regionalna koncentruje się głównie na wschodnich landach, z założeniem stopniowego odchodzenia od wspierania starych okręgów przemysłowych położonych w zachodniej części kraju, jak np. Zagłębie Ruhry lub Saary, gdzie przed 1990 r. była alokowana znaczna część pomocy (Lentz 2010). Podobna zmiana strategii pomocy publicznej, w tym odchodzenie od wsparcia okręgów wydobywczych miała miejsce w Wielkiej Brytanii (Lagendijk 2007).

Celem przyjętej polityki regionalnej prowadzonej na szczeblu centralnym w Niemczech jest zatem w ostatnich dekadach wyrównywanie poziomu rozwoju obu części kraju (*Spatial Development...* 2001; *Cohesion Policy...* 2014), a głównymi branżowymi obszarami interwencji pozostają infrastruktura techniczna oraz kapitał ludzki (Strubelt 2010). W odniesieniu do restrukturyzacji wschodnich landów Niemiec nie brakuje jednak głosów krytycznych, co ciekawe, formułowanych z pozycji krajów przechodzących transformację systemową po 1990 r. i kładących akcent na niedoceniane kwestie historyczno-kulturowe (Horváth 2012).

W krajach przechodzących transformację systemową po 1990 r. potrzeba prowadzenia polityki regionalnej jest powszechna i wynika z olbrzymich zapóźnień infrastrukturalno-społecznych. Na tle innych rozwiniętych państw, cały region Europy Środkowo-Wschodniej może być uznany za problemowy. W badaniach J. Penzés (2013), kompilujących analizy różnych autorów, około 50% powierzchni Polski, Czech, Słowacji i Węgier uznano za peryferyjne. Problemowość rozumiana jako peryferyjność jest zależna od skali i występuje zwłaszcza w odniesieniu do różnych poziomów dostępności przestrzennej (Novotný i in. 2015). W badaniach węgierskich stwierdzano natomiast dużą „przejęciowość” pomiędzy obszarami problemowymi a rozwijającymi się (Perger i in. 2016).

Tymczasem polityka regionalna poszczególnych krajów z tego obszaru jest bardzo zróżnicowana i nie zawsze może sprzyjać osiągnięciu spójności terytorialnej (Cotella 2006). Na przykład w czeskich dokumentach planistycznych i strategiach rozwoju występują *specific areas*, które zidentyfikowano głównie dla peryferyjnych obszarów transgranicznych (*Spatial Development Policy of the Czech Republic* 2015). Zidentyfikowano tam siedem obszarów specyficznych (przy granicy z Polską, Słowacją, Węgrami, Austrią, Niemcami). Warto jednak zwrócić uwagę na trwałość tych obszarów, co może jednak wzmacniać efektywność polityk publicznych (Terluin 2003; Klufowá 2016).

Na poziomie Unii Europejskiej w ramach prowadzonej polityki spójności szczególnie znaczenie ma wydzielanie obszarów problemowych. Ich delimitacja najczęściej odbywa się na poziomie NUTS2 na podstawie wartości PKB względem średniej dla UE. We wcześniejszych okresach programowania stosowano także inne wskaźniki, gromadzone na poziomie NUTS3 (np. wsparcie obszarów o problemach strukturalnych; Churski 2004). Niekiedy dodatkowe wskazanie obszarów o określonych trudnościach społeczno-gospodarczych dokonuje się poprzez dedykowanie im odrębnych programów operacyjnych w ramach polityki spójności. Przykładem może być polski makroregionalny program operacyjny Polska Wschodnia. Z drugiej strony tylko niektóre kraje decydują się, jak Polska, na tworzenie odrębnych regionalnych programów operacyjnych. Można zaryzykować twierdzenie, że po okresie

poszukiwania alternatywnych sposobów prowadzenia polityki spójności (oraz alternatywnych wskaźników rozwoju, poza PKB), Unia Europejska zmierza, w warunkach kryzysowych, do prostego wydzielania obszarów wsparcia oraz prostszych systemów redystrybucji środków pomocowych.

Zebrane informacje wskazują na to, że podejście do planowania oraz ewentualnego wydzielania obszarów interwencji jest bardzo zróżnicowane. Wpływają na to takie czynniki jak: a) struktura administracyjna poszczególnych państw oraz kompetencje szczebla centralnego w zakresie planowania; b) tradycja polityczna; c) istnienie utrwalonych makroskalowych zróżnicowań w poziomie rozwoju. Większość dokumentów strategicznych skupia się raczej na wskazywaniu obszarów problemowych niż obszarów rozwoju. Te drugie często utożsamiane są z obszarami metropolitalnymi. Także obszary problemowe rozumiane są na ogół dość wąsko, przede wszystkim w wymiarze społeczno-ekonomicznym. W praktyce często oznacza to iż stają się one synonimem obszarów peryferyjnych lub nawet przygranicznych. Nie oznacza to, że w wielu krajach pomijane są inne aspekty rozwoju regionalnego i lokalnego. Najczęściej pozostają one jednak w gestii innych polityk sektorowych (np. polityka w zakresie ochrony środowiska).

Pomimo, że w Europie wydzielane są raczej obszary problemowe, zestaw narzędzi proponowanych do ich wspierania pokazuje na różne metody interwencji, z których niektóre można traktować jako próby generowania nowych biegunów wzrostu. Proponowane w różnych krajach oddziaływania na obszary problemowe można podzielić na następujące grupy:

- inwestycje infrastrukturalne (przede wszystkim transportowe),
- inwestycje w kapitał ludzki i poprawę sytuacji na rynku pracy,
- wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- zachęty dla inwestorów,
- zachowanie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego,
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu,
- nową organizację usług pożytku publicznego.

Jako działania mniej reaktywne a bardziej pro wzrostowe wskazać trzeba (spośród wymienionych) przede wszystkim zachęty dla inwestorów oraz próby lepszego wykorzystania kapitału endogenicznego (m.in. dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe).

Podejście bardziej nastawione na kreowanie nowych obszarów wzrostu występuje w Stanach Zjednoczonych. Obok robót publicznych, które można utożsamiać z inwestowaniem w infrastrukturę, proponuje się tam także wsparcie dla sektora badań, tworzenie nowych centrów uniwersyteckich itp.

Generalnie polityka amerykańska pozostaje w większym stopniu ukierunkowana na tworzenie warunków wstępnych, dzięki którym dalszy rozwój będzie mógł zapewnić kapitał prywatny.

Przykłady zagraniczne dowodzą także, że niebezpieczna dla niwelowania różnic terytorialnych, może być zarówno nadmierna koncentracja, jak też nadmierne rozdrobnienie kompetencji planistycznych (przykład Hiszpanii). Wśród wskaźników stosowanych przy delimitacji obszarów problemowych nadal najczęściej wykorzystywane są: poziom PKB oraz wskaźniki bezrobocia. Niekiedy uzupełniają je zasięgi występowania określonych zasobów endogenicznych (m.in. surowców).

Z punktu widzenia Polski istotny jest fakt, że szereg obszarów problemowych Niemiec i Czech delimitowano bezpośrednio w sąsiedztwie granicy z tymi państwami. Obszary potrzebujące stabilizacji w Niemczech to m.in. znaczna część Meklemburgii Pomorza Przedniego oraz zachodnia Saksonia. Obszary specyficzne w Czechach to z kolei Karkonosze, Jesioniki oraz fragmenty Śląska w rejonie Ostrawy. Jest charakterystyczne, że po polskiej stronie granicy obszary te nie znajdują kontynuacji w postaci wydzielonych obszarów problemowych (o kontynuacji takiej można najwyżej mówić w przypadku Pomorza Środkowego, które jednak nie jest terytorialnie spójne z Meklemburgia Pomorzem Przednim). Przeciwnie, niektóre z OP państw sąsiednich przylegają do terenów uważanych w Polsce za faktyczne lub potencjalne bieguny wzrostu (konurbacja górnośląska, Szczecin, Sudety).

3.4. WNIOSKI

Kwerenda obowiązujących ustaw w Polsce na tle rozwiązań zagranicznych wskazuje że:

1. Następuje ewolucja terytorializacji polityki rozwoju, rozumianej jako opracowywanie narzędzi tej polityki i podejmowanie działań zlokalizowanych geograficznie, w tym w odniesieniu do obszarów przekraczających ustalone granice administracyjne jednostek różnego rzędu. Terytorializacja ta w aspekcie kształtowania otoczenia prawno-administracyjnego polega na coraz bardziej powszechnym włączaniu problematyki zróżnicowania przestrzennego i regionalnego do dokumentów strategicznych.
2. Wraz z szerszym włączaniem problematyki przestrzennej i regionalnej spada poziom szczegółowości rozumienia kwestii tego typu i pojawia się coraz częściej niekonsekwencja terminologiczna. Przy tym tworzone rozwiązania są coraz mniej zgodne z klasyczną nomenklaturą

nauki o regionie, teorii regionalizacji, metodologii klasyfikacji i typologii, itd. Odbija się to niekorzystnie na stosowanych w praktyce rozwiązaniach.

3. Chociaż głównym formułowanym celem dokumentów jest szeroko rozumiany rozwój oraz zapewnienie aktywizacji gospodarczej i spójności społecznej, brak jest wskazania nadrzędnych ich zasad, umożliwiających spójność koncepcyjno-teoretyczną i metodyczną dokumentów niższej rangi.
4. W szczególności brak jest wskazania na możliwości uspojnienia metodyki wyznaczania obszarów do prowadzenia specjalnej polityki rozwoju. Przy tym istniejące dokumenty nie zwracają uwagi na potrzeby bardziej dogłębnego odnoszenia się do diagnoz i prognoz w rodzaju raportu o stanie zagospodarowania kraju i województwa.
5. Rozwiązania prawne nie uwzględniają zmiany warunków otoczenia, w tym zwłaszcza zmieniającej się sytuacji społeczno-demograficznej i ekonomicznej. Brak jest wskazania na konieczność sporządzanie prognoz różnego typu (zwłaszcza demograficznych, rynku pracy), co pozwoliłoby na zwiększenie efektywności ekonomicznej i dostosowanie programu funkcjonalnego do zmieniających się warunków społeczno-demograficznych, w tym spodziewanej depopulacji.
6. Zachodzi obawa o nakładanie się kompetencji i ustaleń pomiędzy ustawami różnego typu, zwłaszcza pomiędzy kompetencjami obszaru funkcjonalnego oraz obszaru problemowego/strategicznej interwencji.
7. Istnieje problem w wyznaczaniu miejskich obszarów funkcjonalnych, które dublują delimitacje Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, powiatów metropolitalnych oraz aglomeracji wodno-ściekowych. Istnieje pilna potrzeba harmonizacji tych bytów delimitacyjnych.
8. Na szczeblu lokalnym istnieje też wyraźna konfuzja między: 1. gminnym programem rewitalizacji a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także 2. lokalnym planem rewitalizacji oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Skala obszarowa tych dokumentów jest dość podobna: według raportów Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN niecałe 30% powierzchni kraju jest pokryta planami miejscowymi (w miastach wskaźnik ten jest nieco wyższy), a według szacunków Instytutu Rozwoju Miast około 20% powierzchni miast jest zdegradowanych i nadających się do objęcia działaniami rewitalizacyjnymi. Zatem obawa ta dotyczy wzajemnych kolizji dokumentów, jak też czasochłonnego uzgadniania oraz wprowadzania zmian, ponoszonych kosztów tych zmian i uzgodnień, itd.

9. Podobne zastrzeżenia można identyfikować w przypadku ustawy krajobrazowej i delimitacji oraz typologii krajobrazów w ramach audytu krajobrazowego, zazębiających się z obszarami funkcjonalnymi lub obszarami problemowymi wyznaczanymi w planach zagospodarowania przestrzennego województw.
10. W konsekwencji istnieje poważne ryzyko rozpraszania środków i nieefektywności identyfikowanych i delimitowanych systemów społeczno-gospodarczych.

Natomiast na podstawie przeprowadzonego przeglądu można zdefiniować następujące rekomendacje dla tworzenia polskiego systemu obszarów strategicznej interwencji:

- 1) proponowany w Polsce, rozbudowany system OSI jest systemem innowacyjnym, odmiennym od stosowanych w wielu krajach europejskich;
- 2) z uwagi na niepewność odnośnie przyszłości polityki kohezyjnej UE po roku 2020, prawidłowe wydzielenie OSI staje się kluczową podstawą do przyszłej polityki rozwoju;
- 3) proponowane obszary wzrostu (a do pewnego stopnia także obszary problemowe) powinny w większym stopniu służyć tworzeniu warunków do rozwoju sektora prywatnego, a nie koncentrować się wyłącznie na bezpośredniej pomocy publicznej. Dotyczy to np. usług publicznych, które mogłyby być realizowane w systemach PPP;
- 4) przekazywanie kompetencji w zakresie wydzielania OSI na poziom regionalny jest słuszne, ale musi być prowadzone ostrożnie z zachowaniem odrębnych podejść zależnie od typu obszaru;
- 5) z uwagi na rozmieszczenie zarówno OP, jak i OW w Polsce oraz w krajach sąsiednich (przede wszystkim w Niemczech i w Czechach) możliwe jest dążenie do osiągnięcia komplementarności transgranicznej w zakresie prowadzonej interwencji. Jest to potencjalnie solidna podstawa do lepszej koordynacji planowania strategicznego.

4. OBSZARY FUNKCJONALNE, STRATEGICZNEJ INTERWENCJI I PROBLEMOWE W DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH

Współcześnie opracowywane dokumenty strategiczne identyfikują różne kategorie obszarów specjalnych, wśród których najważniejszą rolę odgrywają obszary funkcjonalne, obszary strategicznej interwencji i obszary problemowe. Są one przy tym różnie definiowane i klasyfikowane, co wprowadza poważne trudności interpretacyjne. W niniejszym rozdziale omówiono obszary specjalne identyfikowane w krajowych, ponadregionalnych i regionalnych (wojewódzkich) dokumentach strategicznych.

4.1. DOKUMENTY KRAJOWE

4.1.1. STRATEGIA ROZWOJU KRAJU 2020³

W *Strategii* wyznacza się trzy kategorie obszarów strategicznej interwencji: 1) wsparcia urbanizacji, 2) rozwoju obszarów wiejskich oraz 3) zagrożone marginalizacją.

W przypadku wsparcia urbanizacji w dokumencie zostało zapisane, że w celu zapewnienia spójności w wymiarze krajowym, prowadzone będą działania na rzecz istniejącej sieci miast i wspomaganie urbanizacji, rozwoju zasobów ludzkich i kapitału społecznego, rozwoju przedsiębiorczości oraz tworzenia infrastrukturalnych i instytucjonalnych warunków do zwiększenia poziomu inwestycji oraz wzrostu i wydajności pracy.

Według *SRK* drugą kategorią obszarów strategicznej interwencji są terytoria wiejskie zagrożone marginalizacją, charakteryzujące się najbardziej niekorzystnymi wskaźnikami rozwoju społeczno-gospodarczego i najniższym poziomem dostępu mieszkańców do usług i dóbr warunkujących możliwości rozwojowe. Ponadto cechuje je wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie, niski poziom rozwoju przedsiębiorczości, duży odsetek osób o niskim poziomie wykształcenia i niskich kwalifikacjach zawodowych, niski poziom dochodów budżetów lokalnych, a w efekcie niski poziom inwestycji oraz wyposażenia infrastrukturalnego, zjawisko depopulacji i defeminizacji oraz słabe skomunikowanie z ośrodkami miejskimi. Dokument identyfikuje takie obszary w skali powiatów na podstawie zespołu wskaźników (ryc. 4.1).

³ *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, 2012, Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (poz. 882), w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, Dz.U. z 2009, nr 84, poz. 712.

Obszary wyznacza co najmniej 6 z 10 niekorzystnych zjawisk o następujących wartościach progowych wskaźników:

- odsetek dzieci w wieku lat 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (przedszkola, punkty i zespoły przedszkolne) – poniżej 50%;
- średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej w 2008 r. – co najmniej 15% niższe od średniej krajowej;
- liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadająca na 1 komputer z dostępem szerokopasmowym w 2008 r. – co najmniej 20% większa od średniej krajowej;
- odsetek ludności korzystającej z kanalizacji w 2008 r. – poniżej 50%;
- udział odpadów poddanych odzyskowi w odniesieniu do ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (2008) – poniżej 50%;
- liczba lekarzy na 10 000 mieszkańców w 2008 r. – co najmniej 50% mniejsza od średniej krajowej;
- liczba osób przypadających na 1 zakład opieki ambulatoryjnej w 2008 r. – co najmniej 40% większa od średniej krajowej;
- zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych – powyżej średniej krajowej w 2006 r.;
- średnia liczba uczestników imprez w domach i ośrodkach kultury, klubach i świetlicach w latach 2003–2007 na 1 mieszkańca – poniżej średniej krajowej;
- frekwencja w wyborach samorządowych w 2006 r. – niższa niż 45%.

Wśród obszarów zagrożonych marginalizacją wyznaczono trzy wymienione poniżej subkategorie:

1. Obszary strategicznej interwencji, na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, tworzą miasta oraz zurbanizowane obszary przemysłowe, w których zmniejszyło się znacznie tempo rozwoju (ryc. 4.2). Charakteryzują się ubożeniem mieszkańców oraz spadkiem nakładów inwestycyjnych. Problem koncentracji zjawisk ubóstwa, patologii społecznych, utraty funkcji ekonomicznych obejmuje także niektóre dzielnice położone w miastach o dynamicznym rozwoju.
2. Obszary przygraniczne zagrożone procesami marginalizacji, zjawiskami wynikającymi z niskiej dostępności terytorialnej, różnicami kulturowymi, społecznymi oraz drenażem wewnętrznych potencjałów.

3. Obszary wymagające poprawy dostępności transportowej do miast, w których występuje koncentracja funkcji społeczno-gospodarczych oraz gdzie zlokalizowane są najważniejsze władze rządowe i samorządowe.

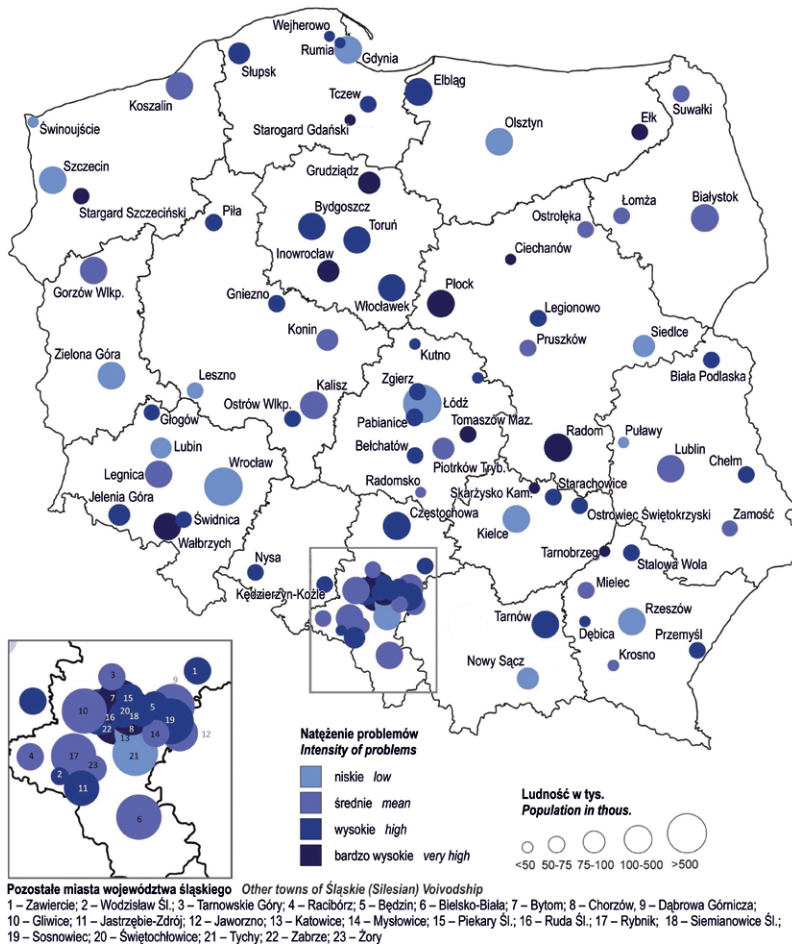


Ryc. 4.1. Obszary koncentracji działań na rzecz wyrównywania dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe

Fig. 4.1. Areas of actions concentration for equalizing access to goods and services

Źródło / Source: *Strategia Rozwoju Kraju 2020* (2012)

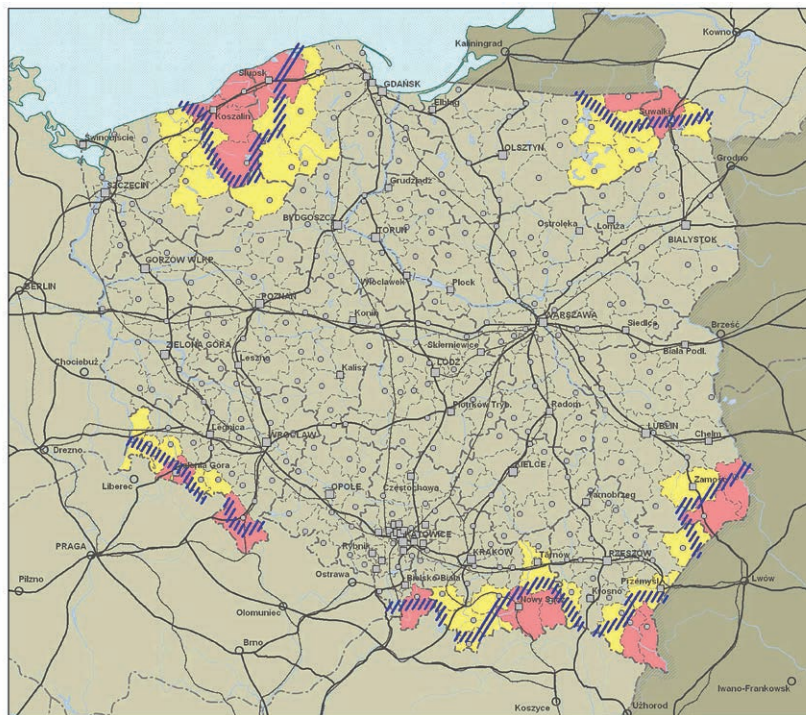
W dokumencie postuluje się, aby dokładne granice obszarów strategicznej interwencji wyznaczone zostały w strategiach rozwoju województw oraz planach zagospodarowania przestrzennego województw na podstawie najbardziej odpowiednich wskaźników obrazujących nasilenie różnych problemów.



Ryc. 4.2. Obszary Strategicznej Interwencji na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze

Fig. 4.2. Areas of Strategic Interventions for the restructuring and revitalization of cities losing social and economic functions

Źródło / Source: *Strategia Rozwoju Kraju 2020* (2012)



Kategorie administracyjne ośrodków miejskich
Administrative categories of urban centers

- stoleczny i wojewódzki
state and voivodship capital town
- ▣ powiatowy grodzki
town with county rights
- powiatowy
county town

Powiaty charakteryzujące się uśrednioną dostępnością czasową samochodem osobowym do ośrodków wojewódzkich:
Counties characterized by averaged time accessibility by passenger car to voivodship centers:

- złą (90-120 minut jazdy)
poor (90-120 minutes of car ride)
- bardzo złą (powyżej 120 minut jazdy)
very poor (above 120 minutes of car ride)
- ▨ zasięg obszarów o najgorszej dostępności
range of areas with the poorest time accessibility

Ryc. 4.3. Obszary Strategicznej Interwencji polityki regionalnej na rzecz zwiększenia dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich

Fig. 4.3. Areas of Strategic Interventions of regional policy to increase of transport accessibility to regional centers

Źródło / Source: *Strategia Rozwoju Kraju 2020* (2012)

4.1.2. DŁUGOOKRESOWA STRATEGIA ROZWOJU KRAJU – POLSKA 2030. TRZECIA FALA NOWOCZESNOŚCI⁴

Dokument podejmuje tylko zagadnienie rewitalizacji obszarów problemowych w miastach. Proponowane interwencje mają na celu:

- przeciwdziałanie narastaniu niekorzystnych zjawisk na obszarach problemowych w miastach (degradowane dzielnice śródmiejskie, blokowiska, tereny przemysłowe, powojkowe i pokolejowe oraz tereny, gdzie koncentrują się negatywne zjawiska społeczne);
- opracowanie programów przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu na obszarach problemowych miast (np. systemy stypendialne, podnoszenie poziomu merytorycznego placówek edukacyjnych, wspieranie programów współpracy międzypokoleniowej itp.);
- dostosowanie systemu pomocy społecznej i pośrednictwa pracy do specyfiki miejskich obszarów problemowych;
- utworzenie instrumentów organizacyjnych i finansowych wspierających proces rewitalizacji;
- wykorzystanie zasobów lokalnych na obszarach wiejskich oraz wspierania lokalnej przedsiębiorczości.

4.1.3. KRAJOWA STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO 2010-2020: REGIONY – MIASTA – OBSZARY WIEJSKIE⁵

Obszary strategicznej interwencji zostały wyodrębnione w odniesieniu do zidentyfikowanych w układzie przestrzennym wyzwań polityki regionalnej i jej celów do roku 2020. Zgodnie z SRK 2020, obejmują one zarówno bieguny wzrostu, jak i obszary problemowe. Dokument zakłada, że dokładne granice obszarów strategicznej interwencji wyznaczone zostaną w strategii rozwoju województwa oraz planie zagospodarowania przestrzennego województwa na podstawie najbardziej odpowiednich dla danego regionu wskaźników obrazujących nasilenie różnych problemów na poziomie regionalnym.

⁴ *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Załącznik do uchwały nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2013 r. sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, Monitor Polski 2013, poz. 121.

⁵ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony – miasta – obszary wiejskie*, 2010, Ministerstwo Rozwoju, Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r., Monitor Polski 2010, poz. 423.

Wyznaczane OSI mają spełniać następujące cele:

- 1) wzmocnianie spójności w układzie krajowym;
- 2) zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności;
- 3) przewyższanie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych;
- 4) restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze;
- 5) wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe.

Z analizy treści dokumentu wynika, że jest on rozwinięciem tez zawartych w Strategii Rozwoju Kraju. Wskazano w nim następujące kategorie obszarów strategicznej interwencji:

1. obszary strategicznej interwencji dla zapewnienia spójności w wymiarze kraju;
2. obszary strategicznej interwencji polityki regionalnej na rzecz zwiększenia dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich;
3. obszary strategicznej interwencji polityki regionalnej z poziomu krajowego w odniesieniu do obszarów przygranicznych (ze szczególnym uwzględnieniem obszarów przy zewnętrznej granicy UE);
4. obszary strategicznej interwencji na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze;
5. obszary koncentracji działań na rzecz wyrównywania dostępu do dóbr warunkujących możliwości rozwojowe.

W *KSRR 2010-2020* obszary problemowe są definiowane, jako terytoria wymagające szczególnego wsparcia procesów rozwojowych. Cechują się one największą koncentracją negatywnych zjawisk rozwojowych o zasięgu i znaczeniu krajowym, lub ponadregionalnym. Obszary problemowe charakteryzują się niskimi wartościami wskaźników społeczno-gospodarczych, najmniej korzystnym usytuowaniem geograficznym względem głównych ośrodków wzrostu oraz niekorzystnymi procesami z punktu widzenia perspektyw rozwojowych i poziomu życia mieszkańców. Wśród nich wyróżniono: obszary problemów demograficznych, obszary problemów społecznych, obszary niskiej jakości zasobów pracy.

W dokumencie nie definiuje się obszarów funkcjonalnych, jednakże wyróżnia się dwa podstawowe ich typy: wiejskie i miejskie.

4.1.4. KONCEPCJA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU 2030⁶

Koncepcja (*KPZK 2030*) już na wstępie definiuje pojęcie planowania funkcjonalnego. Rozumie je, jako oddzielną kategorię planistyczną formułowaną ze względu na konieczność zapewnienia planowania na obszarach o specyficznych cechach, niezwiązanych z ograniczeniami administracyjnymi niezależnie od istnienia planu krajowego, planów wojewódzkich, czy też lokalnych (plany obszarów funkcjonalnych).

Rozdział VI *Koncepcji* poświęcony jest typologii obszarów funkcjonalnych. Jest to rezultat zmiany podejścia sektorowego na zintegrowane podejście terytorialne. Charakteryzuje się ono ukierunkowaniem na wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów określonych funkcjonalnie, integracją działań publicznych w wymiarze przestrzennym oraz wielopoziomowym systemem zarządzania. Według *Koncepcji*, tylko część obszarów funkcjonalnych można zaliczyć do obszarów problemowych – czyli takich, na których dochodzi do konfliktów przestrzennych czy dysfunkcji rozwojowych i na których istnieje potrzeba podjęcia interwencji publicznej z poziomu krajowego. Część obszarów funkcjonalnych w *KPZK 2030* zostało zdefiniowanych zgodnie z zapisami *KSRR 2010-2020*. Ponadto Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na *KPZK 2030* obowiązek wyznaczenia obszarów problemowych oraz metropolitalnych, które w przyjętej typologii stały się jednym z typów obszarów funkcjonalnych.

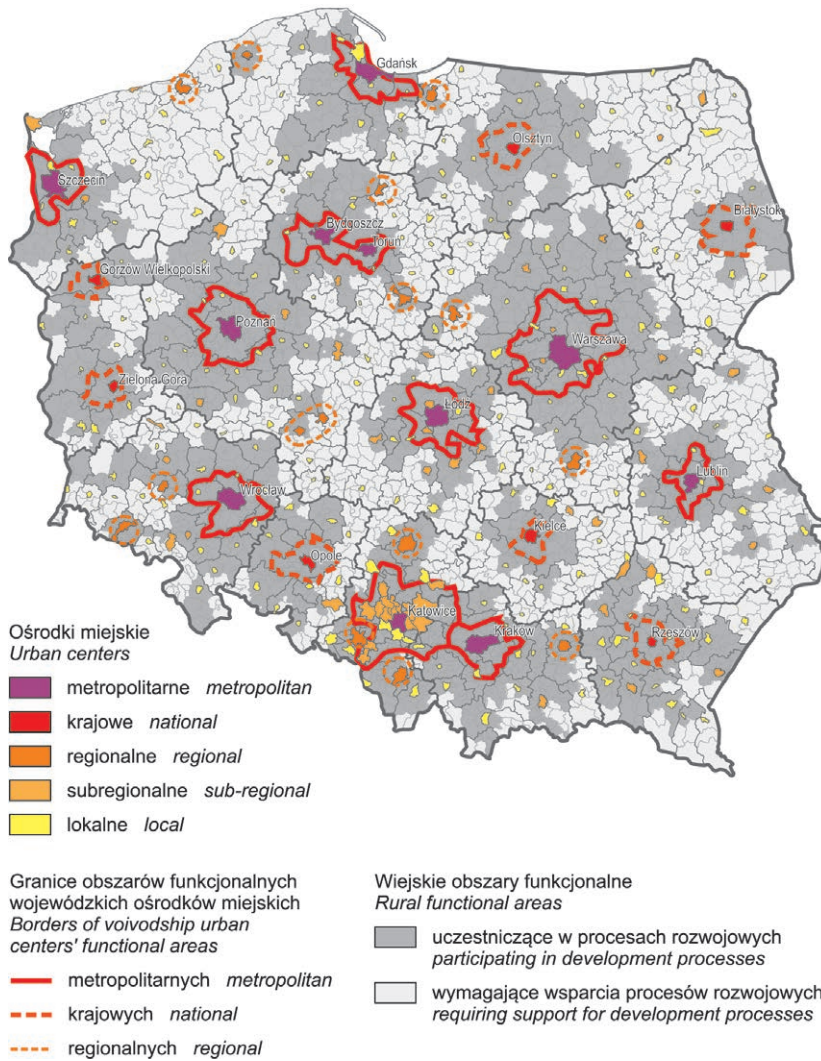
Bazując na ustawowej definicji obszaru problemowego, tj. „obszaru szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych” wskazanego w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub określonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, *KPZK 2030* rozbudowuje je o zapis „zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju”.

Zgodnie z *KPZK 2030* zbiór obszarów funkcjonalnych jest zbiorem otwartym. Dla realizacji celów *KPZK 2030* wyznaczono obszary funkcjonalne, które będą delimitowane na różnych poziomach zarządzania (krajowym, regionalnym, funkcjonalnym). Podzielono je na cztery podstawowe typy:

- 1) Określone w odniesieniu do całego systemu osadniczego, wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji, obejmujące obszary miejskie – rdzenie i ich strefy funkcjonalne – i obszary funkcjonalne wiejskie (ryc. 4.6); wśród nich znalazły się:

⁶ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2011, Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (poz. 252) w sprawie przyjęcia *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Monitor Polski, poz. 252.

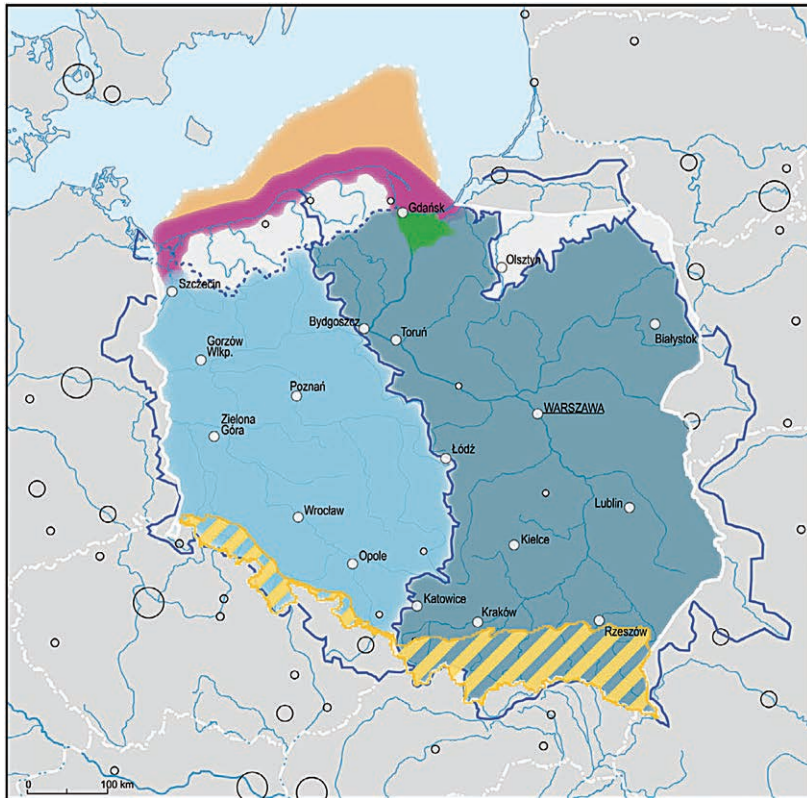
- miejskie obszary funkcjonalne: ośrodki wojewódzkie, w tym metropolitalne (obszary metropolitalne);
- miejskie obszary funkcjonalne: ośrodki regionalne;
- miejskie obszary funkcjonalne: ośrodki subregionalne;
- miejskie obszary funkcjonalne: ośrodki lokalne;
- wiejskie obszary funkcjonalne uczestniczące w procesach rozwojowych;
- wiejskie obszary funkcjonalne wymagające wsparcia procesów rozwojowych.



Ryc. 4.4. Obszary funkcjonalne ośrodków miejskich według KPZK 2030

Fig. 4.4. Functional areas of urban centers according to National Spatial Development Concept 2030

Źródło / Source: *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2011)



Obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, wymagające specjalnego podejścia w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

Areas of particular phenomenon at macro-regional scale, requiring special approach under national spatial development policy

strefa przybrzeżna
coastal zone

polska wyłączna strefa ekonomiczna na morzu
exclusive economic zone of Poland (Baltic Sea)

górskie
mountain areas

Żuławy
Żuławy

obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy
areas exposed to the risk of flooding at river basin scale

Ryc. 4.5. Obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej według KPZK 2030

Fig. 4.5. Functional areas of a particular phenomenon at macroregional scale according to National Spatial Development Concept 2030

Źródło / Source: *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2011)

- 3) Wyznaczone ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego, w tym:
- cenne przyrodniczo,
 - ochrony krajobrazów kulturowych,
 - ochrony i kształtowania zasobów wodnych,
 - strategicznych złóż kopalin:
- 4) Wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej: obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych;
- miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze,
 - obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe,
 - obszary przygraniczne,
 - obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich.

W odniesieniu do poszczególnych typów obszarów dokument nie przesądza o ich delimitacji, pozostawiając to zadanie odpowiednim organom państwa. Delimitacja tych obszarów ma się odbywać (z wyjątkiem obszarów obejmujących więcej niż jedno województwo lub strategicznych z punktu widzenia funkcjonowania kraju) przede wszystkim na poziomie regionalnym lub lokalnym. W tabeli 4.1. zestawiono ogólne brzegowe kryteria i wskaźniki delimitacji.

Tabela 4.1. Brzegowe kryteria i wskaźniki obszarów funkcjonalnych występujących w KPZK 2030

Typ obszaru	Kryteria i wskaźniki delimitacji
Miejskie obszary funkcjonalne	
Ośrodki wojewódzkie, w tym metropolitalne	<p>Obszary wokół wszystkich miast wojewódzkich. Jako obszary metropolitalne uznano te z nich, które spełniają określone kryteria. Kryteria spełniły: Warszawa, Aglomeracja Górnośląska, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Bydgoszcz z Toruniem oraz Szczecin i Lublin. Do wyznaczenia ośrodków metropolitalnych przyjęto kryteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> – liczba ludności w ośrodku metropolitalnym powyżej 300 tys. mieszkańców; – zatrudnienie w sektorze usług rynkowych powyżej 40 tys., – liczba studentów kształcących się w danym mieście w roku akademickim 2007/2008 powyżej 60 tys., – współpraca instytucji naukowo-badawczych w 5. i 6. Programie ramowym UE, – lokalizacja portu lotniczego obsługującego ruch pasażerski, – lokalizacja hoteli cztero- i pięciogwiazdkowych, międzynarodowe wystawy w obiektach działalności wystawienniczej w latach 2006-2008.
Ośrodki regionalne	Liczba ludności między 100 a 300 tys. mieszkańców (Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk)
Ośrodki subregionalne	Miasta powyżej 50 tys. mieszkańców oraz z uwagi na szczególne funkcje także: Kołobrzeg, Kutno i Puławy
Ośrodki lokalne	Pozostałe miasta powiatowe
Wiejskie obszary funkcjonalne	
Uczestniczące w procesach rozwojowych	<p>Zaproponowano kryteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> – położenie w strefie silnego oddziaływania głównych ośrodków miejskich, – specjalizację wynikającą z bliskości miast lub/i miejscami pracy w innych niż rolnictwo sektorach gospodarki, – dostęp do zatrudnienia w ośrodkach miejskich, – dobry i średni dostęp do podstawowych usług publicznych, – dobra dostępność komunikacyjna do usług wyższego rzędu, – wysoki potencjał rolnictwa.
Wymagające wsparcia procesów rozwojowych	Pozostałe obszary wiejskie. Robocza delimitacja w oparciu o izochronę 90-minutowego dojazdu do ośrodków wojewódzkich
Obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej	
Strefa przybrzeżna	Brak
Polska wyłączna strefa ekonomiczna na morzu	Delimitacja wynikająca z umów międzynarodowych
Górskie	Brak
Żuławy	Delimitacja oparta na cechach środowiska geograficznego i regionalizacji fizyczno-geograficznej
Obszary ochrony gleb dla celów produkcji rolnej	Klasa bonitacyjna gleb
Tereny zamknięte	Brak

Typ obszaru	Kryteria i wskaźniki delimitacji
Narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy	Na podstawie map ryzyka powodziowego, wyznaczenie dorzeczy Odry i Wisły, kryteria obiektywne zasięgu dorzeczy
Obszary kształtowania potencjału rozwojowego	
Cenne przyrodniczo	Wyznaczone obszary chronione (krajowe i NATURA 2000)
Krajobrazów kulturowych	Brak
Ochrony i kształtowania zasobów wodnych	Delimitacja w kontekście realizacji określonych zadań: <ul style="list-style-type: none"> – ochrona i ewentualna rewitalizacja struktur krajobrazowych odpowiadających za mikroretencję obszarową, – adaptacja i modernizacja techniczna istniejących systemów melioracyjnych oraz budowa małych zbiorników, – budowa zbiorników retencyjnych i wielofunkcyjnych, jeśli takie zadanie zostanie zdefiniowane w danej zlewni, – uwzględnienie obszarów ubogich w zasoby wodne lub obszarów o zasobach wodnych złej jakości, – zarządzanie obiegiem wód deszczowych, – wprowadzenie ekologicznych obszarów ochronnych wokół jezior oraz stref ochronnych ujęć i głównych zbiorników wód podziemnych, – uwzględnienie obszarów ochrony głównych zbiorników wód podziemnych i ujęć wody do spożycia, – koordynowanie działań z zakresu sanitacji obszarowej, ujętych w KPOŚK.
Strategicznych złóż kopalin	Brak
Obszary funkcjonalne wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej	
O najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych	Wstępne wskazanie występowania takich obszarów w minimum 8 województwach Polski wschodniej i zachodniej
Miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze	Wstępne wskazanie ośrodków tracących funkcje przemysłowe: aglomeracji górnośląskiej oraz Łodzi i Radomia
O najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe	Brak
Przygraniczne	Wstępny podział na obszary wzdłuż wewnętrznych i zewnętrznych granic UE
O najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich	Kryterium czasu dojazdu

Najczęściej zadanie delimitacji delegowane jest do dokumentów wojewódzkich (strategii rozwoju oraz planów zagospodarowania przestrzennego). Tylko w kilku przypadkach proponowane są ogólne kryteria i wskaźniki.

Dotyczy to raczej wyboru obszarów, niż ich ostatecznej delimitacji. KPZK 2030 odwołuje się w tym zakresie do KSRR 2010-2020. Tylko wybrane OF przedstawiono na mapach.

W latach 2012-2013 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zamówiło w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN serię ekspertyz, w ramach których wykonano robocze delimitacje większości wskazanych wyżej obszarów funkcjonalnych. Na podstawie jednej z nich Ministerstwo Rozwoju przygotowało dokument pod nazwą *Kryteria delimitacji Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw* (2012). Poszerzone i dostosowane do celów naukowych opracowanie stało się podstawą do tego dokumentu rządowego (Śleszyński 2013a). Potrzeba opracowania delimitacji Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (MOF) stolic województw wynikała bezpośrednio z zapisów obowiązującej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, w której przewidziano m.in. ich wyznaczenie. Najważniejszym, strategicznym celem tego było stworzenie podstaw do lepszego, w tym bardziej racjonalnego i efektywnego zarządzania polityką rozwoju na obszarach spójnych pod względem organizacji i funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych.

Przyjęto że Funkcjonalnym Obszarem Miejskim Obszaru Funkcjonalnego (MOF) jest rdzeń i strefa zewnętrzna. Rozróżniono przy tym rdzenie jedno- i wielobiegunowe. Przyjęto, że w skład rdzenia wchodzi każde miasto na prawach powiatu, graniczące z miastem-stolicą województwa lub innym już zaliczonym miastem. Ta druga kategoria rdzeni dotyczyła MOF Gdańska (Gdańsk, Gdynia, Sopot) oraz MOF Katowic (Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Jaworzno, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze). W dwóch województwach z przyczyn metodycznych delimitację przeprowadzono odrębnie dla poszczególnych stolic tych regionów (lubuskie i kujawsko-pomorskie)⁷. Jako podstawową jednostkę delimitacyjną przyjęto gminę, która wydaje się najbardziej adekwatna dla potrzeb delimitacji. Przyjęto też następujące wskaźniki:

⁷ W województwach posiadających dwie stolice, ujawnia się problem wyznaczenia obszaru lub obszarów funkcjonalnych w oparciu o wskaźniki agregowane dla jednego lub dwóch rdzeni. W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego zdania są podzielone, przeważająca część lokalnych środowisk naukowych i eksperckich jest zdania, że powinien być wyznaczony jeden wspólny obszar bydgosko-toruński (zob. np. Maik 2010), jednak pojawiają się wobec tego również głosy krytyczne (SMB 2011). W prezentowanej delimitacji nie wskazano wyraźnie ostatecznego rozwiązania, pozostawiając decyzję zainteresowanym stronom, wychodząc z założenia, że tego typu ważne rozstrzygnięcia nie powinny zapadać odgórnie, ale być podejmowane w zgodzie z zasadami partycypacji społecznej.

I. Wskaźniki funkcjonalne

F1 – liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia MOF na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym, 2006.

F2 – liczba zameldowań z rdzenia MOF na 1000 mieszkańców, 2009.

II. Wskaźniki społeczno-gospodarcze

S1 – udział pracujących w zawodach pozarolniczych w 2002 r., jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa (czyli stosunek do średniej wojewódzkiej).

S2 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, 2011, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa (czyli stosunek do średniej wojewódzkiej).

S3 – udział podmiotów gospodarczych sklasyfikowanych w usługach wyższego rzędu (sekcje J-R) w stosunku do wszystkich podmiotów, 2011, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla rdzenia MOF.

III. Wskaźniki morfologiczne

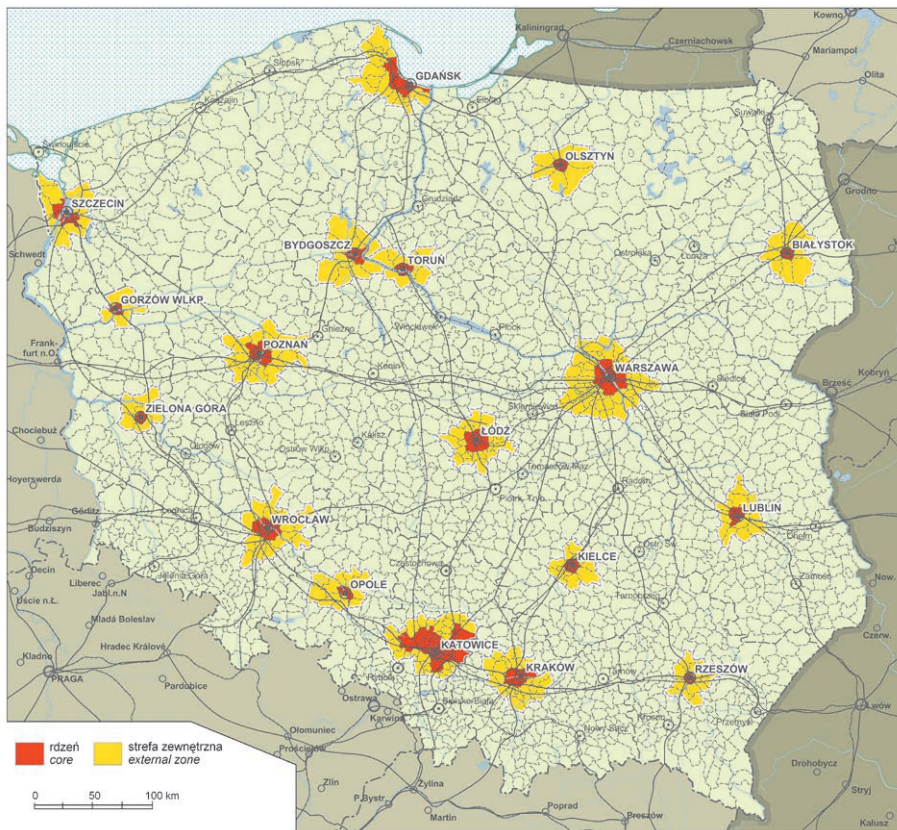
M1 – gęstość zaludnienia (bez lasów i wód), 2011, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa (czyli stosunek do średniej wojewódzkiej)

M2 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców, 2002-2011, jako stosunek do analogicznego wskaźnika obliczonego dla całego województwa (czyli stosunek do średniej wojewódzkiej).

Wyznaczone MOF objęły 299 gmin (ryc. 4.6), z czego 33 stanowiły jednostki rdzeniowe. Zajmowały one łączną powierzchnię 32,6 tys. km² (z czego rdzenie – 4,7 tys. km²) i liczyły 14,1 mln mieszkańców (9,6 mln).

W 2013 r. wypracowaną metodologię zastosowano do wyznaczenia miejskiego obszaru funkcjonalnego Krosna, Jasła i Gorlic (Śleszyński 2016). Wykonano trzy wariantowe symulacje (Krosno, Krosno-Jasło, Krosno-Jasło-Gorlice). Za każdym z przedstawionych wariantów osadniczych stały rozliczne przesłanki za ich przyjęciem lub odrzuceniem. Stwierdzono, że jednym z podstawowych pozytywnych argumentów w takich dyskusjach powinna być spodziewana efektywność takich obszarów, oszczędności w funkcjonowaniu rozmaitych systemów, w tym publicznych oraz korzyści z tytułu synergii. W szczególności wymienić można tutaj kształtowanie się sieci komunikacyjnych, lokalizację istotnych węzłów aktywności społeczno-gospodarczej oraz tendencje w rozwoju sieci osadniczej. Nadrzędnym celem powinno być dążenie do delimitacji optymalnej ze względów spójności i dostępności przestrzennej, efektywności społeczno-gospodarczej oraz jakości życia. W sumie wykazano, że kryteria wypracowane w analizie dla miast wojewódzkich mogą

być zastosowane dla ośrodków osadniczych niższego rzędu. Świadczy to o pewnej uniwersalności metody.



Ryc. 4.6. Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw przyjęta przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Fig. 4.6. Delimitation of Functional Urban Areas of voivodship capitals adopted by the Ministry of Regional Development

Źródło / Source: P. Śleszyński (2013a); *Kryteria...* (2012)

4.1.5. INNE DOKUMENTY KRAJOWE

Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014)

Obszaram strategicznej interwencji poświęcono osobny podrozdział. Są nimi: 1) Polska Wschodnia, 2) miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, 3) miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji, 4) obszary wiejskie, w szczególności o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr

i usług, 5) obszary przygraniczne. Ponadto wyróżnia się *inne obszary interwencji*, do których zaliczono miasta subregionalne (wymagające interwencji w zakresie innym niż rewitalizacja), obszary skrajnie peryferyjne, obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy, Żuławy, strefa przybrzeżna, obszary górskie.

Dokument odnosi się też do obszarów problemowych, wśród których wyróżniono: 1) obszary o szczególnym nasileniu problemu ubóstwa, 2) obszary problemów demograficznych. W kontekście zmian klimatycznych identyfikuje się strefę wybrzeża, obszary górskie, obszary zurbanizowane.

Krajowa Polityka Miejska 2023 (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014)

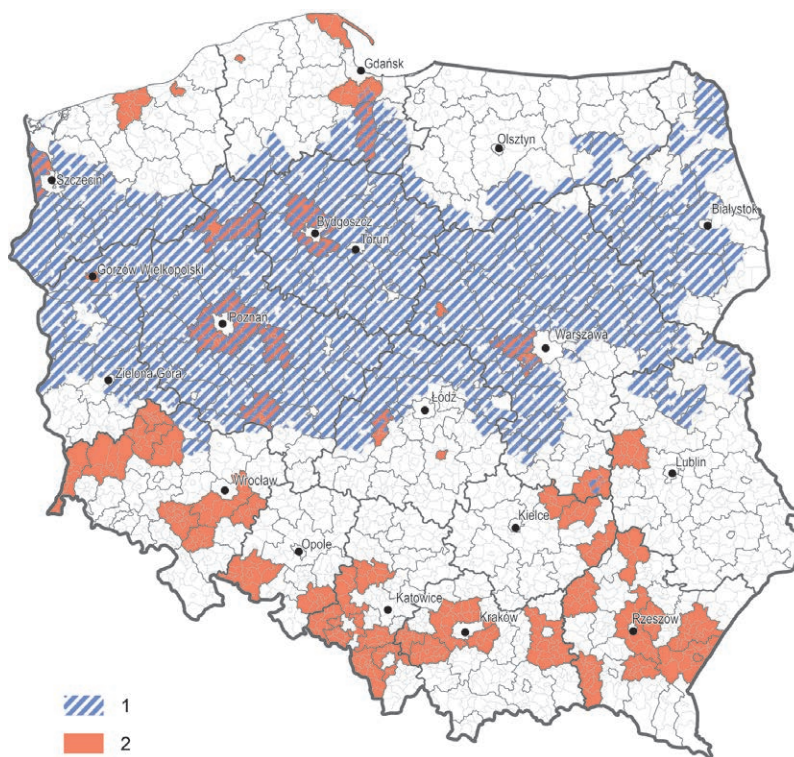
Dokument odnosi się do obszarów problemowych jedynie w odwołaniach do *KSRR 2010-2020* oraz przy okazji omawiania rewitalizacji jako kierunku działań. W tym drugim przypadku wspomina się, że rewitalizacja powinna być realizowana „na obszarach zdegradowanych, odnosząca się do konkretnego, wyznaczonego w oparciu o obiektywne kryteria terytorium”. Brak jest jednak bardziej szczegółowych założeń, a tym celów i kryteriów delimitacji.

Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko. Perspektywa do 2020 r. (Rada Ministrów, 2014)

W dokumencie nie wspomina się o obszarach specjalnych. Jest natomiast szereg odniesień do kierunków interwencji, których celem jest racjonalizacja i optymalizacja wykorzystania potencjału środowiska oraz wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020 (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2012)

Strategia nie identyfikuje obszarów strategicznej interwencji. Przewidziano strategiczne interwencje wobec określonych priorytetów (np. adaptacja rolnictwa i rybactwa do zmian klimatu oraz ich udział w przeciwdziałaniu tym zmianom). Identyfikowane są natomiast obszary problemowe. Ich definicja jest bardzo ogólna i określa mianem problemowych – gminy, które reprezentują obszary najbardziej zagrożone i najsłabiej rozwinięte. Zidentyfikowano też obszary, które można nazwać problemowymi, ale *Strategia* ich tak nie definiuje (np. gminy o wysokim niedoborze wody). Dokument identyfikuje też obszary konfliktów pomiędzy rozwojem przestrzennym, a ochroną gleb o wysokiej przydatności rolniczej.



Ryc. 4.7. Obszary problemowe wyznaczone w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020*. 1 – gminy o wysokim niedoborze wody w sezonie wegetacyjnym (Klimatyczny Bilans Wodny $< 200\text{ mm}$); 2 – obszary konfliktu urbanizacji i rolnictwa

Fig. 4.7. Problem areas in *Strategy for Sustainable Development of Rural Areas, Agriculture and Fisheries for 2012-2020*. 1 – communes with high water shortage in growing season (Climatic Water Balance $< 200\text{ mm}$); 2 – areas of conflict between urbanization and agriculture

Źródło / Source: *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020* (2012)

Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2013)

Strategia w nikłym stopniu odnosi się do problemów zróżnicowań regionalnych, a o potrzebie wyznaczania społecznych obszarów problemowych nie mówi się w ogóle. Również w dokumencie implementacyjnym, pomimo wymienienia 67 szczegółowych narzędzi, nie wspomina się o zagadnieniach związanych z Obszarami Strategicznej Interwencji.

Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” (Ministerstwo Gospodarki, 2013)

Dokument nawiązuje do obszarów problemowych w części diagnostycznej przy okazji opisu niedostatecznych potencjałów innowacyjnych. Odwołano się do opracowania pt. *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce*, wykonanego przez Instytut Badań Strukturalnych dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w 2009 r.

Strategia „Sprawne Państwo 2020” (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013)

W dokumencie nie wspomina się o obszarach specjalnych. Jest natomiast szereg odniesień, które wskazują na uwarunkowania geograficzne, przestrzenne i terytorialne, zwłaszcza w kontekście monitorowania rozwoju oraz *wspierania rozwoju wykorzystania informacji przestrzennej z wykorzystaniem technologii cyfrowych*. Stawia się istotną tezę, że skuteczny system zarządzania rozwojem kraju zależy od wprowadzenia mechanizmów zapewniających spójność programowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego.

Natomiast w *Planie działań na rzecz wdrażania SSP* wymienia się szereg działań, które mają silne odniesienia geograficzne i mogą być rozumiane, jako konkretne działania lokalizacyjne w zakresie interwencji strategicznej.

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 (Ministerstwo Obrony Narodowej, 2013)

W dokumencie jedynym nawiązaniem do obszarów specjalnych jest powołanie się na SRK 2020, która *wyznacza obszary strategicznej interwencji o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym, a także strategiczne inwestycje, które następnie zostają uwzględnione w innych strategiach rozwoju i programach. Dzięki temu zapewniona zostaje integracja polityki przestrzennej z polityką regionalną oraz koncentracja działań prorozwojowych państwa na kluczowych obszarach tematycznych i przestrzennych*.

Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 2009)

W dokumencie prawdopodobnie po raz pierwszy używa się określenia *obszary strategicznej interwencji*, które jest alternatywnym terminem dla pejoratywnie rozumianych obszarów problemowych (s. 12), choć zaznacza się równocześnie, że w ich skład mogą wchodzić, np. obszary metropolitalne i obszary zurbanizowane. Proponuje się, aby określać je w średnio-okresowej strategii rozwoju kraju, czyli *KSRR 2010-2020*. W szczególności powinny to być obszary strategicznej interwencji (obszary problemowe)

o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym, charakteryzującymi się specyficznymi problemami i jednocześnie wykraczającymi poza podział administracyjny kraju. Oprócz ich wyznaczenia, miałyby znaleźć się elementy/ramy specyficznych polityk wobec tych obszarów, a *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju* powinna uwzględniać i konkretyzować rekomendacje zawarte w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju* rekomendacje i wskazania co do obszarów. W przypadku delimitacji postuluje się, aby była ona dokonana w kierunkowym planie zagospodarowania przestrzennego kraju.

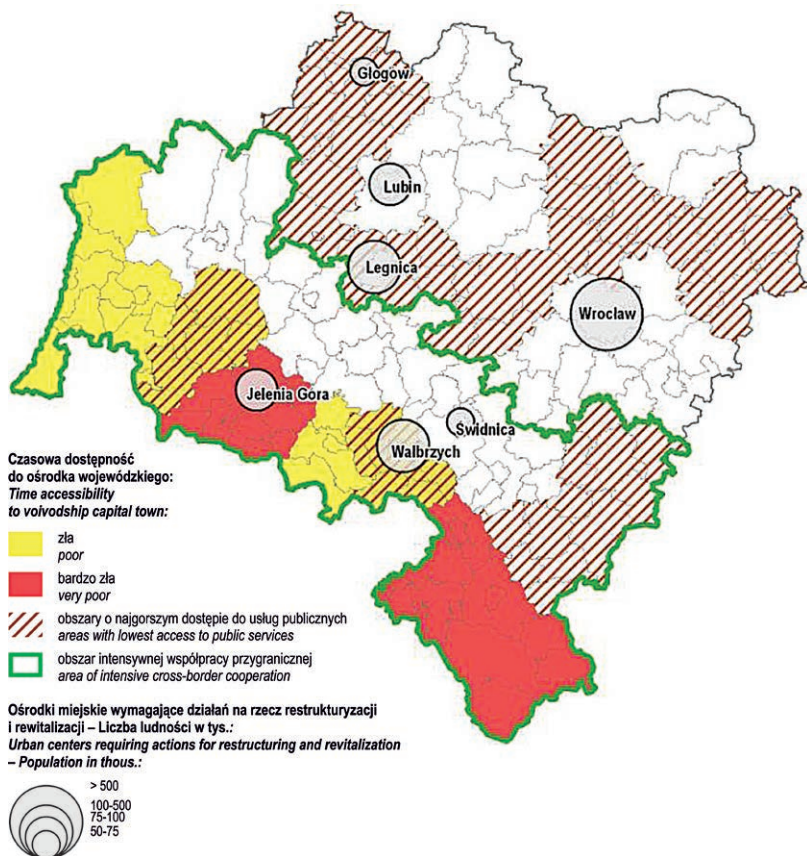
4.2. STRATEGIE ROZWOJU WOJEWÓDZTW

4.2.1. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO 2020⁸

Definicja OSI została przyjęta za *KSRR 2010-2020 (obszary, które dla pełnego wykorzystania ich potencjałów rozwojowych wymagają zewnętrznej interwencji)*. OSI są „obszarami integracji” i „obszarami interwencji”. W pierwszym przypadku delimitacja ma charakter ekspercki i dzieli województwo na subregiony. Przewodnim założeniem są powiązania funkcjonalne (ośrodek/ośrodki węzłowe i ich zaplecze). Wyróżniono 4 obszary integracji: 1) Wrocławski Obszar Integracji (Wrocław i otaczający go obszar, posiadający z nim silne powiązania funkcjonalne), 2) Legnicko-Głogowski Obszar Integracji (obszar zagłębia miedziowego oraz jego zaplecza), 3) Sudecki Obszar Integracji (południowy obszar województwa), 4) Zachodni Obszar Integracji (tereny leżące przy zachodniej granicy regionu).

OSI zostały zdefiniowane jako *strefy występowania szczególnych zjawisk lub specyficznych procesów, związanych często także z konfliktami przestrzennymi*. Są to *de facto* obszary problemowe. Zapisano możliwość podejmowania działań interwencyjnych, poprzez prowadzenie szczególnej polityki lub za pomocą regionalnych programów rozwoju. Celem jest rozwiązywanie sytuacji konfliktowych, pobudzenie rozwoju oraz pomoc w sferach jednoznacznie wymagających pomocy publicznej.

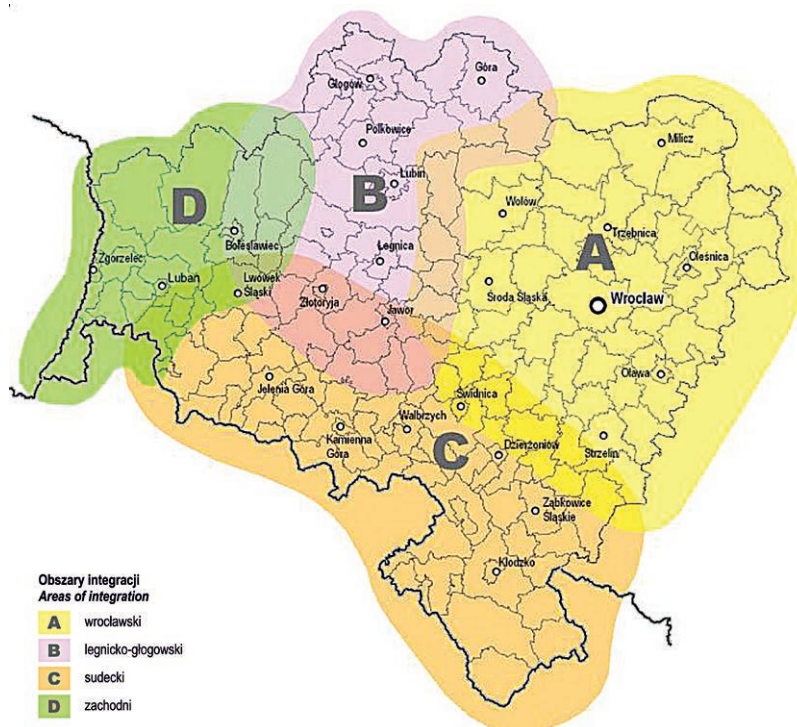
⁸ Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Uchwała nr VIII/109/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 24 marca 2011 r.



Ryc. 4.8. OSI w województwie dolnośląskim

Fig. 4.8. Areas of Strategic Intervention in the Dolnośląskie voivodship

Źródło / Source: *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020* (2011)



Ryc. 4.9. OSI jako obszary integracji w województwie dolnośląskim

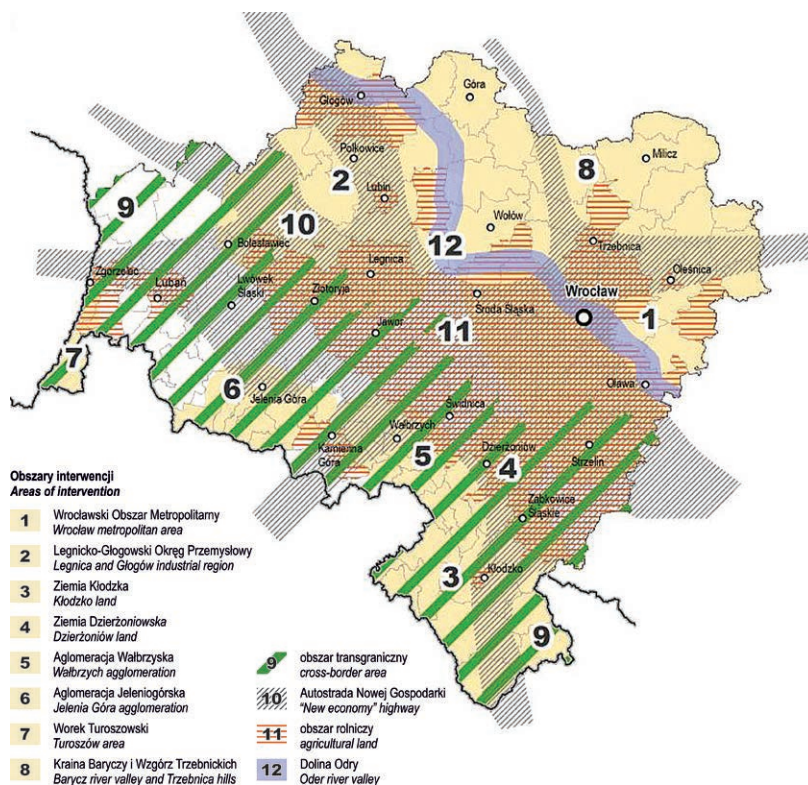
Fig. 4.9. Areas of Strategic Intervention as an integration areas in Dolnośląskie voivodeship

Źródło / Source: *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020* (2011)

Zakłada się, że zasięg obszarów interwencji będzie podlegał szczegółowej delimitacji w ramach studiów i analiz planistycznych przygotowywanych w celu wykorzystania instrumentów wsparcia ze środków unijnych na lata 2014-2020. Obszary te mają być podstawą wyznaczania Obszarów Strategicznej Interwencji oraz zawiązywania koalicji sąsiadujących samorządów gminnych i powiatowych, w celu realizacji wspólnych zadań. Wyróżniono:

- Wrocławski Obszar Metropolitalny,
- Legnicko-Głogowski Okręg Przemysłowy,
- Ziemia Kłodzka,
- Ziemia Dzierżoniowska,
- Aglomeracja Wałbrzyska – modelowe porozumienie samorządów lokalnych,
- Aglomeracja Jeleniogórska,
- Worek Turoszowski,
- Kraina Baryczy i Wzgórz Trzebnickich,

- Obszar transgraniczny – tereny wzdłuż zachodniej i południowej granicy regionu,
- Autostrada Nowej Gospodarki – pasmo logistyczne obejmujące obszary w zasięgu oddziaływania istniejących i planowanych autostrad i dróg ekspresowych,
- Obszar rolniczy,
- Dolina Odry – tereny położone nad rzeką Odram.



Ryc. 4.10. OSI jako obszary interwencji w województwie dolnośląskim

Fig. 4.10. Areas of Strategic Intervention as intervention areas in the Dolnośląskie Voivodship

Źródło / Source: *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020* (2011)

4.2.2. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO DO ROKU 2020 – PLAN MODERNIZACJI 2020+⁹

Definicja OSI została przyjęta za *KSRR 2010-2020* i wiązała się z potrzebą terytorializacji polityki rozwoju. OSI są zarówno „obszarami rozwojowymi” jak i „problemowymi”. Wśród obszarów rozwojowych wyróżniono:

- 1) Aglomeracja Bydgoszczy i Torunia (ABT). Celem wydzielenia obszaru jest poprawa funkcjonowania i rozwój ABT. W dokumencie nie ma szczegółowej jego delimitacji. Zamierza się prowadzić interwencję w zakresie:
 - rozwoju powiązań transportowych o charakterze aglomeracyjnym, koordynacji działań z zakresu planowania przestrzennego gmin dla przeciwdziałania rozwojowi chaotycznej zabudowy oraz optymalnego gospodarowania przestrzenią podmiejską;
 - rozwoju potencjału istniejących oraz stymulowanie nowych funkcji metropolitalnych Bydgoszczy i Torunia, rozwoju współpracy samorządów dla sprawnego zarządzania.
- 2) Zagospodarowanie Dolnej Wisły i nowy stopień wodny. Celem wydzielenia obszaru jest prorozwojowe i kompleksowe zagospodarowanie Doliny Dolnej Wisły, w tym realizacja stopnia wodnego na Wiśle poniżej Włocławka. Planowany zakres interwencji wobec tego obszaru to:
 - realizacja stopnia wodnego z elektrownią i wykorzystanie powstałego zbiornika do nawodnień rolniczych;
 - realizacja połączenia drogowego dróg nr 10 i nr 91;
 - kontynuacja działań na rzecz przywrócenia żeglowności na Wiśle, budowa platformy multimodalnej w rejonie Bydgoszczy – Solca Kujawskiego i rozwój transportu w relacjach z portami Trójmiasta;
 - dążenie do energetycznego wykorzystania Wisły wraz z wykorzystaniem powstałej infrastruktury energetycznej do celów transportowych i gospodarczych.
- 3) Bory Tucholskie – strefa wykorzystania potencjałów endogenicznych północno-zachodniej części województwa.

Główną przesłanką identyfikacji obszaru jest współwystępowanie specyficznych potencjałów endogenicznych, związanych z występowaniem szczególnych predyspozycji dla rozwoju gospodarki leśnej i przetwórstwa drewna, rozwoju turystyki zdrowotnej, rozwoju funkcji turystycznej w oparciu o walory przyrodnicze, rozwoju niektórych specjalistycznych dziedzin

⁹ Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Załącznik do uchwały nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r.

gospodarki rolnej. Interwencja powinna polegać na szeroko rozumianym stymulowaniu rozwoju działalności gospodarczych na bazie wspomnianych potencjałów, przy uwzględnieniu szczególnej pozycji wskazanego obszaru w systemie obszarów chronionych.

4) Ochrona rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Celem wydzielenia tego OSI jest wykorzystanie potencjału glebowego dla rozwoju rolnictwa w województwie. Obszar wymaga szczegółowej delimitacji.

5) Rozwój uzdrowisk

Przesłanką do wydzielenia tego OSI jest potencjał uzdrowiskowy województwa kujawsko-pomorskiego. Obszar odnosi się do trzech uzdrowisk statutowych: Ciechocinek, Inowrocław, Wieniec-Zdrój oraz innych miejscowości, które aplikują o status uzdrowiska. Interwencja ma na celu: wzmocnienie potencjału leczniczego uzdrowisk, wzmocnienie potencjału gospodarczego uzdrowisk poprzez rozwój działalności stowarzyszonych – ukierunkowanych na obsługę kuracjuszy i kooperację z placówkami lecznictwa uzdrowiskowego, poprawę atrakcyjności uzdrowisk dla kuracjuszy zagranicznych, ograniczanie kolizyjności innych funkcji z funkcją uzdrowiskową, wyprowadzenia ruchu komunikacyjnego, usprawnianie rozwiązań planistycznych.

Wśród obszarów problemowych wskazano:

1. Kujawy – wyspecjalizowana strefa gospodarcza dla rolnictwa. Główną przesłanką identyfikacji jest problem środowiskowy – trwały deficyt wody na potrzeby rolnictwa w okresie wegetacyjnym, prowadzący do znacznego obniżenia plonów, a więc uniemożliwiający wykorzystanie w pełni zwartych obszarów rolniczej przestrzeni produkcyjnej o bardzo dużej przydatności dla rolnictwa. Problem ten może być w znacznym stopniu ograniczony poprzez realizację systemu nawodnień, przy rozwoju systemów retencji oraz przerzutów wody ze zbiornika na Wiśle, powstałego w wyniku realizacji stopnia poniżej Włocławka. Planowany zakres interwencji wobec obszaru to:
 - realizacja systemu nawodnień na potrzeby rolnictwa – wykorzystującego lokalną małą retencję oraz przerzut wody z Wisły;
 - realizacja terenów inwestycyjnych powiązanych z wykorzystaniem potencjału rolnego, czyli „stworzenie wyspecjalizowanej strefy gospodarczej, ukierunkowanej na produkcję rolniczą Kujaw”.
2. Wzrost zatrudnienia. Przesłanką do uznania tego zagadnienia za obszar strategicznej interwencji jest trwale wysoki poziom bezrobocia na terenie województwa. Problem jest szczególnie istotny w powiatach położonych peryferyjnie, jednak interwencją powinno zostać objęte całe województwo, ponieważ część centralna, charakteryzująca się najkorzystniejszymi

wskaźnikami rozwoju może stanowić miejsce pracy dla mieszkańców powiatów peryferyjnych. Z problemem trwale wysokiego bezrobocia wiąże się ściśle niski poziom rozwoju społecznego (zwłaszcza w zakresie niskiego poziomu wykształcenia, małego zaangażowania w sprawy rozwoju lokalnego, braku partycypacji w życiu kulturalnym, braku dbałości o zdrowie) i jakości życia (sytuacji materialnej – powiaty o wysokich wskaźnikach bezrobocia notują najwyższe wartości korzystających z pomocy społecznej). Znaczącym problemem jest również wysokie bezrobocie wśród ludności młodej. Ogół tych procesów pogłębia zjawiska depopulacji na obszarach wiejskich.

3. Przełamanie zapaści społeczno-gospodarczej wschodniej części województwa. Przesłanką do uznania tego zagadnienia za obszar strategicznej interwencji jest konieczność nadania impulsów rozwojowych wschodniej części województwa, zarówno poprzez działania na rzecz głównych ośrodków miejskich (Włocławek i Grudziądz), jak też wobec terenów wiejskich i pozostałych miast wskazanego obszaru. We wschodniej części województwa trudna sytuacja społeczna i gospodarcza doprowadziła do przerwania naturalnych więzi pomiędzy dużymi miastami, a obszarami otaczającymi, co oznacza, że miasta nie mogą czerpać korzyści rozwojowych z obsługi otaczających obszarów wiejskich, a jednocześnie obszary wiejskie pozbawione są stymulującego oddziaływania tych miast, zwłaszcza w zakresie rozwoju społecznego (usługi edukacyjne, kulturalne, ochrona zdrowia) i gospodarczego (miejsca pracy, otoczenie biznesu). Interwencja powinna polegać na: działaniach horyzontalnych z dziedziny rozwoju społecznego, mających na celu przede wszystkim poprawę zdolności mieszkańców do radzenia sobie na rynkach pracy, rozwoju przedsiębiorczości na bazie potencjałów endogenicznych – zwłaszcza w sektorze rolno-spożywczym oraz na bazie przestrzeni inwestycyjnych w rejonie węzłów autostradowych, rozwoju systemu regionalnego transportu publicznego, który zapewni swobodny dostęp do ośrodków wojewódzkich, działaniach stymulujących rozwój funkcji społecznych i gospodarczych Włocławka oraz Grudziądza, z jednej strony mających na celu tworzenie miejsc pracy, ale jednocześnie eksponujących i wykorzystujących unikatowe walory tych miast, o dużym znaczeniu wizerunkowym.
4. OSI: Polityka miejska i rewitalizacja miast. Przesłanką do uznania tego zagadnienia za obszar strategicznej interwencji są problemy społeczno-gospodarcze rozwoju miast województwa. Kompleksowa polityka miejska polegać ma na zaangażowaniu miast wszystkich kategorii w rozwój społeczny i gospodarczy województwa, przy różnicowaniu działań w stosunku do poszczególnych kategorii miast (ośrodki metropolitalne, miasta średnie, miasta powiatowe, inne miasta) adekwatnie do ich potencjału i oczekiwanej roli w rozwoju województwa. Zakłada się opracowanie

szczegółowych założeń działań wobec każdej z kategorii miast jako podstawę polityki działań wobec nich. Planowany zakres działań to delimitacja obszarów funkcjonalnych miast oraz opracowanie i wdrożenie szczegółowych założeń działań wobec poszczególnych kategorii miast.

4.2.3. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO NA LATA 2014-2020 (Z PERSPEKTYWĄ DO 2030 R.)¹⁰

Obszary Strategicznej Interwencji stanowią przestrzenne odzwierciedlenie potencjałów i problemów rozwojowych, zidentyfikowanych na obszarze województwa lubelskiego. Są więc obszarami o szczególnych potencjałach rozwojowych, jak również obszarami problemowymi o znaczeniu priorytetowym dla samorządu województwa. Narzędziem do identyfikacji OSI są obszary funkcjonalne, które mają służyć lepszej organizacji przestrzeni, a także ułatwić prowadzenie efektywnej polityki rozwoju, w tym m.in. wydatkowania środków w okresie objętym *Strategią*.

Strategia identyfikuje siedem OSI. Ich delimitacja jest zgodna z zasadami przyjętymi w *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego*. Wśród obszarów strategicznej interwencji wyróżniono:

- 1) Obszar funkcjonalny ośrodka metropolitalnego, będący regionalnym biegunem wzrostu. Największą słabością LOM jest: niedostosowany do jego potrzeb układ komunikacyjny, niski stopień funkcjonalnej integracji obszaru oraz wysoka koncentracja zagrożeń wynikających z żywiołowej suburbanizacji.
- 2) Obszar funkcjonalny miast: Biała Podlaska, Chełm, Puławy, Zamość. Obejmują miasta i gminy wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie tych ośrodków.
- 3) Przygraniczny obszar funkcjonalny i strefa oddziaływania.
- 4) Obszar funkcjonalny Polesie, obszar funkcjonalny Powiśle, Rostoczańsko-puszczański obszar funkcjonalny oraz obszary o rozpoznanych walorach uzdrowiskowych. Są to terytoria o bardzo wysokich walorach przyrodniczych, zdrowotnych i krajobrazowo-kulturowych.
- 5) Zagłębie energetyczno-górnictwa Łęczna – Chełm. Obszary rozpoznanych złóż węgla kamiennego wyznaczony według granic administracyjnych gmin.

¹⁰ Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, *Uchwała* nr XXXIV/55912013 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 24 czerwca 2013 r.



Ryc. 4.11. Przygraniczny obszar funkcjonalny i strefa oddziaływania

Fig. 4.11. Cross-border functional area and impact zone

Źródło / Source: *Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego na lata 2014-2020* (2013)

- 6) Obszary funkcjonalne – problemowe o randze regionalnej, wymagające działań naprawczych w zakresie gospodarki wodnej. Obejmują: Doliny rzek: Wisły, Bugu, Wieprza, obszar oddziaływania Kanału Wieprz-Krzna wraz ze zbiornikiem Oleśniki.
- 7) Obszary intensywnej produkcji rolniczej, obszar rozwoju gospodarki hodowlanej, obszar rozwoju gospodarki rybackiej. Obszary o najwyższej jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej; obszary dużej koncentracji gospodarstw hodowlanych oraz o wysokim udziale trwałych użytków zielonych w strukturze użytków rolnych; obszary dużej koncentracji gospodarstw rybackich.

4.2.4. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO 2020¹¹

Obszary strategicznej interwencji definiowane są za *KSRR 2010-2020*, jako nowa kategoria terytoriów, do których adresowana będzie polityka regionalna.

Przyjęto, że *Strategia* wskaże metodę identyfikacji obszarów strategicznej interwencji, natomiast ich delimitacja zostanie wykonana w *Planie*

¹¹ Zarząd Województwa Lubuskiego, Uchwała nr XXXII/319/12 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 19 listopada 2012 r.

zagospodarowania przestrzennego województwa. Przyjęta na początku 2012 roku *Zmiana Planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Lubuskiego* nie dokonała takiej delimitacji. Biorąc pod uwagę to, że OSI są kluczowymi elementami ukierunkowania wsparcia w ramach kontraktu terytorialnego, w *Strategii* dokonano wstępnego określenia geograficznego zasięgu tych obszarów w województwie lubuskim. OSI podzielono na dwie grupy:

- 1) OSI wyróżnione w regionie przez *KSRR 2010-2020*,
- 2) Inne obszary wymagające wsparcia i ochrony z poziomu regionalnego lub krajowego.

Wyróżniono następujące OSI poziomu krajowego:

- 1) Miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne. Wskazano na szczególną rolę obu stolic województwa. Podstawą ich delimitacji są zapisy *KPZK 2030*. Opisowo jest ona uzupełniona o tzw. Trójkąt Lubuski (Sulechów-Zielona Góra – Nowa Sól) oraz o pas powiązań funkcjonalnych od Kostrzyna nad Odrą przez Witnicę i Gorzów Wielkopolski po Strzelce Krajańskie i Drezdenko. Docelowo planowany jest obszar przyspieszonego wzrostu inwestycyjnego między obydwoma stolicami. Przyjęto, że taka rozszerzona delimitacja powinna opierać się na powiązaniach funkcjonalnych, istnieniu terenów inwestycyjnych i łączącej infrastrukturze transportowej)
- 2) Ośrodki subregionalne i lokalne. Są to miasta tworzące policentryczną sieć ośrodków aktywizowania rozwoju, równomiernie rozmieszczoną na terenie województwa. Zaliczono do niej wszystkie miasta powiatowe oraz wybrane inne ośrodki: Kostrzyn nad Odrą, Gubin, Drezdenko, Skwierzyna, Szprotawa oraz Lubsko. Przyjęto, że miastami subregionalnymi są te liczące ponad 20 tys. mieszkańców: Nowa Sól, Żary, Żagań, Świebodzin, Słubice.
- 3) Obszary wiejskie, w szczególności o słabym dostępie do usług publicznych. Przy delimitacji oparto się na zapisach *KSRR 2010-2020*. Przyjęto, że do tej kategorii należą obszary o bardzo wysokim poziomie zatrudnienia w rolnictwie, niskiej przedsiębiorczości, dużym odsetku osób o niskim poziomie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz niskim poziomie instytucji publicznych, w tym administracji, niskim poziomie inwestycji i wyposażenia infrastrukturalnego. Delimitacji dokonano na poziomie powiatowym.

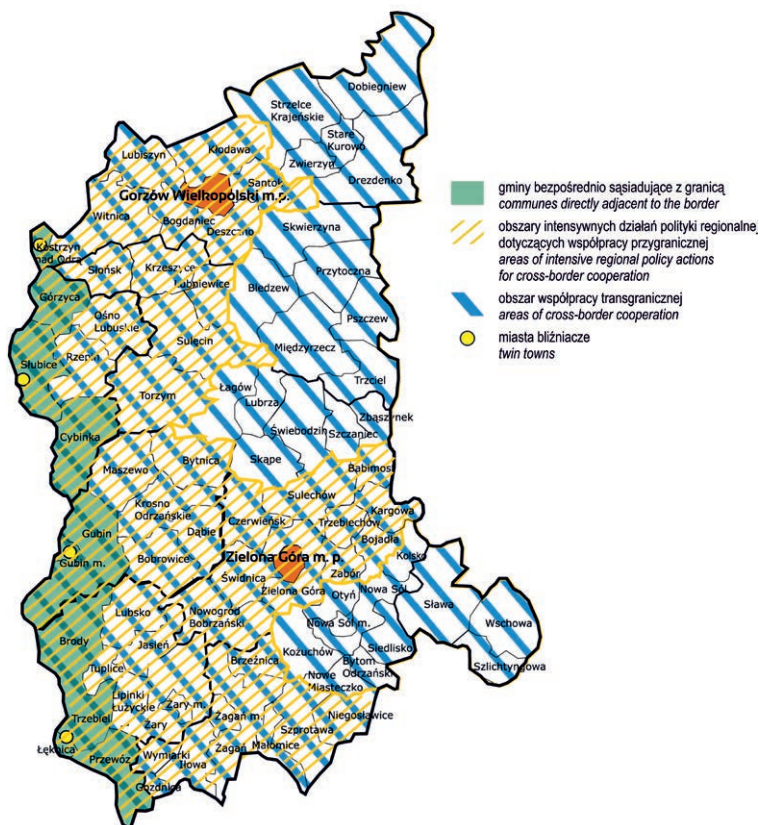


Ryc. 4.12. Powiaty Województwa Lubuskiego o najgorszym dostępie do usług publicznych i złej sytuacji społeczno-gospodarczej

Fig. 4.12. Counties for the Lubuskie Voivodship with the lowest access to public services and adverse socio-economic situation

Źródło / Source: *Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020* (2012)

- 4) Obszary przygraniczne. Wyznaczono je częściowo w oparciu o zapisy *KSRR 2010-2020*, a częściowo na podstawie własnej delimitacji. Kryteriami delimitacji była odległość od granicy oraz przynależność do EWT. Zaproponowano trzy pasy lokalizacyjne: a) pas pierwszy: gminy bezpośrednio przylegające do granicy; b) pas drugi powiaty, których stolice położone są nie dalej niż 50 km od linii granicy; c) pas trzeci – poziom NUT3, subregiony objęte EWT (podregiony gorzowski i zielonogórski czyli cały obszar województwa lubuskiego).



Ryc. 4.13. OSI w województwie lubuskim

Fig. 4.13. Areas of Strategic Intervention in the Lubuskie Voivodship

Źródło / Source: *Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020* (2012)

Wśród innych OSI wyróżniono:

- 1) Obszary zagrożone powodzią. Delimitacji dokonano w oparciu o położenie geograficzne; włączono gminy wzdłuż Odry, Warty, Noteci i Bobru, Nysy Łużyckiej (zarówno jednostki miejskie, jak i wiejskie).
- 2) Obszary o najwyższych walorach kulturowych i przyrodniczych, w tym objęte ochroną prawną. Włączono następujące tereny: a) o dużej lesistości, w szczególności obszary zwartych kompleksów leśnych, b) tereny parków narodowych i krajobrazowych oraz rezerваты przyrody, c) tereny pojezierzy, d) tereny wzdłuż atrakcyjnych turystycznie cieków wodnych oraz doliny większych rzek, e) tereny o oryginalnych walorach kulturowych.
- 3) Obszary potencjalnej eksploatacji złóż surowców o strategicznym znaczeniu. Obszary takie wydzielono na podstawie zapisów *KPZK 2030*

odnośnie ochrony złoża węgla brunatnego w zagłębiu gubińskim. Założono ochronę złóż w okolicach gmin: Gubin, Lubsko i Brody.

- 4) Obszary o najkorzystniejszych warunkach dla prowadzenia gospodarki rolnej. Wydzielono je w oparciu o klasę bonitacyjną gleb, tradycje, produkcję towarową, udział gruntów orných glebach kompleksu pszennego bardzo dobrego i kompleksu zbożowo-pastewnego mocnego.

4.2.5. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO 2020¹²

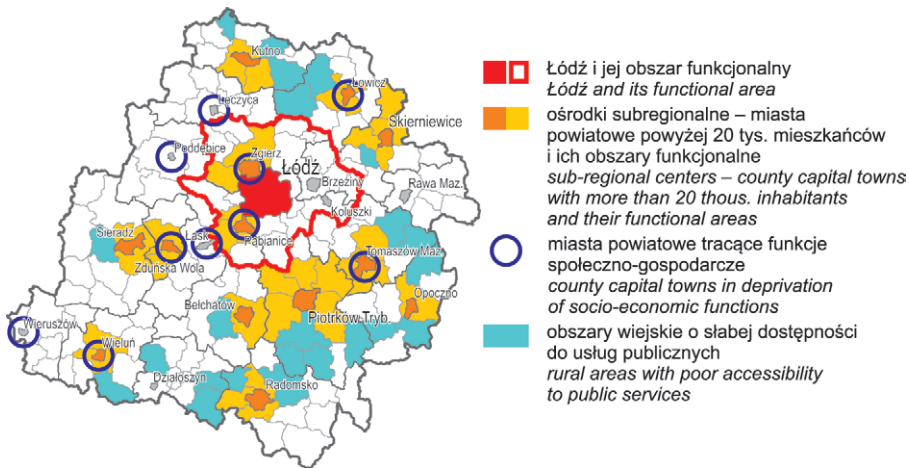
Strategia wyodrębnia 5 obszarów funkcjonalnych, które z uwagi na cechy przestrzenne, potencjał endogeniczny, koncentracje i rozwój specjalistycznych funkcji gospodarczych oraz z uwagi na powiązania funkcjonalne mogą stanowić podstawę budowania silnej pozycji konkurencyjnej regionu. Delimitacja obszarów funkcjonalnych została oparta na dwóch rodzajach kryteriów. Najważniejszym z nich była jednolitość potencjałów endogenicznych wynikających z cech fizyczno-geograficznych lub strukturalno-gospodarczych. Zakłada się, że potencjały te będą wiodącym czynnikiem rozwoju poszczególnych obszarów funkcjonalnych a tym samym regionu. Wzmacnianie tych potencjałów jest jednym z celów polityki rozwoju na obszarach funkcjonalnych. Drugim kryterium delimitacji były powiązania funkcjonalno-przestrzenne. Powiązania te, zarówno wewnątrzregionalne, jak również ponadregionalne z województwami sąsiednimi, przyspieszają procesy rozwojowe, wpływają na wzrost atrakcyjności i konkurencyjności województwa oraz jego rozwój społeczno-gospodarczy, zatem ich wzmacnianie również jest jednym z celów polityki rozwoju na obszarach funkcjonalnych.

Ponadto Strategia definiuje OSI, jako obszary wynikające z założeń polityki państwa, stanowiące element integracji polityki rozwoju regionalnego prowadzonej na poziomie kraju z polityką rozwoju prowadzoną na poziomie regionalnym. Narzędziem polityki regionalnej na tych obszarach będzie kontrakt terytorialny. W *Strategii* na podstawie kryteriów wskazanych w *KSRR 2010-2020* i przy uwzględnieniu regionalnej specyfiki, zidentyfikowano 4 typy obszarów strategicznej interwencji. Dodatkowo wyznaczono także OSI wynikające z polityki rozwoju województwa łódzkiego, do których należą obszary będące w strefie oddziaływania sieci TEN-T. Również wyznaczone wcześniej w części diagnostycznej obszary funkcjonalne zostały uznane jako dodatkowe Obszary Strategicznej Interwencji wynikające z polityki rozwoju województwa łódzkiego i służące osiągnięciu celów rozwoju w wymiarze koncentracji terytorialno-funkcjonalnej.

¹² Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Uchwała nr XXXIII/644/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 lutego 2013 r.

Ostatecznie wydzielono następujące OSI:

- 1) Łódź i jej obszar funkcjonalny (OSI ośrodki wojewódzkie) (kryteria delimitacji obejmowały: ilościowe cechy społeczno-ekonomiczne gmin, jakościowe cechy funkcjonalno-przestrzenne, predyspozycje obszarów do rozwoju m. in. funkcji metropolitalnych, gospodarczych i kulturotwórczych).
- 2) Miasta powiatowe liczące ponad 20 tys. mieszkańców i ich obszary funkcjonalne (OSI ośrodki subregionalne).
- 3) OSI na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Przyjęto, że miastami takimi są ośrodki spełniające minimum 6 spośród 11 ustalonych kryteriów w *KSRR 2010-2020*.
- 4) OSI wynikające z polityki rozwoju województwa łódzkiego – rejony będące w strefie bezpośredniego oddziaływania sieci TEN-T (gminy położone w sąsiedztwie punktów węzłowych TEN-T lub o najlepszej dostępności do tych punktów).



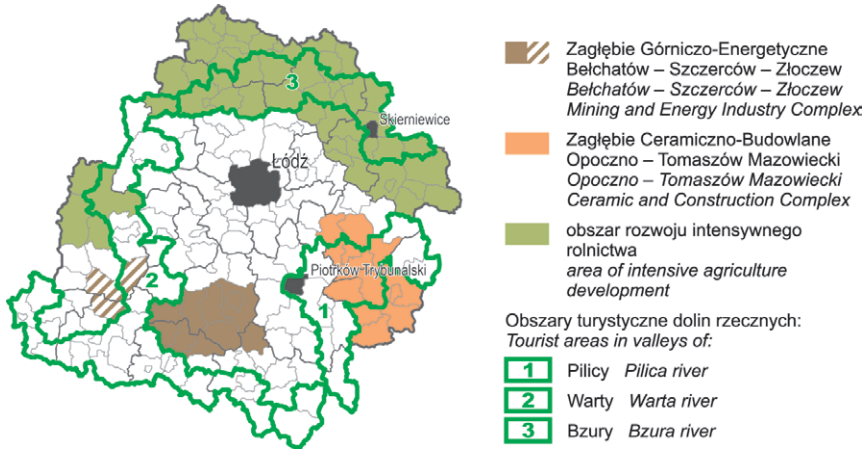
Ryc. 4.14. OSI w województwie łódzkim

Fig. 4.14. Areas of Strategic Intervention in Łódzkie voivodeship

Źródło / Source: na podstawie *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020* (2013)

W części diagnostycznej *Strategii* wyznaczono obszary funkcjonalne, traktowane później jako OSI szczebla wojewódzkiego. Zaliczono do nich:

- 1) Łódzki Obszar Metropolitalny (kryteria delimitacji obejmowały, podobnie jak w *Strategii*: ilościowe cechy społeczno-ekonomiczne gmin, jakościowe cechy funkcjonalno-przestrzenne, predyspozycje



Ryc. 4.16. Obszary funkcjonalne w województwie łódzkim

Fig. 4.16. Functional areas in Łódź voivodeship

Źródło / Source: opracowanie Biura Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi / elaboration of Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego (voivodeship agenda of regional and spatial planning) in Łódź

4.2.6. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO NA LATA 2011–2020¹³

Formalnie jest to aktualizacja przyjętej w 2006 r. *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego*. W opracowaniu brak jest typowej delimitacji obszarów specjalnych, jednak w tzw. I poziomie *Strategii* wyznacza się 7 obszarów i celów strategicznej interwencji. Są to obszary w ujęciu problemowym a nie terytorialnym: 1) gospodarka wiedzy i aktywności, 2) dziedzictwo i „przemysły” czasu wolnego, 3) infrastruktura dla dostępności komunikacyjnej, 4) Krakowski Obszar Metropolitalny i inne subregiony, 5) rozwój miast i terenów wiejskich, 6) bezpieczeństwo ekologiczne, zdrowotne i społeczne, 7) zarządzanie rozwojem województwa. Charakter geograficzny ma obszar 4, który jest raczej próbą terytorializacji polityki rozwoju, a nie typową delimitacją przestrzenną.

Krakowski Obszar Metropolitalny rozumie się, jako *funkcjonalny obszar integracji przestrzennej, z węzłowym, monocentrycznym rdzeniem oraz powiązaną z nim strefą przyległą, którego funkcje należy rozwijać w wymiarze europejskim, krajowym i regionalnym*. Ponadto wyróżnia się:

¹³Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Załącznik nr 1 do Uchwały nr XII/183/11 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2011 r.

- funkcjonalne obszary integracji przestrzennej o znaczeniu regionalnym, z węzłowymi ośrodkami monocentrycznymi oraz powiązаныmi do nich strefami przyległymi (subregion tarnowski, subregion sądecki);
- obszary funkcjonalne z ośrodkami policentrycznymi, które nie mają charakteru węzłowego, jednak posiadają wyraźne cechy strukturalnego podobieństwa i podlegają oddziaływaniu procesów, które w szczególności sposób determinują ich rozwój (subregion podhalański oraz Małopolska Zachodnia).

Założono, że delimitacja przestrzenna obszaru metropolitalnego oraz pozostałych subregionów przeprowadzona zostanie w *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa*, z uwzględnieniem wymogów Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

4.2.7. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO DO ROKU 2020. INNOWACYJNE MAZOWSZE¹⁴

W *Strategii* zidentyfikowano OSI, w których występują problemy będące barierą rozwoju regionu. W *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego* przedstawiono delimitację funkcjonalnych obszarów problemowych, które są w zakresie obszarów strategicznej interwencji. Wyznaczenie OSI i obszarów problemowych umożliwi koordynację działań strategicznych wpisujących się w politykę rozwoju i planowania przestrzennego regionu. Zadania te przypisane zostały do określonego terytorium i wzajemnie zintegrowane.

Na poziomie regionalnym zostały wyznaczone dwa typy OSI:

- Problemowe – ostrołęcko-siedlecki, plocko-ciechanowski, radomski zgodnie z celami 2.2. Wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe oraz 2.3. Restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze (*KSRR 2010-2020*);
- Bieguny wzrostu – Obszar Metropolitalny Warszawy zgodnie z celem 1.1. Wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych (*KSRR 2010-2020*).

Pierwszą kategorię zidentyfikowano na podstawie wskaźników przyjętych w *KSRR 2010-2020*, uzupełniając je wskaźnikami przyjętymi indywidualnie dla Mazowsza. Dodatkowymi kryteriami przy wyznaczaniu tych obszarów

¹⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Uchwała nr 78/06 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 29 maja 2006 r.

była dostępność transportowa oraz odsetek osób bezrobotnych pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Uwzględniono obszary wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy wsparciu instrumentów polityki regionalnej, które wskazano w *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*. Są to obszary, na których występuje nadmierna kumulacja negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, konflikty przestrzenne oraz dysfunkcje rozwojowe. Zidentyfikowane obszary problemowe (ostrołęcko-siedlecki, płocko-ciechanowski oraz radomski) swym zasięgiem zbliżone są do jednostek statystycznych NTS 3. Natomiast w *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego* (opracowanym od 2013) dokonano delimitacji obszarów problemowych na poziomie NTS 4. W delimitacji obszaru – bieguna wzrostu oparto się na wcześniejszej delimitacji wykonanej przez województwo.

4.2.8. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO DO 2020 R.¹⁵

W opracowaniu przyjmuje się podejście terytorialne, które uwzględni dwie podstawowe kategorie: 1) bieguny wzrostu, 2) obszary problemowe. Nie sformułowano *expressis verbis* celu delimitacji, domyślnie jest to prowadzenie efektywnej i racjonalnej polityki regionalnej.

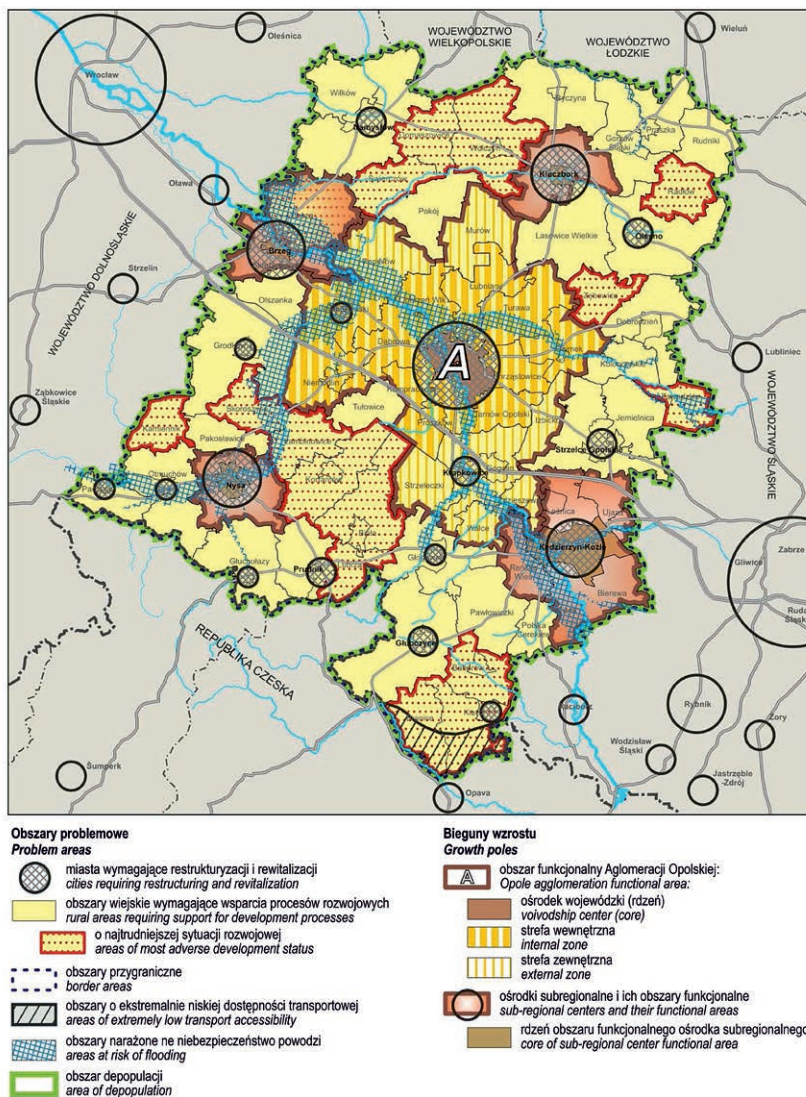
Do biegunów wzrostu zostały zaliczone:

- Ośrodek wojewódzki (Opole) z obszarem funkcjonalnym (Aglomeracja Opolska),
- Ośrodki subregionalne (Brzeg, Kędzierzyn-Koźle, Kluczbork, Nysa) i ich obszary funkcjonalne.

Do obszarów problemowych zostały zaliczone:

- Obszar depopulacji (całe województwo ze szczególnym uwzględnieniem podregionu opolskiego),
- Obszary wiejskie wymagające wsparcia procesów rozwojowych, w tym o najtrudniejszej sytuacji rozwojowej,
- Miasta wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji (Opole, 4 ośrodki subregionalne, pozostałe miasta powiatowe i miasta powyżej 5 tys. mieszkańców z podregionu nyskiego),
- Obszary przygraniczne,
- Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi,
- Obszary o ekstremalnie niskiej dostępności transportowej.

¹⁵ Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Załącznik do Uchwały nr XXV/325/2012 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 grudnia 2012 r.



Ryc. 4.17. Bieguny wzrostu i obszary problemowe w województwie opolskim

Fig. 4.17. Growth poles and problem areas in the Opolskie Voivodship

Źródło / Source: na podstawie *Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020* (2012)

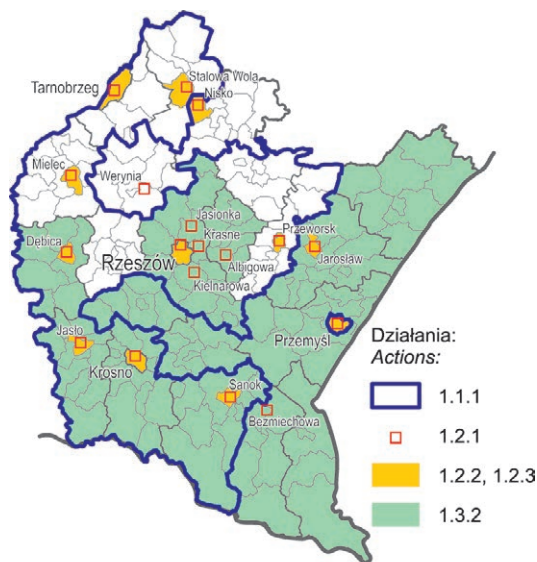
4.2.9. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA – PODKARPACKIE 2020¹⁶

Strategia w sposób bardzo szczegółowy omawia cele OSI, które są definiowane, jako wydzielone przestrzennie obszary administracyjne lub funkcjonalne cechujące się specyficznym zestawem uwarunkowań społecznych, gospodarczych lub środowiskowych, decydujących o występowaniu na ich terenie strukturalnych barier rozwoju lub trwałych potencjałów rozwojowych, do których może być adresowana adekwatna interwencja publiczna. Są to zarówno obszary rozwojowe jak i obszary problemowe.

Wyróżniono następujące dziedziny działań strategicznych (określono dla nich priorytety tematyczne i kierunki działań):

1) Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka

1.1. Przemysł (Wzmacnianie istniejących i rozwijanie nowych innowacyjnych sektorów przemysłu. Tworzenie infrastruktury dla innowacyjnego przemysłu. Wspieranie rozwoju klastrów i inicjatyw klastrowych)



Ryc. 4.18. OSI w województwie podkarpackim dla działania 1 („Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka”). 1.1.1. Wzmacnianie istniejących i rozwijanie nowych innowacyjnych sektorów przemysłu; 1.2.1. Rozwój badań stosowanych i rozwojowych obejmujących specjalizacje regionalne, jako kluczowy czynnik; 1.2.2, 1.2.3 Wzmocnienie jakości kształcenia w ramach istniejących i nowych kierunków studiów, Rozwijanie systemu kształcenia na poziomie wyższym wzmacniającego specjalizacje

¹⁶ Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Załącznik nr 1 do Uchwały nr XXXVII/697/13 Sejmiku Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 26 sierpnia 2013 r.

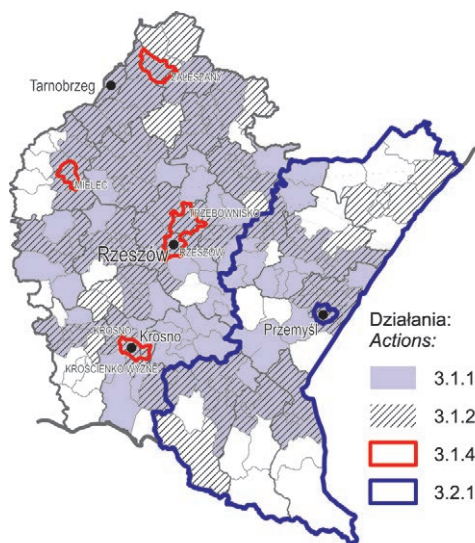
regionalne; 1.3.2. Podniesienie konkurencyjności produktów turystycznych w wiodących formach turystyki przyjazdowej do województwa

Fig. 4.18. Areas of Strategic Intervention in Podkarpackie Voivodeship for action 1 (“Competitive and innovative economy”). Explanations for directions of action: 1.1.1. Strengthening existing and developing new innovative industries, 1.2.1. Development of applied research including regional specializations as a key factor for enhancing the region’s competitive advantage; 1.2.2, 1.2.3 Strengthening the quality of education within the existing and new fields of study, developing a higher education system strengthening regional specialization; 1.3.2. Increasing the competitiveness of tourism products in the leading forms of inbound tourism to voivodship

Źródło / Source: na podstawie *Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020* (2013)

- 1.2. Nauka, badania i szkolnictwo wyższe (Rozwój badań stosowanych i rozwojowych obejmujących specjalizacje regionalne, jako kluczowy czynnik wzmacniania przewag konkurencyjnych województwa. Wzmocnienie jakości kształcenia w ramach istniejących i nowych kierunków studiów., Rozwijanie systemu kształcenia na poziomie wyższym wzmacniającego specjalizacje regionalne).
 - 1.3. Turystyka (Rozwój atrakcji turystycznej oraz infrastruktury turystycznej, Podniesienie konkurencyjności produktów turystycznych w wiodących formach turystyki przyjazdowej do województwa. Rozwój promocji turystycznej oraz partnerstwa służącego turystyce przyjazdowej do województwa).
 - 1.4. Rolnictwo (Poprawa efektywności i dochodowości gospodarstw rolnych poprzez ich modernizację zmianę struktur rolnych, rozwój biogospodarki oraz współpracy z ośrodkami naukowo – badawczym., Zwiększenie zorganizowanej obecności rolników na rynku produktów rolnych. Rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego, w tym opartego na ekologicznej produkcji rolnej oraz współpracy z ośrodkami naukowo-badawczymi).
 - 1.5. Instytucje otoczenia biznesu (Wzmacnianie potencjału oraz rozwój IOB i sieci ich współpracy. Wzmocnienie możliwości instytucjonalnych IOB w zakresie finansowego wsparcia przedsiębiorczości – obszar całego województwa. Kreowanie i wspieranie przez IOB przedsięwzięć proinnowacyjnych – obszar całego województwa).
- 2) Kapitał ludzki i społeczny
- 2.1. Edukacja (Poprawa jakości i dostępności usług edukacyjnych. Tworzenie atrakcyjnej oferty edukacyjnej dostosowanej do zmieniającego się regionalnego rynku pracy, postępu technologicznego oraz potrzeb branż kluczowych gospodarki regionu. Kształtowanie i promocja postaw związanych z uczeniem się przez całe życie).

- 2.2. Kultura i dziedzictwo kulturowe (Tworzenie warunków dla zapewnienia możliwie równego i powszechnego dostępu do oferty kulturalnej, w tym do kultury wysokiej. Wzmacnianie wizerunku regionu, w tym Rzeszowa, jako centrum kultury opartego m.in. na wydarzeniach kulturalnych o znaczeniu międzynarodowym, oraz budowanie marek m.in. instytucji i imprez kulturalnych. Ochrona, promocja i zarządzanie dziedzictwem kulturowym regionu).
 - 2.3. Społeczeństwo obywatelskie (Wzrost aktywności obywatelskiej i wzmocnienie trzeciego sektora. Zwiększenie udziału obywateli i trzeciego sektora w życiu publicznym).
 - 2.4. Włączenie społeczne (Zmniejszenie poziomu biedy i wykluczenia społecznego w województwie. Wzrost aktywności osób mających trudności z wejściem i utrzymaniem się na rynku pracy. Tworzenie zintegrowanego systemu wsparcia dla środowisk zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym).
 - 2.5. Zdrowie publiczne (Poprawa dostępu do specjalistycznej opieki medycznej. Promocja zdrowia. Profesjonalna kadra medyczna).
 - 2.6. Sport powszechny (Upowszechnienie w społeczeństwie aktywności ruchowej, jako składowej zdrowego stylu życia. Rozwój sportu kwalifikowanego. Rozwój infrastruktury sportowej).
- 3) Sieć osadnicza
- 3.1. Dostępność komunikacyjna (Rozwój drogowej sieci transportowej wzmacniającej zewnętrzną dostępność komunikacyjną Rzeszowa oraz ośrodków subregionalnych w wymiarze krajowym i międzynarodowym. Rozwój infrastruktury i sieci kolejowej zarówno w układzie powiązań zewnętrznych, jak i wewnątrzregionalnych. Wzmocnienie drogowych powiązań komunikacyjnych miast powiatowych między sobą oraz z Rzeszowem. Rozwój Portu Lotniczego Rzeszów – Jasionka oraz wyspecjalizowanych lotnisk lokalnych).
 - 3.2. Dostępność technologii informacyjnych (Wspieranie przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu infrastruktury sieci telekomunikacyjnej nowej generacji na terenach pozbawionych konkurencyjnego Internetu. Wspieranie digitalizacji i zwiększanie dostępności zasobów publicznych on-line. Wsparcie wykorzystania technologii cyfrowych przez sektor publiczny i prywatny w świadczonych usługach).

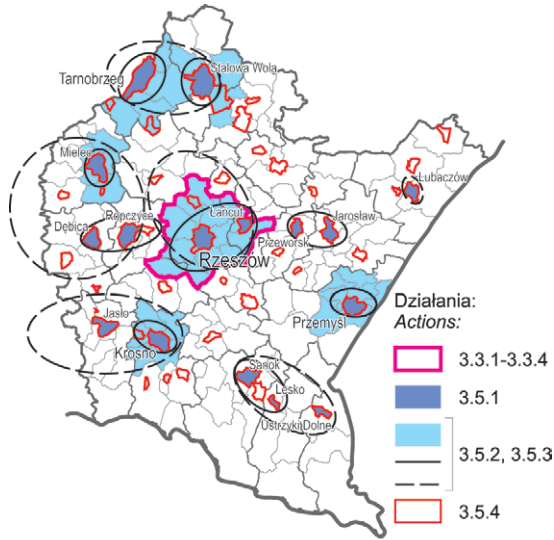


Ryc. 4.19. OSI w województwie podkarpackim dla działania 3 („Sieć osadnicza”) (część 1). 3.1.1. Rozwój drogowej sieci transportowej wzmacniającej zewnętrzną dostępność komunikacyjną Rzeszowa oraz ośrodków subregionalnych w wymiarze krajowym i międzynarodowym; 3.1.2, 3.1.4. Rozwój infrastruktury i sieci kolejowej zarówno w układzie powiązań zewnętrznych, jak i wewnątrzregionalnych i Rozwój Portu Lotniczego Rzeszów – Jasionka oraz wyspecjalizowanych lotnisk lokalnych; 3.2.1. Wspieranie przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu infrastruktury sieci telekomunikacyjnej nowej generacji na terenach pozbawionych konkurencyjnego Internetu

Fig. 4.19. Areas of Strategic Intervention in Podkarpackie voivodeship for action 3 (“Settlement network”) (part 1). 3.1.1. Development of road transport network strengthening the external accessibility of Rzeszów and subregional centers in the national and international dimension; 3.1.2, 3.1.4. Development of infrastructure and railway network in external and intra-regional links and development of Rzeszów-Jasionka Airport and specialized local airports; 3.2.1. Support for investment projects in the field of new generation of telecommunications network in areas without competitive Internet

Źródło / Source: na podstawie *Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020* (2013)

- 3.3. Funkcje metropolitalne Rzeszowa (Tworzenie korzystnych warunków do trwałego wzrostu gospodarczego w Rzeszowie i jego obszarze funkcjonalnym. Wzmacnianie funkcji metropolitalnych realizowanych przez Rzeszów oraz wspieranie rozwoju nowych funkcji zwiększających zakres świadczonych usług wyższego rzędu. Rozwój powiązań komunikacyjnych i zintegrowanego systemu transportu publicznego łączących Rzeszów z jego obszarem funkcjonalnym. Uporządkowanie gospodarki przestrzennej Rzeszowa i integracja w ramach obszar funkcjonalnego).



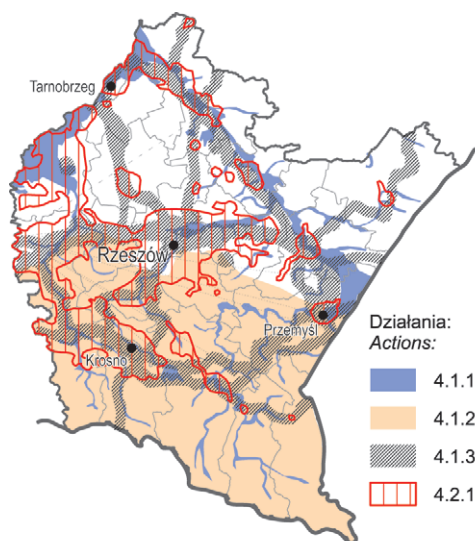
Ryc. 4.20. OSI w województwie podkarpackim dla działania 3 („Sieć osadnicza”) (część 2). 3.3.1 do 3.3.4 OSI dla funkcji metropolitalnych Rzeszowa; 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4. OSI dla spójności przestrzennej i wzmacnianie funkcji biegunów wzrostu
 Fig. 4.20. Areas of Strategic Intervention in Podkarpackie voivodeship for action 3 (“Settlement network”) (part 2). 3.3.1 to 3.3.4 ASI for metropolitan functions of Rzeszów; 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4. ASI for spatial coherence and strengthening the functions of growth poles

Źródło / Source: na podstawie *Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020* (2013)

- 3.4. Funkcje obszarów wiejskich (Rozwój infrastruktury technicznej umożliwiający wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Aktywizacja lokalnych społeczności ukierunkowana na rozwój przedsiębiorczości jako element wzrostu dochodów ludności wiejskiej. Integracja i aktywizacja społeczności wiejskiej służące zaspokajaniu potrzeb społecznych i kulturalnych w kontekście procesu odnowy wsi. Modernizacja przestrzeni wiejskiej).
- 3.5. Spójność przestrzenna i wzmacnianie funkcji biegunów wzrostu (Wzmocnienie roli biegunów wzrostu w świadczeniu usług publicznych oraz usług wyższego rzędu, a w szczególności wzmacnianie potencjałów wyróżniających je w skali krajowej. Rozwój potencjału gospodarczego biegunów wzrostu wraz z rozprzestrzenianiem trendów rozwojowych na otaczające je obszary funkcjonalne. Rozwój powiązań komunikacyjnych wewnątrz obszarów funkcjonalnych biegunów wzrostu. Rewitalizacja oraz poprawa ładu przestrzeni, sprzyjające rozwojowi ośrodków miejskich).

4) Środowisko i energetyka

4.1. Zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom oraz usuwanie ich negatywnych skutków (Zapobieganie, przeciwdziałanie oraz usuwanie negatywnych skutków powodzi. Zapobieganie, przeciwdziałanie i minimalizowanie skutków osuwisk. Zapobieganie, przeciwdziałanie oraz usuwanie negatywnych skutków katastrof wynikających z działalności człowieka – katastrofy komunikacyjne, chemiczno-ekologiczne oraz pożary. Przeciwdziałanie oraz usuwanie skutków ekstremalnych zjawisk atmosferycznych: huragany, grad, oraz pożary. Zapobieganie, przeciwdziałanie oraz likwidacja negatywnych skutków zagrożeń społecznych).

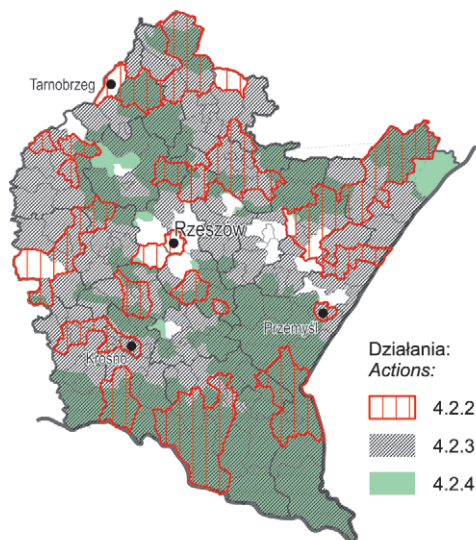


Ryc. 4.21. OSI w województwie podkarpackim dla działania 4 („Środowisko i energetyka”) (część 1). 4.1.1, 4.1.2, Zapobieganie, przeciwdziałanie oraz usuwanie negatywnych skutków powodzi i Zapobieganie, przeciwdziałanie i minimalizowanie skutków osuwisk; 4.1.3. Zapobieganie, przeciwdziałanie oraz usuwanie negatywnych skutków katastrof wynikających z działalności człowieka – katastrofy komunikacyjne, chemiczno-ekologiczne oraz pożary; 4.2.1. Zapewnienie dobrego stanu środowiska w zakresie czystości powietrza i hałasu

Fig. 4.21. Areas of Strategic Intervention in Podkarpackie voivodeship for action 3 (“Environment and energy”) (part 1). 4.1.1, 4.1.2, Preventing and removing the negative effects of floods and Preventing and minimizing the effects of landslides; 4.1.3. Preventing and removing the negative effects of disasters generated by human- communication, chemical and ecological catastrophes and fires; 4.2.1. Preservation of good environmental status in terms of air cleanliness and noise

Źródło / Source: na podstawie *Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020* (2013)

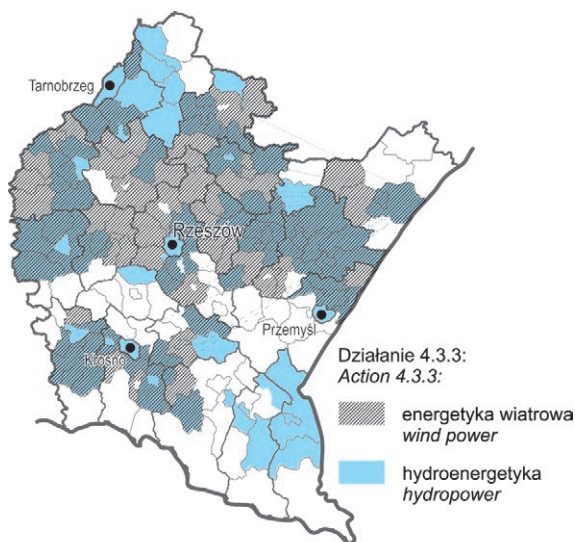
- 4.2. Ochrona środowiska (Zapewnienie dobrego stanu środowiska w zakresie czystości powietrza i hałasu. Zapewnienie właściwej gospodarki odpadami. Zapewnienie właściwej gospodarki wodno-ściekowej. Zachowanie i ochrona bioróżnorodności).
- 4.3. Bezpieczeństwo energetyczne i racjonalne wykorzystanie energii (Efektywne wykorzystanie dotychczasowych, konwencjonalnych źródeł energii oraz zasobów gazu ziemnego występujących na terenie województwa. Racjonalne wykorzystanie energii oraz zwiększanie efektywności energetycznej. Wsparcie rozwoju energetyki wykorzystującej odnawialne źródła energii OZE).



Ryc. 4.22. OSI w województwie podkarpackim dla działania 4 („Środowisko i energetyka”) (część 2). 4.2.2. Zapewnienie właściwej gospodarki odpadami; 4.2.3. Zapewnienie właściwej gospodarki wodno-ściekowej; 4.2.4. Zachowanie i ochrona bioróżnorodności

Fig. 4.22. Areas of Strategic Intervention in Podkarpackie voivodeship for action 3 (“Environment and energy”) (part 2). 4.2.2. Providing proper waste management; 4.2.3. Providing proper water and sewage management; 4.2.4. Preservation and protection of biodiversity

Źródło / Source: na podstawie *Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020* (2013)



Ryc. 4.23. OSI w województwie podkarpackim dla działania 4 („Środowisko i energetyka”) (część 3). 4.3.3. Wsparcie rozwoju energetyki wykorzystującej odnawialne źródła energii (OZE) – energetyka wiatrowa; 4.3.3. Wsparcie rozwoju energetyki wykorzystującej odnawialne źródła energii (OZE) – hydroenergetyka

Fig. 4.23. Areas of Strategic Intervention in Podkarpackie voivodeship for action 3 (“Environment and energy”) (part 3). Explanations for directions of action: 4.3.3. Support for the development of renewable energy sources (RES) – wind energy; 4.3.3. Support for the development of renewable energy sources (RES) – hydropower

Źródło / Source: na podstawie *Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020* (2013)

Obszar problemowy zdefiniowano, jako część przestrzeni geograficznej, którą cechuje występowanie negatywnych zjawisk ze sfery społecznej, ekonomicznej i technicznej, wywołujące określone anomalie wewnętrzne (w strukturze przestrzennej) i anormalność obszaru. Są to obszary o niskiej efektywności struktur społeczno-gospodarczych i przestrzennych, a więc wymagające ze strony planowania i polityki regionalnej specjalnych posunięć potrzebnych do rozwiązania zaistniałych tu problemów. Do takich obszarów zaliczono dwie kategorie:

- Obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług – powiaty: jasielski, dębicki, ropczycko-sędziszowski, przemyski, leski i bieszczadzki,
- Miasta tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze – bardzo duże natężenie problemów zdiagnozowano w Tarnobrzegu, wysokie w Przemysłu, Stalowej Woli i Dębicy, średnie w Mielcu i Krośnie, niskie w Rzeszowie.

Zdefiniowano funkcjonalny obszar miejski składający się z miejskiego rdzenia i sąsiadującej z nim zintegrowanej strefy gospodarczej. Zgodnie z KPZK 2030 jest to układ osadniczy ciągly przestrzennie, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek (gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich) i składający się ze zwartego obszaru miejskiego oraz powiązanej z nim funkcjonalnie strefy zurbanizowanej. Wyróżniono dwie kategorie takich obszarów:

- Rzeszowski Obszar Funkcjonalny i OF ośrodków subregionalnych: Krosno, Przemyśl, Mielec, Stalowa Wola, Tarnobrzeg,
- Obszar funkcjonalny Lotnisko Rzeszów-Jasionka.

Poza dużą szczegółowością OSI, *Strategia* zawiera liczne wskaźniki służące delimitacji tych terytoriów. Wszystkie wymienione OSI, które nie zostały wskazane na mapach odnoszą się do całego terytorium województwa. Stąd można krytycznie ocenić nadmierną liczbę OSI obejmujących cały region. Dokument nie wyjaśnia relacji OSI – obszar problemowy; brakuje też zasad delimitacji.

4.2.10. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO DO ROKU 2020¹⁷

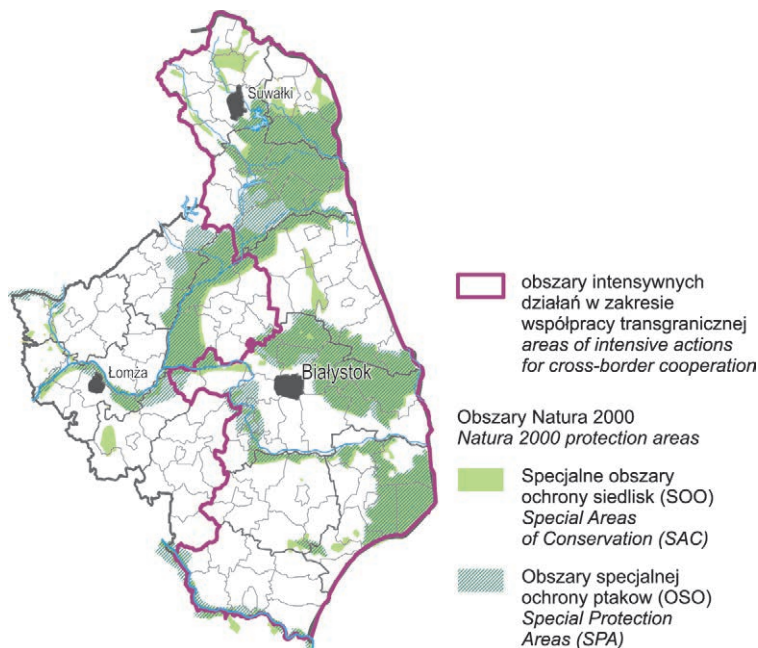
Obszary strategicznej interwencji są fragmentami terytorium województwa podlaskiego, gdzie dostrzegana jest potrzeba realizacji działań wzmacniających potencjały regionu lub redukujących jego słabości. Wyróżniono 6 OSI, którym przypisano cele interwencji. Wskazane obszary w znacznym stopniu odnoszą się do jednostek samorządowych różnego szczebla.

- 1) Białystok i jego obszar funkcjonalny;
- 2) Ośrodki subregionalne: Łomża i Suwałki;
- 3) Miasta powiatowe, jako węzły gospodarcze, edukacyjne i usługowe nie tylko dla mieszkańców tych miast, ale również dla społeczności gmin sąsiadujących;
- 4) Gminy wiejskie, wymagające wsparcia instrumentami podnoszącymi jakość kapitału ludzkiego oraz poprawy dostępności komunikacyjnej do ośrodków powiatowych i rozwoju infrastruktury technicznej, w tym teleinformatycznej;
- 5) Obszary przygraniczne, wymagające przezwycięzania niedogodności położenia gmin w strefie granicy zewnętrznej Unii Europejskiej oraz

¹⁷ Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 150/2157/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 marca 2013 r.

barier infrastrukturalnych i rozwoju wymiany gospodarczej i turystycznej w kierunku wschodnim;

- 6) Gminy, których rozwój uwarunkowany jest siecią Natura 2000; potrzeba wzrostu jakości życia, dostępności do usług publicznych oraz rozwoju infrastruktury w gminach, których oferta turystyczna i uwarunkowania prawne nie dają możliwości na realizację wszelkich inwestycji.



Ryc. 4.24. OSI w województwie podlaskim w zakresie współpracy transgranicznej i sieci Natura 2000

Fig. 4.24. Areas of Strategic Intervention in Podlaskie Voivodship in terms of cross-border cooperation and the Natura 2000 network

Źródło / Source: na podstawie *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020* (2013)

Obszary problemowe nie są wprost zidentyfikowane; w Strategii mówi się tylko o problemach marginalizacji oraz problemach demograficznych i niedorozwoju społeczno-ekonomicznego. Strategia nie zawiera zasad delimitacji ani wskaźników obszarów specjalnych.

4.2.11. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO 2020¹⁸

W opracowaniu brak jest delimitacji przestrzennej obszarów specjalnych. Wskazano tylko zasięg obszarów problemowych. Zaliczono do nich powiaty: bytowski, chojnicki, człuchowski, kościerski, kwidzyński, malborski, nowodorski, starogardzki i sztumski. Wskazane jednostki, oprócz relatywnie gorszej sytuacji społeczno-gospodarczej, pozyskały także mniejsze od średniej wojewódzkiej środki w ramach realizacji Strategii z 2005 r.

4.2.12. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO „ŚLĄSKIE 2020”¹⁹

Formalnie jest to aktualizacja przyjętej we wrześniu 2000 *Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015*. W opracowaniu brak jest wyznaczenia obszarów problemowych i OSI. Są odwołania do innych dokumentów, m.in. do tzw. eksperckiego projektu KPZK (Korcelli i in. 2010) (Agglomeracja Górnośląska, jako jeden z dwóch obszarów problemowych) oraz do *KSRR 2010-2020* (zgodność z dokumentem wojewódzkim w zakresie wyznaczenia obszarów koncentracji problemów różnego typu). Ponadto parokrotnie wspomina się o miejskich obszarach funkcjonalnych.

4.2.13. AKTUALIZACJA STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO DO ROKU 2020²⁰

Na podstawie kryteriów wskazanych w *KSRR 2010-2020* i przy uwzględnieniu regionalnej specyfiki barier i potencjałów rozwojowych, w województwie świętokrzyskim zidentyfikowano 6 typów obszarów strategicznej interwencji (ich definicja jest zgodna z przyjętą w *KSRR 2010-2020*). Ponadto w *Strategii* zidentyfikowano obszary charakteryzujące się zróżnicowanymi warunkami rozwoju. Założono, że ich szczegółową delimitację będzie zawierał *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa*.

Wydzielono następujące OSI:

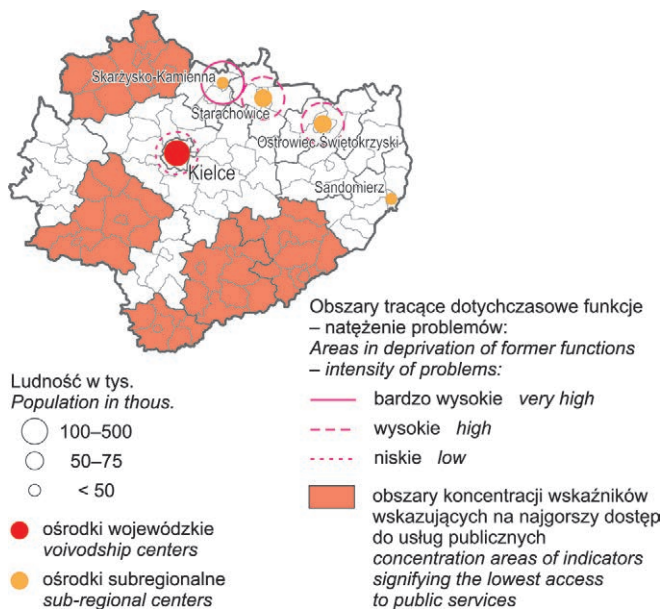
- 1) Ośrodki wojewódzkie – Kielce wraz z obszarem funkcjonalnym;
- 2) Ośrodki subregionalne – Ostrowiec Świętokrzyski, Starachowice, Skarżysko-Kamienna i Sandomierz;

¹⁸ Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2012 r.

¹⁹ Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Uchwała nr IV/38/2/2013 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 1 lipca 2013 r.

²⁰ Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, Uchwała nr XLII/508/06 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 26 października 2006 r.

- 3) Obszary wiejskie; wydzielone na podstawie kryterium funkcji i statusu administracyjnego. Zaliczono do nich obszary wiejskie województwa świętokrzyskiego z wyłączeniem gmin miejskich (Kielce, Ostrowiec Świętokrzyski, Starachowice, Skarżysko-Kamienna i Sandomierz);
- 4) OSI dla zapewnienia spójności w skali kraju; obejmuje obszar całego województwa;
- 5) Obszary o najgorszych wskaźnikach dostępu do usług publicznych; dwa obszary tj. powiaty na południu (powiaty: jędrzejowski, kazimierski, buski i staszowski) oraz jeden na północy (powiat konecki);
- 6) OSI na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze; miasta, które utraciły w ostatnich latach na skutek zmian społeczno-gospodarczych możliwości wzrostu i kreowania zatrudnienia z powodu upadku tradycyjnego przemysłu, gwałtownej zmiany koniunktury na wytwarzane produkty i usługi, degradacji środowiska przyrodniczego czy też powiązanej z tymi procesami degradacji infrastruktury, w tym mieszkaniowej, a także dużego odpływu ludności. Zaliczono do nich cztery ośrodki: Kielce, Starachowice, Ostrowiec Świętokrzyski oraz Skarżysko-Kamienną.



Ryc. 4.25. OSI w województwie świętokrzyskim

Fig. 4.25. Areas of Strategic Intervention in the Świętokrzyskie Voivodship

Źródło / Source: Aktualizacja Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020 (2013)

Ponadto w Strategii wydzielono obszary charakteryzujące się zróżnicowanymi warunkami rozwoju, do których zaliczono:

- 1) Obszar funkcjonalny miasta Kielce;
- 2) Obszary przemysłowe (obszary reprezentujące silne tradycje przemysłowe województwa świętokrzyskiego: Ostrowiec Świętokrzyski, Skarżysko-Kamienna, Starachowice oraz tereny wydobywania i przetwórstwa surowców mineralnych);
- 3) Obszar o relatywnie wysokim potencjale rolniczym (z dobrymi glebami i umożliwiającymi rozwój produktywnego i technologicznie zaawansowanego rolnictwa oraz przetwórstwa rolno-spożywczego a także bogaty w walory turystyczne, z możliwością rozwoju usług turystycznych);
- 4) Obszar turystyczno-uzdrowiskowy (obszar uzdrowisk Busko-Zdrój, Solec-Zdrój) rozwijający się na bazie naturalnych wód leczniczych oraz potencjalny obszar wód geotermalnych w rejonie Kazimierzy Wielkiej;
- 5) Dolinę Wisły (ze względu na konieczność ochrony powodziowej);
- 6) Obszar Gór Świętokrzyskich (predestynowany do rozwoju kompleksowej działalności turystycznej);
- 7) Pozostałe obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w rolnictwie i/lub słabych bądź średnich warunkach rozwoju społeczno-gospodarczego (obszary o słabych glebach, mało efektywnym rolnictwie, charakteryzujące się dużą lesistością).

4.2.14. STRATEGIA ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO DO ROKU 2025²¹

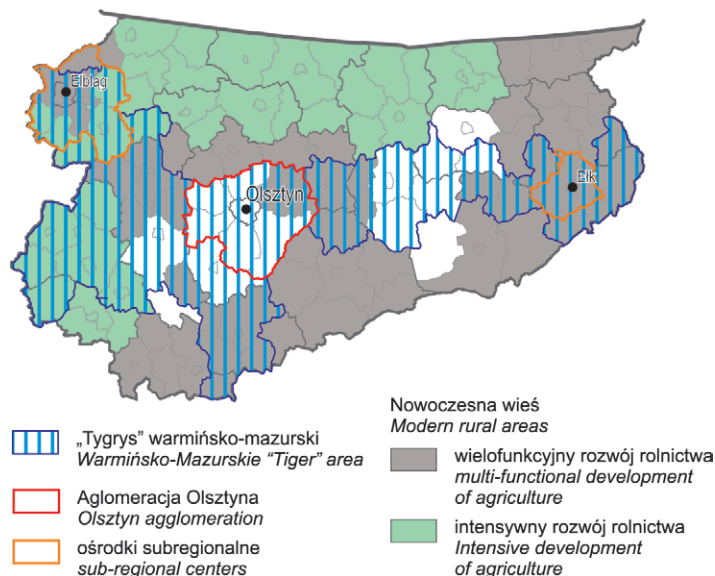
Obszary Strategicznej Interwencji odzwierciedlają potencjały i problemy rozwojowe w układzie terytorialnym, które są przedmiotem zainteresowania Strategii. Pojęcie OSI odnosi się do trzech obszarów strategicznych interwencji:

- 1) sprawne i efektywne państwo;
- 2) konkurencyjna gospodarka,
- 3) spójność społeczna i terytorialna.

Do identyfikacji OSI zaproponowano zestaw 12 wskaźników diagnostycznych. Wyróżniono 9 OSI, którym przypisano określone cele interwencji:

²¹ Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Uchwała nr XXVIII/553/13 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 25 czerwca 2013 r.

- 1) Tygrys warmińsko-mazurski; konieczność dynamizacji procesów rozwojowych oraz wzmocnienie konkurencyjności krajowej i międzynarodowej regionu;

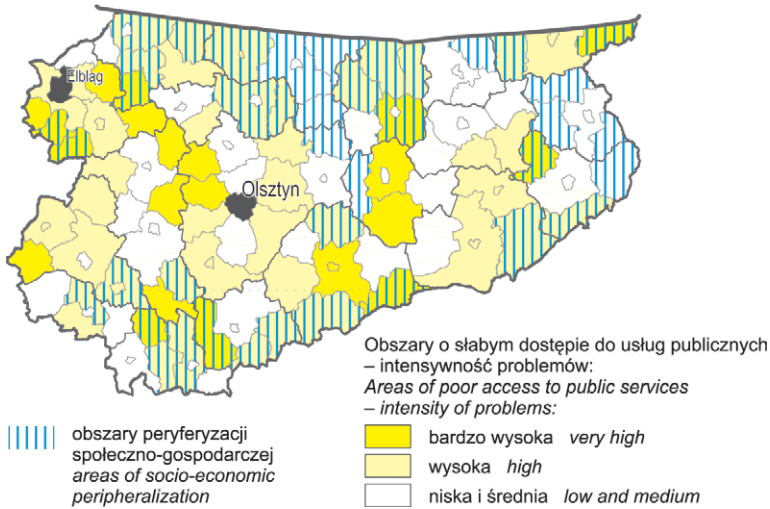


Ryc. 4.26. Obszary Strategicznej Interwencji w województwie warmińsko-mazurskim (część 1)

Fig. 4.26. Areas of Strategic Intervention in Warmińsko-Mazurskie Voivodship (part 1)

Źródło / Source: *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025* (2013)

- 2) Agglomeracja Olsztyna; potrzeba wzmocnienia konkurencyjności krajowej i międzynarodowej stolicy województwa i jej obszaru funkcjonalnego;
- 3) Ośrodki subregionalne; potrzeba wzmocnienia konkurencyjności województwa poprzez rozwój ośrodków subregionalnych oraz ich obszarów funkcjonalnych;
- 4) Nowoczesna wieś; wzrost konkurencyjności obszarów oferujących najlepsze warunki dla produkcji żywności wysokiej jakości oraz wzrostu produktywności produkcji rolniczej;
- 5) Obszary peryferyzacji społeczno-gospodarczej; spójność terytorialna województwa;



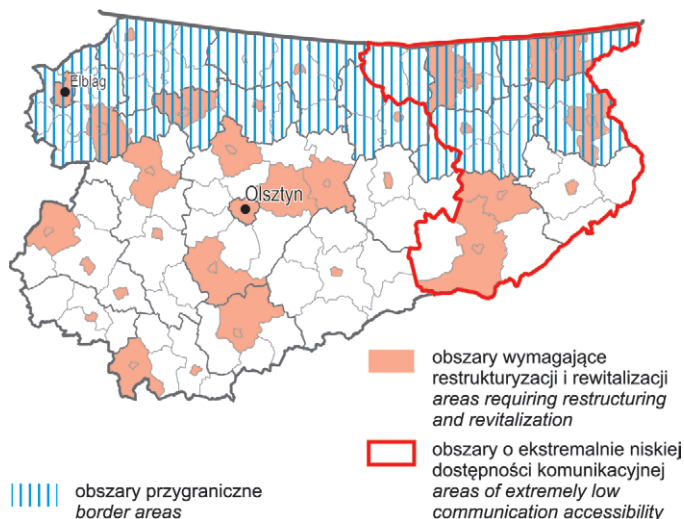
Ryc. 4.27. Obszary Strategicznej Interwencji w województwie warmińsko-mazurskim (część 2)

Fig. 4.27. Areas of Strategic Intervention in Warmińsko-Mazurskie Voivodship (part 2)

Źródło: / Source: *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025* (2013)

- 6) Obszary o słabym dostępie do usług publicznych; poprawa dostępności do usług publicznych i jakości kapitału ludzkiego;
- 7) Obszary przygraniczne; intensyfikacja współpracy międzynarodowej; wykorzystanie szans wynikających z małego ruchu przygranicznego; wzrost przedsiębiorczości; poprawa powiązań komunikacyjnych w pasie przygranicznym; utworzenie i wypromowanie produktów turystycznych;
- 8) Obszary wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji; wzrost kapitału społecznego; podniesienie jakości edukacji; wzrost przedsiębiorczości; rewitalizacja miast; wzrost jakości życia; wzrost współpracy międzygminnej; poprawa połączeń komunikacyjnych z otoczeniem; specjalizacja miast i miasteczek i podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej terenu;
- 9) Obszary o ekstremalnie niskiej dostępności komunikacyjnej; poprawa dostępności komunikacyjnej; wzrost współpracy; wzrost przedsiębiorczości; wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej.

Obszary problemowe są identyfikowane w ramach OSI. Charakteryzują się procesami marginalizacji.



Ryc. 4.28. Obszary Strategicznej Interwencji w województwie warmińsko-mazurskim (część 3)

Fig. 4.28. Areas of Strategic Intervention in Warmińsko-Mazurskie Voivodship (part 3)

Źródło / Source: *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025* (2013)

4.2.15. WIELKOPOLSKA 2020. ZAKTUALIZOWANA STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO DO ROKU 2020²²

Wydzielono obszary administracyjne lub funkcjonalne, które cechują się specyficznym zestawem uwarunkowań i cech społecznych, gospodarczych lub środowiskowych, decydujących o występowaniu na ich terenie strukturalnych barier rozwoju lub trwałych potencjałów rozwojowych, do których może być adresowana adekwatna interwencja publiczna. Należą do nich:

- 1) Obszary wiejskie ukierunkowane na rozwój sektora pozarolniczego, usług, rzemiosła i turystyki, w tym turystyki wiejskiej i agroturystyki, oraz odnawialnych źródeł energii (obszary wiejskie funkcjonujące poza oddziaływaniem aglomeracji);
- 2) Obszar całego województwa jako terytorium wymagające rozwoju różnorodnych form gospodarki społecznej, takich jak stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, zakłady

²² *Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego*, 2012, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Załącznik do Uchwały nr XXIX/559/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r.

aktywności zawodowej, warsztaty terapii zajęciowej oraz inne formy organizacyjne, które tworzą nowe usługi i nowe miejsca pracy na poziomie lokalnym w ramach przedsięwzięć łączących ekonomiczne i społeczne aspekty aktywności obywatelskiej;

- 3) Obszary poprawy dostępności transportu zbiorowego (enklawy Obszaru Metropolii Poznańskiej);
- 4) Obszary poprawy jakości środowiska będącego w warunkach negatywnego oddziaływania rozwoju suburbanizacji w wyniku „ucieczki” mieszkańców Poznania do gmin położonych wokół Poznania (powiaty podpoznańskie).

4.2.16. STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO²³

Strategię rozwoju województwa zachodniopomorskiego do roku 2020 należy traktować, jako kontynuację poprzedniej strategii. Obowiązujący dokument uzupełniony został o ekonomiczne podstawy rozwoju regionu i jego konkurencyjności. W opracowaniu brak jest delimitacji przestrzennej obszarów specjalnych.

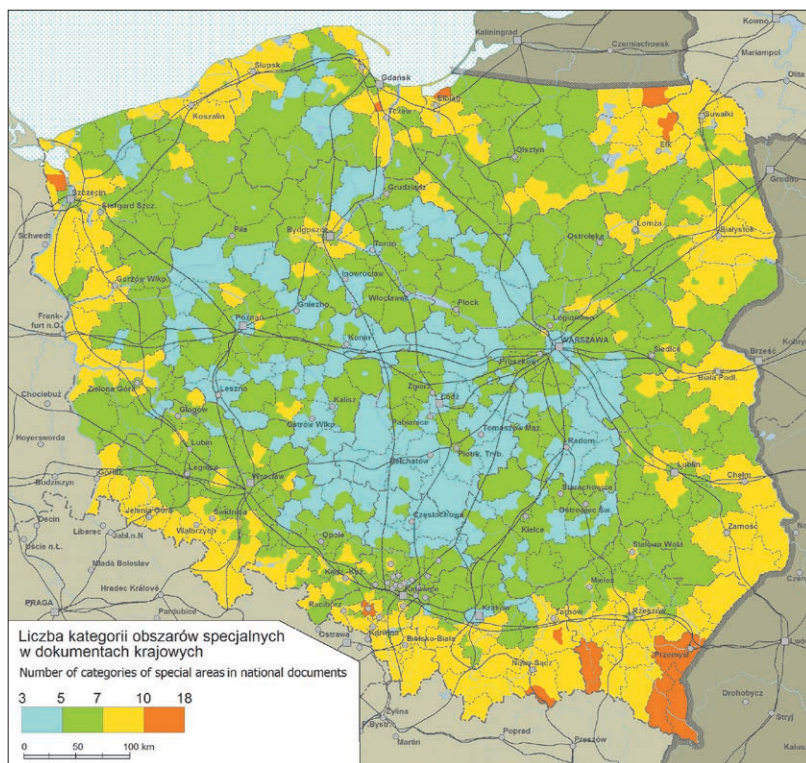
4.3. PODSUMOWANIE

Obszary Strategicznej Interwencji są nową koncepcją działań interwencyjnych o wymiarze krajowym i regionalnym. Koncepcji tej najwięcej miejsca poświęcono w *KSRR 2010-2020* (dokument w pewnym sensie inicjuje OSI). Inne dokumenty krajowe podejmują tematykę OSI w mniejszym stopniu lub powielają treści zawarte w *KSRR 2010-2020*. OSI obejmują terytoria koncentracji procesów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i regionów oraz obszary, które wymagają wzmocnienia procesów rozwojowych, czyli charakteryzujące się koncentracją negatywnych zjawisk rozwojowych o zasięgu i znaczeniu, co najmniej ponadregionalnym. Dla pełnego wykorzystania potencjałów rozwojowych OSI wymagana jest zewnętrzna interwencja. Z przyjętych założeń w *KSRR 2010-2020* wynika, że obszary problemowe są elementem składowym OSI.

Brak jednoznacznej definicji i bardzo szerokie spektrum potencjalnych obszarów strategicznej interwencji (z jednej strony obszary problemowe

²³ *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego*, 2010, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Uchwała nr XLII/482/10 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 22 czerwca 2010 r.

polityki ponadregionalnej, z drugiej bieguny wzrostu, a z trzeciej – obszary funkcjonalne w rozumieniu *KPZK 2030*) prowadzą do bardzo swobodnej ich identyfikacji. Stwarza to możliwość włączenia do OSI praktycznie większej części każdego z regionów. Jaskrawym przykładem jest tu województwo podkarpackie, w którym każda gmina należy do co najmniej jednego OSI. Budzi to zastrzeżenia co do efektywności idei OSI.



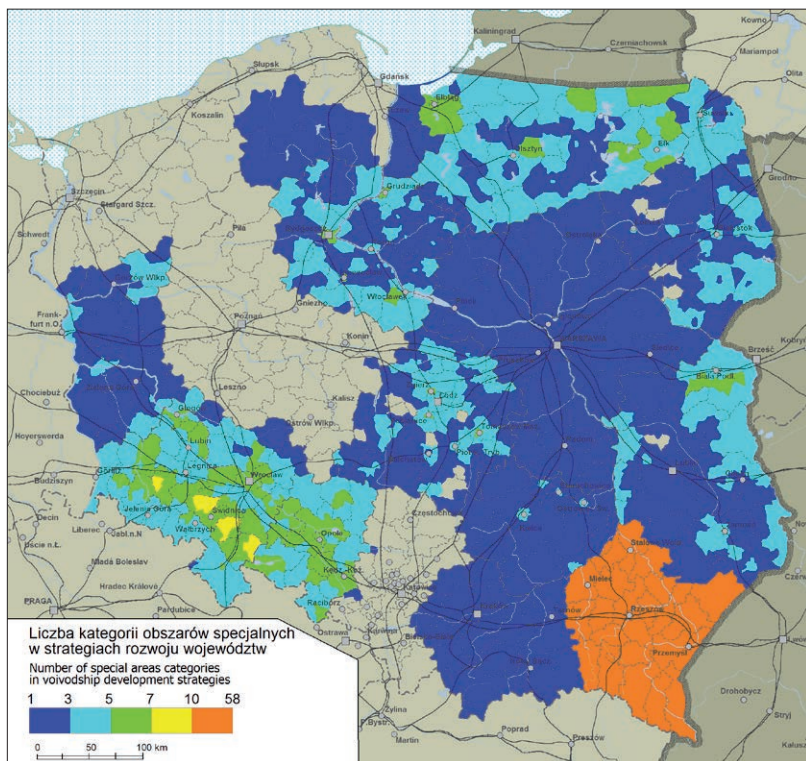
Ryc. 4.29. Liczba kategorii obszarów specjalnych wyróżnionych w dokumentach krajowych

Fig. 4.29. Number of special areas categories distinguished in the national documents

W całym kraju w dokumentach szczebla centralnego łącznie wydzielono 32 kategorie obszarów specjalnych (OF, OSI, OP). Analiza przestrzennego rozmieszczenia tych obszarów w skali gmin wskazuje, że na terenie przeciętnej gminy zlokalizowano 5-7 różnych kategorii obszarów specjalnych. Najmniej jest ich w centralnej części kraju, najwięcej zaś na obszarach przygranicznych i peryferyjnych. Rekordowe pod tym względem gminy w pd.-wsch. części Polski mają zidentyfikowanych aż 18 typów takich obszarów.

W analizowanych strategiach województw łącznie wydzielono 138 indywidualnych kategorii obszarów specjalnych (OF, OSI, OP). W zdecydowanej

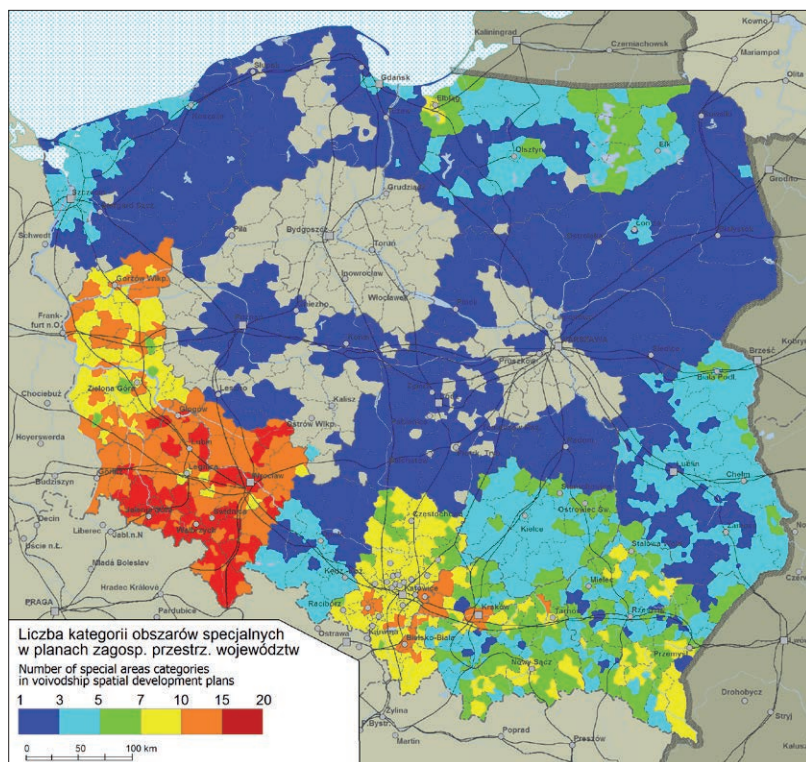
większości gmin zidentyfikowano 5-7 kategorii obszarów specjalnych. Skrajnie wysoką liczebnością obszarów specjalnych charakteryzują się gminy podkarpackie.



Ryc. 4.30. Liczba kategorii obszarów specjalnych wyróżnionych w strategiach rozwoju województw

Fig. 4.30. Number of special areas categories distinguished in the voivodship development strategies

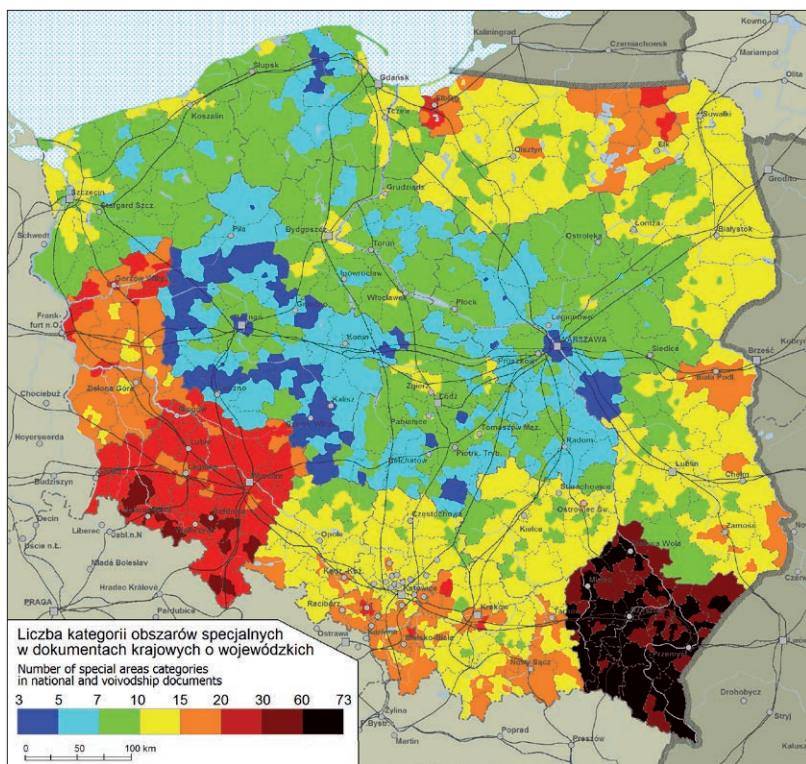
W przypadku planów zagospodarowania przestrzennego województw zdecydowana większość gmin posiada 1-5 kategorii obszarów specjalnych, a największa ich koncentracja występuje na południu kraju.



Ryc. 4.31. Liczba kategorii obszarów specjalnych wyróżnionych w planach zagospodarowania przestrzennego województw

Fig. 4. 31. Number of special areas categories distinguished in the voivodship spatial development plans

Dotychczasowa analiza wskazuje, że najwięcej obszarów specjalnych wskazano w województwach podkarpackim, dolnośląskim i małopolskim.

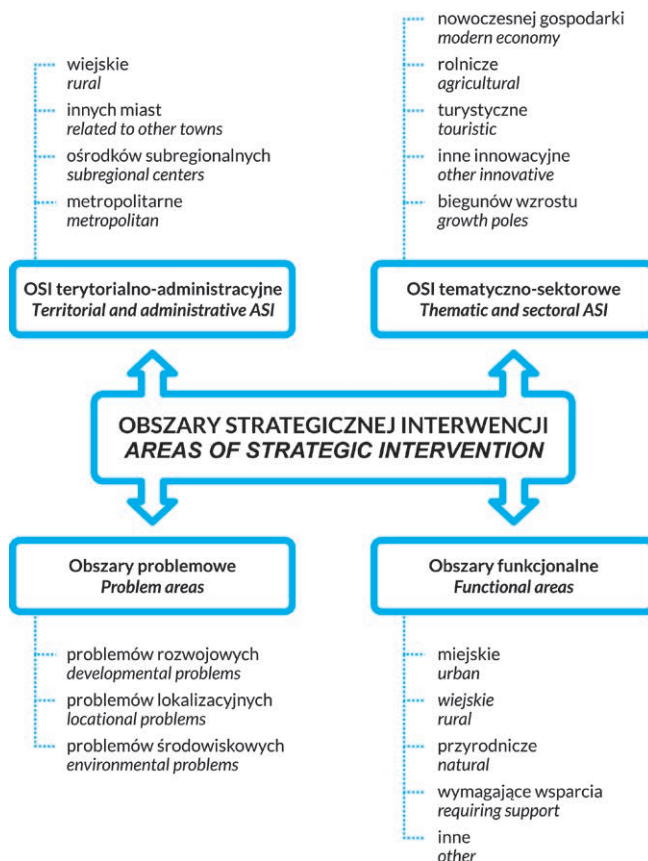


Ryc. 4.32. Liczba kategorii obszarów specjalnych wyróżnionych dokumentach krajowych i wojewódzkich

Fig. 4.32. Number of special areas categories distinguished in the national and voivodship documents

Z przeglądu krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych można wyróżnić cztery typy OSI, a w obrębie każdej z nich po kilka subkategorii. Dwie grupy – terytorialno-administracyjna i tematyczno-sektorowa – nawiązują bezpośrednio do koncepcji OSI. Pierwszą grupę tworzą różne klasy ośrodków miejskich (np. stolice regionów, ośrodki subregionalne) i obszary wiejskie. Druga grupa ma wymiar tematyczno-sektorowy, w której identyfikowane są na przykład: obszary towarowego rolnictwa, potencjału turystyczno-uzdrowiskowego, terytoria innowacyjnych inwestycji, itp. Dwie pozostałe grupy OSI – obszary funkcjonalne i obszary problemowe – wynikają z rozwiązań strategicznych przyjętych w latach wcześniejszych i wprowadzanych w polityce rozwoju przestrzennego. W obrębie obszarów problemowych wyróżnia się najczęściej terytoria o niekorzystnych procesach rozwojowych i wymagające wsparcia rozwojowego (wskutek odpływu migracyjnego, stagnacji gospodarczej, itp.), obszary o utrudnionym dostępie do dóbr i usług (peryferia, obszary przygraniczne, obszary o niskim poziomie dostępności

komunikacyjnej) i obszary o problemach środowiskowych (częste powodzie, susze, zanieczyszczenia, itp.).



Ryc. 4.33. Klasyfikacja OSI na podstawie analizy strategicznych dokumentów krajowych i regionalnych

Fig. 4.33. Classification of Areas of Strategic Intervention based on strategic documentation analysis at national and regional (voivodship) levels

Obszary problemowe zajmują szczególne miejsce w *KPZK 2030*. Są to terytoria, na których dochodzi do konfliktów przestrzennych i dysfunkcji rozwojowych, gdzie konieczna jest interwencja publiczna z poziomu krajowego. *Koncepcja* wyodrębnia pięć kategorii obszarów funkcjonalnych, z których trzy mają charakter obszarów problemowych. Pierwsza z nich ma wymiar przyrodniczy, tj. fizycznogeograficzny (np. Żuławy, obszary górskie, strefa przybrzeżna), druga – administracyjno-osadniczy (różne kategorie ośrodków miejskich), trzecia – tematyczno-sektorowy i problemowy (obszary cenne przyrodniczo, ochrony gleb, itp.).

Regionalne strategie rozwoju w sposób zróżnicowany podchodzą do OSI i obszarów problemowych. W większości przypadków do OSI włącza się obszary, których identyfikacja wynika z ogólnych założeń przyjętych w *KSRR 2010-2020*. Brak precyzyjnej definicji oraz metod delimitacji OSI i obszarów problemowych stwarzają jednak dużą dowolność interpretacyjną i chaos. Identyfikowane OSI wynikają często z pomysłowości autorów strategii lub praktycznych potrzeb inwestycyjnych regionów. Nie zawsze są one zgodne z ogólnymi celami, jakie powinny przyświecać koncepcji OSI.

Przegląd rozwiązań w dokumentach strategicznych krajowych i regionalnych wskazuje jednoznacznie na konieczność wypracowania konkretnych rozwiązań w zakresie klasyfikacji i delimitacji OSI oraz obszarów problemowych. Współcześnie brak jest jednoznacznej i konsekwentnej polityki, co stwarza dużą dowolność rozwiązań, a w konsekwencji będzie prowadzić do niskiej efektywności działań związanych z koncepcją OSI.

Tabela 4.2. OSI i OP w dokumentach strategicznych – synteza

Nazwa dokumentu	OSI	Obszary problemowe
<i>Strategia Rozwoju Kraju 2020</i>	Dokument identyfikuje trzy kategorie OSI: wsparcia urbanizacji, rozwoju obszarów wiejskich, zagrożenia marginalizacją	Brak
<i>Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności</i>	Brak	Podjęmowany tylko temat rewitalizacji obszarów problemowych w miastach
<i>Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony – Miasta – Obszary Wiejskie</i>	Obszary interwencji strategicznej to obszary problemowe polityki regionalnej oraz bieguny wzrostu. OSI zostały wyodrębnione w odniesieniu do zidentyfikowanych w układzie przestrzennym wyzwań polityki regionalnej i jej celów do roku 2020.	Obszary problemowe – terytoria cechujące się największą koncentracją negatywnych zjawisk rozwojowych o zasięgu i znaczeniu krajowym, lub ponadregionalnym (obszary problemów demograficznych, obszary problemów społecznych, obszary niskiej jakości zasobów pracy)
<i>Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030</i>	Brak	Wyróżniono terytoria, na których dochodzi do konfliktów przestrzennych i dysfunkcji rozwojowych. Wyróżniono liczne obszary funkcjonalne z których część to obszary problemowe.
<i>Programowanie Perspektywy Finansowej 2014-2020. Umowa partnerstwa</i>	Wyróżniono OSI (np. Polska Wschodnia, miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji, obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług, obszary przygraniczne, miasta subregionalne wymagające interwencji, obszary peryferyjne, obszary narażone na powódzie, Żuławy, strefa przybrzeżna, obszary górskie).	Do obszarów problemowych zalicza się obszary ubóstwa i obszary problemów demograficznych
<i>Krajowa Polityka Miejska 2023</i>	Brak	Dokument koncentruje uwagę na obszarach wymagających rewitalizacji.
<i>Strategia Bezpieczeństwa Energetyczne i Środowisko Perspektywa do 2020</i>	Brak	Brak

Nazwa dokumentu	OSI	Obszary problemowe
<i>Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020</i>	Przewidziano strategiczne interwencje wobec określonych priorytetów (np. adaptacja rolnictwa i rybactwa do zmian klimatu oraz ich udział w przeciwdziałaniu tym zmianom)	Gminy problemowe to obszary najbardziej i najsłabiej rozwinięte. Zidentyfikowano obszary problemowe i obszary konfliktów.
<i>Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020</i>	Brak	Brak
<i>Strategia Innowacyjności I Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”</i>	Brak	Brak
<i>Strategia „Sprawne Państwo 2020”</i>	Brak	Brak
<i>Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022</i>	Brak	Brak
<i>Założenia Systemu Zarządzania Rozwojem Polski</i>	Obszary strategicznej interwencji (obszary problemowe) o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym, rozumiane, jako charakteryzujące się specyficznymi problemami i jednocześnie wykraczającymi poza podział administracyjny kraju.	Brak
<i>Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020.</i>	Brak	Obszary problemowe, charakteryzują się niskim potencjałem rozwojowym, wynikającym z kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych.
<i>Strategia Rozwoju Polski Zachodniej 2020,</i>	Brak	Brak
<i>Strategia Rozwoju Polski Centralnej do roku 2020 z perspektywą 2030,</i>	Brak	Brak

Nazwa dokumentu	OSI	Obszary problemowe
<i>Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku z perspektywą 2030 roku</i>	Brak	Brak
<i>Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020</i>	Obszary, które dla pełnego wykorzystania ich potencjałów rozwojowych wymagają zewnętrznej interwencji. Zidentyfikowano kilkanaście OSI.	Strefy występowania szczególnych zjawisk lub specyficznych procesów, związanych często także z konfliktami przestrzennymi.
<i>Strategia Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego do roku 2020 – Plan Modernizacji 2020+</i>	Wydzielone przestrzenne obszary administracyjne lub funkcjonalne, które cechują się specyficznym zestawem uwarunkowań i cech społecznych, gospodarczych lub środowiskowych, decydujących o występowaniu na ich terenie strukturalnych barier rozwoju lub trwałych potencjałów rozwojowych, do których może być adresowana adekwatna interwencja publiczna. Zidentyfikowano szereg OSI (np.: nowy stopień wodny, Kujawy – wyspecjalizowana strefa gospodarcza dla rolnictwa, Bory Tucholskie – strefa wykorzystania potencjałów endogenicznych północno-zachodniej części województwa, ochrona rolniczej przestrzeni produkcyjnej, itp.).	Brak
<i>Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (Z perspektywą do 2030 r.)</i>	OSI stanowią przestrzenne odzwierciedlenie potencjałów i problemów rozwojowych, zidentyfikowanych na obszarze województwa lubelskiego. Stanowią one wyznacznik obszarów o szczególnych potencjałach rozwojowych, jak również obszarów problemowych o znaczeniu priorytetowym dla samorządu województwa. Zidentyfikowano 7 OSI (np. ośrodek metropolitalny, ośrodki subregionalne, przygraniczny, Polesie, itp.).	Na terenie obszarów funkcjonalnych badane są zjawiska problemowe. Brak identyfikacji obszarów problemowych. W przypadku obszarów ochrony i kształtowania zasobów wodnych – obszar funkcjonalny jest obszarem problemowym
<i>Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020</i>	OSI definiuje się za <i>KSRR 2010-2020</i> jako nową kategorię obszarów do których adresowana będzie polityka regionalna. Identyfikuje się kilka OSI (np. stolica regionu, ośrodki subregionalne, wybrane tereny wiejskie, obszary przygraniczne).	Obszary problemowe, czyli tereny cechujące się występowaniem barier rozwojowych są typem OSI.

Nazwa dokumentu	OSI	Obszary problemowe
<i>Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020</i>	OSI to obszary wynikające z założeń polityki państwa, stanowiące element integracji polityki rozwoju regionalnego prowadzonej na poziomie kraju z polityką rozwoju prowadzoną na poziomie regionalnym. Inne OSI wynikają z polityki rozwoju województwa łódzkiego i służące osiągnięciu celów rozwoju w wymiarze koncentracji terytorialno-funkcjonalnej	Brak
<i>Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2011-2029</i>	Brak	Brak
<i>Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020. Innowacyjne Mazowsze</i>	OSI to obszary, w których występują problemy będące barierą rozwoju regionu. Inne OSI są biegunami wzrostu. Dokument odwołuje się do <i>KSRR 2010-2020</i> .	Brak
<i>Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego</i>	Brak	Do obszarów problemowych zostały zaliczone: obszar depopulacji, obszary wiejskie wymagające wsparcia procesów rozwojowych, miasta wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji, obszary przygraniczne, obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, obszary o ekstremalnie niskiej dostępności transportowej.
<i>Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020</i>	OSI to wydzielone przestrzennie obszary administracyjne lub funkcjonalne, które cechują się specyficznym zestawem uwarunkowań i cech społecznych, gospodarczych lub środowiskowych, decydujących o występowaniu na ich terenie strukturalnych barier rozwoju lub trwałych potencjałów rozwojowych, do których może być adresowana adekwatna interwencja publiczna. Bardzo szczegółowe wyróżnienia OSI związane z działaniami strategicznymi.	Obszar problemowy jest częścią przestrzeni geograficznej, który cechuje występowanie negatywnych zjawisk ze sfery społecznej, ekonomicznej i technicznej, które wywołują określone anomalie wewnętrzne i anormalność obszaru. Obszary o niskiej efektywności struktur społeczno-gospodarczych i przestrzennych, a więc wymagające ze strony planowania i polityki regionalnej specjalnych posunięć potrzebnych do rozwiązania zaistniałych tu problemów. Np.: obszary wiejskie o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług, miasta tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze.
<i>Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020</i>	OSI są obszarami województwa podlaskiego, gdzie dostrzegana jest potrzeba realizacji celów strategicznych, by wzmocnić potencjały regionu lub zlikwidować jego słabości. Wyróżniono standardowe OSI – Białystok, ośrodki subregionalne, inne miasta itp.	Brak

Nazwa dokumentu	OSI	Obszary problemowe
<i>Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020</i>	Brak	Terytorialne obszary problemowe (kilka powiatów) charakteryzujące się relatywnie gorszą sytuacją społeczno-gospodarczą.
<i>Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020</i>	Brak	Aglomeracja Górnośląska, jako obszar problemowy.
<i>Aktualizacja Strategii Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020</i>	Definicja OSI zgodna z <i>KSRR 2010-2020</i> . Wyznaczono 6 OSI (np. ośrodek regionalny, ośrodki subregionalne, wybrane obszary wiejskie, obszary utrudnionej dostępności do usług publicznych, itp.).	Brak
<i>Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2025</i>	OSI odzwierciedlają potencjały i problemy rozwojowe w układzie terytorialnym, które są przedmiotem zainteresowania Strategii. Wyznaczono różne kategorie OSI.	Obszary problemowe są identyfikowane w ramach OSI. Charakteryzują się procesami marginalizacji.
<i>Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego „Wielkopolska 2020”</i>	Wydzielone przestrzennie obszary administracyjne lub funkcjonalne, które cechują się specyficznym zestawem uwarunkowań i cech społecznych, gospodarczych lub środowiskowych, decydujących o występowaniu na ich terenie strukturalnych barier rozwoju lub trwałych potencjałów rozwojowych, do których może być adresowana adekwatna interwencja publiczna.	Brak
<i>Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2015 z kontynuacją do 2020</i>	Brak	Brak

Stwierdzono bardzo dużą heterogeniczność i brak harmonizacji obszarów różnego typu w dokumentach szczebla centralnego, a zwłaszcza regionalnego, która wynika z chaosu pojęciowego, w tym dość szybkiego zastąpienia tradycyjnego rozróżniania obszarów aktywizacji społeczno-gospodarczej i obszarów problemowych na rzecz wielu różnych typów obszarów o słabo zdefiniowanych założeniach. Proces ten rozpoczął się po wejściu Polski do Unii Europejskiej i częściowo wynikał z inicjatyw dostosowania polskiej polityki regionalnej do standardów europejskich, a częściowo z presji powodowanej koniecznością wydatkowania środków pomocowych. Nałożyły się na to także niestety ambicje różnych instytucji publicznych, a niekiedy nawet grup eksperckich, przygotowujących opracowania, przy słabej współpracy poszczególnych środowisk oraz niestabilnym otoczeniu polityczno-instytucjonalnym. Wyraźnym problemem jest też ewidentna słabość zaplecza eksperckiego niektórych opracowań, tworzonych niewątpliwie z dużym zaangażowaniem, ale przy słabej wiedzy z zakresu procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, uwarunkowań przyrodniczych oraz znajomości metodyki statystyczno-kartograficznej. Poważnym utrudnieniem przy klasyfikacjach i delimitacjach były wyraźne braki wynikające z dostępności danych źródłowych, w tym zwłaszcza ze statystyki publicznej, nie dostarczającej podstawowych danych pomocnych przy delimitacjach i klasyfikacjach (zatrudnienie w małych jednostkach, dojazdy do pracy i in.).

W rezultacie aktualnie istnieje bardzo wiele koncepcji klasyfikacyjno-delimitacyjnych, mających moc obowiązującego prawa, ale niespójnych ze sobą, a czasem wręcz słabych pod względem merytorycznym. Nie należy się zatem dziwić wyrażanej dość często krytyce, płynącej zarówno ze środowisk naukowo-eksperckich, jak też praktycznych, w tym samorządowych, związanych z wdrażaniem uchwalanych narzędzi polityki regionalnej i przestrzennej. Nie ma dobrego szybkiego wyjścia z tej sytuacji, a popełnione błędy będą skutkować pogłębianiem negatywnych procesów, w tym zwłaszcza chaosu przestrzennego, a w konsekwencji rozprasaniem, a nawet marnotrawieniem środków. Trudno będzie też prowadzić aktywną politykę regionalną ze szczebla centralnego, w sytuacji braku harmonizacji stosowanych rozwiązań. Aby zażegnać ten problem, należy przystąpić do opracowania nowego systemu klasyfikacji i delimitacji obszarów specjalnych.

5. KONCEPCJA OBSZARÓW STRATEGICZNEJ INTERWENCJI

5.1. ZAŁOŻENIA I CELE

Zgodnie z definicją ustawową, przez politykę rozwoju rozumie się: *zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej (Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006, Nr227, poz. 1658)*. Tym samym wskazuje się, mniej lub bardziej bezpośrednio, że polityka ta powinna być:

- zintegrowana,
- efektywna (trwała i racjonalna),
- nakierowana na osiągnięcie celów związanych z jakością środowiska przyrodniczego, spójnością terytorialną oraz wzrostem społeczno-gospodarczym.

Równocześnie z punktu widzenia osiągnięcia celów rozwojowych, polityka terytorialna państwa może być ukierunkowana na trzy kategorie obszarów, wydzielane pod względem:

- podziału administracyjnego lub innych specjalnych podziałów terytorialnych,
- obszarów jednorodnych po jakimś względem (regiony naturalne, gospodarcze, kulturowe, itp.), które można utożsamiać z obszarami funkcjonalnymi,
- obszarów o różnym tempie i zaawansowaniu procesów tego rozwoju, względnie jednorodnych przesłankach rozwojowych, wynikających ze szczególnych cech obszarów, które można utożsamiać z szeroko rozumianymi Obszarami Strategicznej Interwencji.

Pierwszy podział jest najczęściej stosowany i dotyczy prowadzenia polityki rozwoju, regionalnej i przestrzennej w obrębie władztwa różnych szczebli administracji publicznej. Drugi wiąże się z planowaniem funkcjonalnym, a trzeci z różnicowaniem polityki na obszarach wymagających tego zwłaszcza z powodu różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Pomiędzy tymi kategoriami istnieje wiele związków, opisanych w klasycznej teorii regionu ekonomicznego (Dziewoński 1967), a związanych z definicjami

regionu jako realnie istniejącego obiektu i narzędzia działania (a ponadto obiektu statystycznego).

Przyjęcie powyższego sposobu rozumowania oznacza, że obszary funkcjonalne (OF) oraz strategicznej interwencji (OSI) mogą być rozłączne. Równocześnie jednak istnieje potrzeba podziału OSI na kategorie obszarów, związane z ich charakterem. Powoduje to potrzebę uporządkowania sytuacji, związaną ze wspomnianą racjonalnością i efektywnością działań prorozwojowych. Należy zatem dążyć do możliwie jednolitego, spójnego i powiązanego ze sobą systemu identyfikacji i wyznaczania OF i OSI, który jednocześnie powinien zapewniać możliwości rozbudowy w miarę potrzeb.

System obszarów podlegających polityce rozwoju powinien też obejmować podmioty (elementy) i relacje pomiędzy nimi, a także czytelne zasady porządkujące te relacje.

5.2. IDENTYFIKACJA SKŁADOWYCH SYSTEMU I DEFINICJE

W nawiązaniu do omówionych wyżej założeń, proponuje się wyróżnianie następujących kategorii Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI):

- Obszary Problemowe (OP),
- Obszary Wzrostu (OW).

Proponuje się też ich identyfikację i delimitację OSI na poziomie:

- krajowym (w tym ponadregionalnym i międzynarodowym),
- regionalnym (wewnątrzwojewódzkim, ale dotyczących co najmniej 3 gmin),
- lokalnym (dotyczącym poszczególnych gmin).

Przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania jest identyfikacja OSI na dwóch pierwszych poziomach. Identyfikacja OSI na poziomie lokalnym powinna pozostawać w gestii władz samorządowych niższego szczebla, jakkolwiek również w tym zakresie powinny obowiązywać pewne ogólne zasady ich identyfikacji i delimitacji, a co najmniej wspólne definicje.

Zgodnie z rozwiązaniami ustawowymi, zapisanymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pizp (2003) i o o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zppr (2006), obszarami specjalnej polityki terytorialnej są:

- OF – obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ

przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju;

- OSI – obszar będący przedmiotem koncentracji działań polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, w tym obszary wiejskie;
- OP – obszar strategicznej interwencji państwa, na terenie którego identyfikowane są zjawiska niekorzystne dla rozwoju społeczno-gospodarczego tego obszaru i jego ludności.

Natomiast w niniejszym opracowaniu proponuje się następujące definicje:

- OF – terytoria charakteryzujące się silnymi powiązaniem społeczno-ekonomicznymi o charakterze węzłowym lub sieciowym, które kształtują spójną, trwałą i samopodtrzymującą się strukturę przyrodniczą i (lub) społeczno-gospodarczą.
- OSI – terytoria wymagające wsparcia zewnętrznego w celu wzmocnienia wewnętrznego potencjału rozwoju lub zapobiegania negatywnym procesom przyrodniczym i (lub) społeczno-gospodarczym, w tym:
 - OP – terytoria o niekorzystnych cechach i procesach społeczno-ekonomicznych i (lub) przyrodniczych, wymagające interwencji zewnętrznych.
 - OW (Obszary Wzrostu, jako nowa kategoria) – terytoria o charakterze obszarów funkcjonalnych – aktualnie istniejących lub możliwych do wykreowania o szczególnie korzystnych właściwościach przyrodniczych lub społeczno-ekonomicznych dla rozwoju.

W powyższej propozycji w stosunku do istniejących definicji prawnych:

- 1) podkreśla się podejście terytorialne, a nie obszar;
- 2) definicja obszarów funkcjonalnych w większym stopniu kładzie nacisk na wewnętrzną spójność danego obszaru i wiąże ją z klasycznymi definicjami regionu węzłowego. Ponadto OF są de facto alternatywą dla podziału administracyjnego. Mogą zawierać w sobie równocześnie obszary problemowe i obszary wzrostu;
- 3) definicja obszarów strategicznej interwencji jest zawężona, aby wykluczyć możliwość niepotrzebnego wiązania wszystkich OSI z OF, co jest, jak się wydaje, wadą istniejącej definicji prawnej oraz powodem dużego rozrzutu koncepcyjnego w rozwiązaniach wojewódzkich. Intencją nowej definicji jest, aby OSI składały się z Obszarów Wzrostu (OW) oraz Obszarów Problemowych (OP);

- 4) wprowadzono nowe wydzielenie OW (Obszary Wzrostu), które ma umożliwić ze strony polityki rozwoju podejmowanie działań na rzecz powstania wysokoefektywnych obszarów rozwoju o charakterze klastrów technologiczno-przemysłowych, terytorialnych systemów społeczno-ekonomicznych, nawiązujących do klasycznych biegunów wzrostu, zlokalizowanych geograficznie.

Obszary Strategicznej Interwencji <i>Areas of Strategic Intervention</i>	Obszary Wzrostu <i>Growth Areas</i>	Krajowe <i>National</i>
		Regionalne <i>Regional</i>
		Lokalne <i>Local</i>
	Obszary Problemowe <i>Problem Areas</i>	Krajowe <i>National</i>
		Regionalne <i>Regional</i>
		Lokalne <i>Local</i>

Ryc. 5.1. Model koncepcyjny Obszarów Strategicznej Interwencji

Fig. 5.1. Conceptual model of Areas of Strategic Intervention

W powyższej koncepcji proponuje się bardziej szczegółowe podziały wewnętrzne. W zależności od charakteru obszarów wydzielane są obszary problemowe przyrodnicze, społeczne i ekonomiczne, a w zależności od skali geograficznej wyróżniane są obszary krajowe, wojewódzkie i lokalne:

- obszary krajowe wyróżniane są na poziomie centralnym, docelowo w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju;
- obszary wojewódzkie wyróżniane są wewnątrz województw w Planach Zagospodarowania Przestrzennego;
- obszary lokalne wyróżniane są wewnątrz gmin w Studiach Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego.

W wyjątkowych przypadkach dopuszczalne jest wyznaczanie obszarów na poziomie regionalnym i lokalnym w sposób przekraczający granice jednostek, dla których wykonuje to organ kompetencyjny (samorząd gminy, województwa). Przy tym jednak powinna obowiązywać zasada domniemania hierarchiczności, tj. obszary niższego rzędu powinny być spójne z obszarami wyższego rzędu.

5.3. OBSZARY WZROSTU

Idea Obszarów Wzrostu (OW; alternatywne nazwy: Obszary Centrów Wzrostu, Centra Wzrostu, Obszary Pobudzania Wzrostu) polega na dedukcyjnym wyróżnieniu kluczowych obszarów rozwojowych, mogących pełnić funkcję swego rodzaju „kół zamachowych” rozwoju regionalnego, zwłaszcza w skali całego kraju, ale także międzynarodowej. Ich wskazanie jest swego rodzaju ekspercką wizją rozwojową, wynikającą z przyjęcia pewnych dość umownych zasad kryterialnych, niż konkretnych wskaźników. Koncepcja Obszarów Wzrostu nawiązuje do teorii biegunów wzrostu F. Perrouxa i F. Boudevilla’a, ale nie powiela ich błędnych założeń z punktu widzenia polityki gospodarczej, a związanych ze ściśle punktowym i monofunkcyjnym programem gospodarczym. Proponowane Obszary Wzrostu powinny być heterogeniczne pod względem rozwijanych funkcji, obejmować większe geograficznie obszary, w rodzaju obszarów funkcjonalnych (istniejących lub projektowanych). W praktyce powinny to być wielkie i dość zróżnicowane inwestycje, o dużym oddziaływaniu regionalnym. Zachodzi tutaj uzasadniona analogia do przedwojennego Centralnego Okręgu Przemysłowego, portu Gdynia, itp. Ponadto wydaje się zasadne, aby jednostką odniesienia dla OW były obszary funkcjonalne, a dla OP – jednostki administracyjne.

Powodem wprowadzenia kategorii „Obszarów Wzrostu” jest też ujednolicenie i spowodowanie większej efektywności w zakresie istniejących rozwiązań instytucjonalnych i podmiotowych, zwłaszcza w zakresie szeroko rozumianego sektora przemysłowego (przemysłowo-usługowego). Mieści się tu m.in. potrzeba wsparcia działalności najaktywniejszych Specjalnych Stref Ekonomicznych (formalnie istnieją do 2025 lub 2026 r.).

U źródeł identyfikacji Obszarów Wzrostu leży zarówno zrozumienie dotychczasowych mechanizmów rozwojowych Polski, ich uwarunkowań i barier, jak też dobre zidentyfikowanie procesów o charakterze prognostycznym, wybiegających w przyszłość w dłuższej perspektywie. Z tego powodu nie do przecenienia jest rzetelna diagnoza społeczno-gospodarcza, o dużej szczegółowości przestrzennej, dająca podstawy do formułowania wiarygodnych prognoz²⁴. Wśród najważniejszych uwarunkowań diagnostyczno-prognostycznych wymienić zatem należy:

²⁴ Taki charakter miał *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju* (2002; wyd. książkowe Węclawowicz i in. 2006), w którym kompleksowo zdiagnozowano i oceniono najważniejsze elementy struktury przestrzennej kraju, takie jak system przyrodniczy, osadniczy, społeczno-demograficzny, infrastrukturalny (w tym transportowy) i gospodarczy. Najobszerniejszą i nowszą diagnozą pozostaje załącznik diagnostyczno-kartograficzny do KPZK 2030, choć istnieje on bez szerszego komentarza tekstowego, a wiele danych już zdezaktualizowało się. Istnieje poważna potrzeba opracowania podobnego do wspomnianego *Raportu*

- 1) policentryczny charakter systemu osadniczego i możliwości oparcia rozwoju w przyszłości na wykorzystaniu synergii płynącej z naturalnych ciężarów grawitacyjnych między ośrodkami różnej wielkości, także w układzie transgranicznym;
- 2) ukryte zasoby kapitału ludzkiego i społecznego, wyraźnie zróżnicowane w różnych regionach kraju, a warunkujące pomyślność rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, zwłaszcza dla inicjatyw o charakterze klastrów i rozwoju endogenicznego;
- 3) niekorzystne procesy, zwłaszcza peryferyzacja i depopulacja, skłaniające do aktywnej polityki w niektórych podupadających regionach, posiadających relatywnie wyższe zasoby endogeniczne;
- 4) silne uzależnienie gospodarki od kapitału zagranicznego i niekorzystne miejsce w międzynarodowym podziale pracy, utrudniające wzrost innowacyjności i skazujące niektóre regiony, strefy przemysłowo-usługowe itd. na rolę podwykonawcy, odtwórstwa zamiast kreacji, prostej produkcji o charakterze montowniczej, itp., a skutkujące m.in. tzw. pułapką średniego dochodu;
- 5) w związku z powyższym pilna potrzeba reorientacji polityki rozwoju, zwłaszcza w kierunku reindustrializacji i większego upodmiotowienia potencjałów endogenicznych;
- 6) zasoby przyrodnicze, warunkujące rozwój rolnictwa, turystyki, rekreacji i lecznictwa, w tym zasoby surowcowo-łożowe oraz odnawialnych źródeł energii (OZE), warunkujące możliwości rozwoju gospodarki surowcowo-energetycznej i przetwórstwa przemysłowego.

Wśród wspomnianych zasad kryterialnych, służących identyfikacji i delimitacji Obszarów Wzrostu należy wymienić:

- 1) koncentrację zasobów endogenicznych, w postaci walorów środowiska przyrodniczego, cech osadniczych i społeczno-gospodarczych (np. walory rekreacyjno-turystyczne, kierunki ciężarów społeczno-gospodarczych, istniejące i przewidywane powiązania funkcjonalne, zwłaszcza wyższego rzędu);
- 2) prawdopodobieństwo wystąpienia pozytywnych sprzężeń zwrotnych, dających korzyści szybszego wzrostu i zwrotu poniesionych nakładów;
- 3) efektywność zainwestowania, wiążąca się z najlepszym stosunkiem ponoszonych nakładów do efektów;
- 4) dotychczasowe zainwestowanie, względnie istniejący potencjał dla rozwoju różnych działań (np. odpowiedni zasób rynku pracy dla inwestycji wymagających znacznego zatrudnienia);

- 5) znaczenie dla optymalnego kształtowania policentrycznej i zrównoważonej struktury osadniczej i społeczno-gospodarczej kraju, w tym wpisywanie się w optymalny model zagospodarowania przestrzennego i rozwoju kraju, zapisany w dokumentach krajowych i wojewódzkich;
- 6) wykorzystanie synergii, albo niedoszacowanych w KPZK 2030/KSRR 2010-2020 średnich ośrodków miejskich – mogących tworzyć regionalne i ponadregionalne układy powiązań funkcjonalnych (układy multipolarne), albo wielkich przedsiębiorstw krajowych, zdolnych do inwestycji w regionie, m.in. w branży bardziej zaawansowane technologicznie.

Na powyższej podstawie można wnioskować, że Obszary Wzrostu powinny być dość „elitarne”. Powinna ich być niewielka liczba, tj. 10-15 w skali kraju (OW krajowe) i około 3-5 w skali województwa (OW regionalne), co mogłoby zapewnić efektywniejszą koncentrację na mniejszej liczbie większych działań. Głównym celem powinno być wzmacnianie potencjału endogenicznego danego obszaru w celu wzmacniania i powstawania nowych przewag konkurencyjnych. Obszary wzrostu powinny być też zróżnicowane pod względem funkcji społeczno-gospodarczych. Z tego powodu można twierdzić, że delimitacją powinno być objętych kilka regionów o charakterze metropolitalnym, portowo-przemysłowym, typowo przemysłowym (w tym zwłaszcza o możliwości rozwoju wysokich technologii) oraz turystyczno-leczniczo-rekreacyjnym, a być może rolno-spożywczym, turystyczno-technologicznym.

Na szczególną uwagę zasługuje też przedyskutowanie możliwości wsparcia Obszarów Wzrostu o charakterze transgranicznym. W literaturze i działaniach eksperckich spotyka się tego typu postulaty, jakkolwiek mają one jak na razie dość lokalny charakter, związany np. z tzw. miastami bliźniaczymi i komplementarnością niektórych funkcji i usług (Powęska, Komornicki 1996; Węclawowicz i in. 2006). Dobrze udokumentowane są pomysły na temat ożywienia regionu karpackiego, w tym wielu obszarów wzdłuż granicy polsko-słowackiej (Więckowski i in. 2012), zwłaszcza regionu tatrzańskiego.

5.4. OBSZARY PROBLEMOWE

W tym przypadku proponuje się wyróżnianie indukcyjne, w oparciu o tradycyjną metodologię wyznaczania obszarów „depresyjnych”, „stagnacji”, „opóźnienia rozwojowego”. Obszary problemowe powinny być wyznaczane dla różnych poziomów terytorialnych w różnych skalach, ale zawsze z zasadą hierarchiczności. Identyfikacja i delimitacja powinna też się powiązać z kompetencjami różnych szczebli (województwo, powiat, gmina). W koncepcji tej

powinny się znaleźć obszary rewitalizacji, przewidziane ustawą z 7 października 2015 r.

Delimitacja poszczególnych obszarów powinna przebiegać na podstawie następujących ogólnych i wspólnych założeń:

- zawsze docelowo z jednostek administracyjnych II i III stopnia, tj. powiatów lub gmin (bez wewnętrznego rozróżniania gmin miejsko-wiejskich);
- na szczeblu krajowym lub wojewódzkim przez odpowiadające organy – rząd lub samorząd, z założeniem hierarchiczności i pierwszeństwa delimitacji krajowej, jak też dostosowania (kontynuacji, uszczegółowienia) delimitacji krajowych;
- na podstawie obiektywnych i porównywalnych kryteriów i wskaźników, uwzględniających specyfikę definicyjną obszarów problemowych;
- z wykorzystaniem dostępnych i weryfikowalnych danych źródłowych;
- problemów, które mogą być przedmiotem średniookresowej polityki rozwojowej (wrażliwość na interwencję).

Równocześnie proponuje się, aby delimitacja obszarów problemowych była oparta o klasyczną metodologię indukcyjno-wskaźnikową. Ze względu na specyfikę przedmiotową, powinny być delimitowane 3 kategorie obszarów problemowych:

1. Społeczne OP – ważne z punktu widzenia rozwoju społeczno-demograficznego;
2. Ekonomiczne OP – ważne z punktu widzenia możliwości prowadzenia działalności gospodarczej;
3. Przyrodnicze OP – ważne z punktu widzenia stanu i jakości środowiska oraz zagrożeń i potencjalnych konfliktów w relacjach człowiek-środowisko.

Na poziomie wojewódzkim powinno następować uszczegółowienie delimitacji obszarów problemowych, ale także możliwość identyfikacji „indywidualnych” obszarów problemowych, wynikających ze szczególnych cech (np. turystycznych, rolniczych, demograficznych).

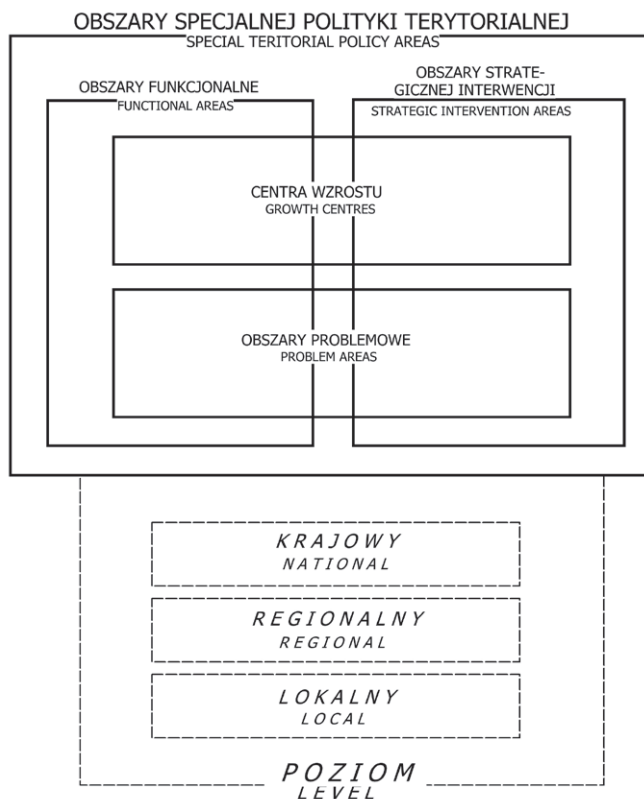
5.5. RELACJE MIĘDZY OBSZARAMI STRATEGICZNEJ INTERWENCJI A OBSZARAMI FUNKCJONALNYMI

Omówione wyżej dwie kategorie Obszarów Strategicznej Interwencji nie wyczerpują całości zagadnienia, związanego z prowadzeniem polityki

terytorialnej. Należałoby rozważyć propozycję związaną z całościowym podejściem do klasyfikacji wszystkich obszarów specjalnej polityki terytorialnej, które dotyczą organów rządowych i samorządowych (ministerstw, województw, powiatów, gmin) w postaci ich ustawowych uprawnień odnośnie prowadzenia polityki rozwoju. W koncepcji tej należałoby stworzyć nadrzędną ramę definicyjną w postaci:

- OSPT (Obszary Specjalnej Polityki Terytorialnej) – terytoria zawierające wiele jednostek administracyjno-terytorialnych (gmin, powiatów, województw) lub ich części, dla których z uzasadnionych powodów potrzebne jest prowadzenie skoordynowanej i spójnej polityki rozwoju.

To nowe wydzielenie stara się porządkować istniejący system. OSPT zostają wprowadzone, aby stanowić nadrzędną ramę definicyjną i klasyfikacyjną dla wszelkich obszarów specjalnych oraz aby nie zachodziła kolizja pomiędzy ustaleniem nadrzędności i podrzędności kategorii Obszarów Funkcjonalnych i Obszarów Strategicznej Interwencji (ryc. 6.2).



Ryc. 5.2. Model koncepcyjny Specjalnych Obszarów Polityki Terytorialnej
Fig. 5.2. Concept model of Special Areas of Territorial Policy

Z powyższych powodów zasadne będzie, niezależnie od zdefiniowanego celu opracowania dotyczącego OSI/OP, zastanowienie się nad kluczowymi problemami identyfikacji i delimitacji Obszarów Funkcjonalnych. Zgodnie z definicją, Obszary Funkcjonalne są terytoriami cechującymi się silnymi powiązaniem społeczno-ekonomicznymi o charakterze węzłowym lub sieciowym. Powodem ich wydzielenia jest fakt, że w strukturze społeczno-gospodarczej każdego obszaru istnieją „obiektywne” regiony, przekraczające granice jednostek terytorialnych i tworzące wzajemnie powiązane układy. Są to np. obszary metropolitalne, klastry przemysłowe, strefy życiowskie miast, dzienne systemy miejskie (dojazdów do pracy i usług) i inne.

W przypadku Obszarów Funkcjonalnych fundamentalnym celem powinna być zatem regionalizacja kraju na węzłowe regiony funkcjonalne, domykające się zwłaszcza pod względem rynków pracy i powiązań funkcjonalnych, „korygująca” politykę rozwoju z powodu takich, a nie innych granic województw i innych jednostek terytorialnych przecinających układy tego typu²⁵. Ma to umożliwić sprawniejsze i bardziej racjonalne zarządzanie, pozwalające stworzyć różnego rodzaju związki międzygminne (w tym obligatoryjne Zespoły Metropolitalne), międzypowiatowe itd. Oprócz wspomnianych zespołów (obszarów) metropolitalnych, mogą to być zwłaszcza inne dzienne systemy miejskie niższego szczebla (ośrodków regionalnych, subregionalnych, powiatowych), gminy miejskie wraz z ich wiejskimi odpowiednikami „obwarzankowymi”, ale także obszary transgraniczne, regiony turystyczne, itd. Szczególnie duże możliwości daje regionalizacja wykorzystująca uwarunkowania fizycznogeograficzne, zwłaszcza w przypadku regionów górskich, dużych dolin rzecznych, zlewni, itp.

Obszary Funkcjonalne są bardziej niestabilne terytorialnie i zmieniające się w czasie, gdyż ich istnienie opiera się bardziej na „miękkich” relacjach, niż „twardych” powiązaniach infrastrukturalnych, jakkolwiek to ostatnie powinno być silnym katalizatorem powstawania tego typu obszarów. Równocześnie dotychczasowa praktyka wskazuje, że to w przypadku Obszarów Funkcjonalnych panuje największa dowolność identyfikacyjno-delimitacyjna, obecna zwłaszcza w planach zagospodarowania przestrzennego województw. Dlatego z jednej strony proponuje się ograniczenie tworzenia sztucznych nieraz obszarów funkcjonalnych i silniejsze ich związanie z istotą powiązań funkcjonalnych, czyli zasięgu oddziaływania ośrodków osadniczych różnej rangi administracyjno-usługowej. Z drugiej strony powinny istnieć narzędzia pozwalające na znacznie większe korekty granic, niż w przypadku OP.

²⁵ Od dawna zwraca się uwagę, że podział terytorialny kraju powinien nawiązywać do struktury zagospodarowania przestrzennego kraju (Wróbel 1984; Kołodziejski 1991), w tym do naturalnych regionów węzłowych (Kołodziejski, Stasiak 1986).

Aby zatem identyfikacja i delimitacja OF była spójna, proponuje się zwłaszcza rozszerzenie na szczeblu krajowym delimitacji Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (*Kryteria...* 2012; Śleszyński 2013a) na szczebel subregionalny (według wskazanej metodyki), a na szczeblu wojewódzkim możliwości korekt delimitacyjnych (np. dla +/-5-10% wyróżnionej liczby jednostek) oraz przeprowadzenie ewentualnej delimitacji dla niższych szczebli (np. rdzeni i stref zewnętrzne powiatów).

Równocześnie należałoby zastanowić się, czy nie zrezygnować z niektórych innych OF, w tym zwłaszcza wiejskich, które powinny być oparte o ośrodki lokalne – tworząc naturalne funkcjonalne regiony rolniczo-usługowe, albo obszary problemowe OP. Ponadto charakter quasi-funkcjonalny mają strategie ponadwojewódzkie (zwłaszcza zachodniej, południowej i centralnej Polski). Pomijając ich ogólnikowość i słabą diagnostykę, wyodrębniają one dość sztuczne regiony, przyczyniając się do osłabiania spójności terytorialnej kraju.

W przypadku OF koncepcją najbardziej radykalną byłby podział całego kraju na regiony węzłowe różnego rzędu, które stanowiłyby hierarchiczny system OF. Wówczas mógłby to być przyczynek do zmiany istniejącej organizacji administracyjno-terytorialnej, która w świetle coraz większej liczby opracowań nie jest efektywna (Sokołowski 2014; Zaborowski 2014; Honka 2015) i sprzyja polaryzacji kraju, także w kontekście spodziewanych zmian depopulacyjno-osadniczych (Śleszyński 2014b).

Również w przypadku OF wyznaczanych w oparciu o kryteria przyrodnicze nie należałoby tworzyć nadmiernej ich liczby. W skali kraju można wskazać kilka regionów, wyraźnie wyróżniających się pod względem przyrodniczym, ale także społeczno-gospodarczym. Często są to obszary problemowe. Specyficzny spłot uwarunkowań w tym przypadku charakteryzuje zwłaszcza Karpaty (w tym region tatrzańsko-podhalański), Sudety (z przedgórzem), Pobrzeże Bałtyku, Żuławy Wiślane, Dolinę Wisły (zwłaszcza jej dolny odcinek poniżej tamy we Włocławku), być może jeszcze najintensywniej zagospodarowany fragment Mazur z Warmią, z przedłużeniem na Pojezierze Iławskie. Dla tych regionów mogłyby być opracowane dokumenty strategiczne szczebla centralnego, związane z identyfikacją problemów rozwojowych i wskazaniem optymalnych sposobów zagospodarowania.

6. METODOLOGIA, KRYTERIA I WSKAŹNIKI SZCZEGÓŁOWE OBSZARÓW STRATEGICZNEJ INTERWENCJI

6.1. OBSZARY WZROSTU

6.1.1. METODOLOGIA

Obszary Wzrostu identyfikowane były metodą dedukcyjną. Podstawą ich wyznaczenia były: a) propozycje zawarte w obowiązujących dokumentach krajowych i wojewódzkich oraz b) wiedza ekspercka. Zastosowana procedura składała z następujących etapów:

1. Wskazanie podsystemów strategicznych, które mogą być środowiskiem dla „kół zamachowych” gospodarki i rozwoju społecznego w skali kraju i regionów.
2. Stworzenie listy indykatywnej możliwych Obszarów Wzrostu, zarówno krajowych, jak też wojewódzkich (na podstawie dokumentów strategicznych i wiedzy eksperckiej).
3. Sformułowanie pytań ewaluacyjnych, mających na celu możliwie precyzyjne określenie prawdopodobieństwa uzyskania celów rozwojowych, związanych zarówno z szansami wykorzystania potencjałów endogenicznych, jak też uzyskania trwałych efektów rozwojowych.
4. Ekspercka ocena bonitacyjna (punktowa), wg jednolitych pytań.
5. Stworzenie rankingu obszarów wzrostu, jako ostatecznego wyniku przyjętej procedury.

6.1.2. PODSYSTEMY STRATEGICZNE²⁶

Analiza dokumentów krajowych (*ŚSRK 2020/KSRR 2010-2020, KPZK 2030*), ale także opracowań eksperckich formułowanych w ostatniej dekadzie wskazuje, że przedmiotem OSI mogą być następujące podsystemy:

1. Podsystem osadniczo-transportowy (OT). Jest to podstawowy, fundamentalny szkielet wszelkich terytorialnych systemów społeczno-ekonomicznych. Dobrze rozwinięte wielofunkcyjne aglomeracje same w sobie są „motorem wzrostu”, mającym oddziaływanie zewnętrzne, zaś elementem wiążącym system osadniczy są interakcje

²⁶ Alternatywne nazwy: system strategiczny, kompleks strategiczny, sektor strategiczny.

społeczno-gospodarcze, a te nie mogą być realizowane bez odpowiednio „twardej” infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej i energetycznej.

2. Podsystem przemysłowo-technologiczny (PT). Może być utożsamiany z szeroko rozumianą gospodarką opartą na wiedzy.
3. Podsystem rolniczo-przetwórczy (RP). Polska pozostaje bardzo ważnym producentem żywności, a w niektórych regionach kształtują się klastry rolniczo-produkcyjne. W ramach tego podsystemu potencjalnie istotną rolę odgrywają także obszary, których rozwój można opierać o Odnawialne Źródła Energii.
4. Podsystem turystyczno-rekreacyjny (TR). Jego rola systematycznie wzrasta dzięki rosnącej zamożności społeczeństwa oraz na skutek umiędzynarodowienia. Podsystem ten może być także powiązany z tzw. *silver economy*.
5. Podsystem obszarów specjalnych (OS), związany ze szczególnymi uwarunkowaniami wynikającymi z potrzeb geopolitycznych (np. bezpieczeństwa militarnego), położenia transgranicznego, itp.

Propozycja nie wyczerpuje wszystkich możliwych działalności, ale stara się opierać na kluczowych podsystemach, mogących pełnić rolę sprzyjającego środowiska dla „kół zamachowych” w skali krajowej (międzynarodowej) i regionalnej. Powinny one być wiodące, ale w swoich ramach dawać możliwość włączania innych nie wymienionych lub słabo zaakcentowanych sfer działalności i aktywności. W szczególności dotyczy to sektora badań naukowych i rozwojowych, ważnego zwłaszcza dla kompleksu przemysłowo-technologicznego.

6.1.3. PYTANIA EWALUACYJNE

Aby dany obszar z listy indykatywnej mógł zostać Obszarem Wzrostu, powinien spełniać następujące warunki:

- 1) posiadać odpowiednie zaplecze (potencjał) demograficzny i ekonomiczny, zdolny do uruchomienia pozytywnych procesów (inaczej, powinna to być swego rodzaju „masa krytyczna”, np. koncentracja ludności, przedsiębiorstw jakiejś branży, potencjału produkcji rolniczej, zasobów przyrodniczych, itp.);
- 2) posiadać odpowiednie wykształcenie się czynników wzrostowych, rozumiane jako ponadprzeciętne walory dla rozwoju wspomnianych podsystemów.

Biorąc pod uwagę powyższe założenia, ustalono następujące pytania ewaluacyjne:

- 1) Czy istnieje odpowiedni potencjał społeczno-ekonomiczny, rozumiany jako „masa krytyczna”, zdolna do uruchomienia procesów rozwojowych (liczba ludności, zaplecze produkcyjno-techniczne, zasoby przyrodnicze, itp.)?
- 2) Czy istnieją niewykorzystane zasoby (nadwyżki) przyrodnicze i (lub) społeczno-gospodarcze (np. dla przemysłu – baza surowcowa, dla turystyki – walory środowiska, dla rolnictwa – żyzne gleby, dla osadnictwa – korzystne warunki zamieszkania)?
- 3) Czy dany Obszar Wzrostu może przyczyniać się do policentryzmu, zwłaszcza w odniesieniu do systemu osadniczego (np. poprzez osłabianie hipertrofii, wzrost średnich ośrodków)?
- 4) Czy dany OW koncentruje w swoim podsystemie kluczowe obszary geograficzne w kraju, związane z danym podsystemem?
- 5) Czy dotychczasowe zainwestowanie infrastrukturalne (szeroko rozumiane) jest sprzyjające i czy lokalizacja oraz cechy szczególne obszaru zapewniają dyfuzję bodźców rozwojowych?
- 6) Czy spodziewana jest wysoka efektywność uzyskanych wyników w stosunku do nakładów?
- 7) Czy istnieją już dogodne cechy rozwoju struktury przestrzennej, w rodzaju powiązań klastrowych?
- 8) Czy OW będzie miał silne oddziaływanie międzynarodowe i krajowe, np. poprzez możliwości eksportu, powstawanie unikalnych lub wysoko zaawansowanych towarów i usług i czy przez to ranga OW w strukturze przestrzennej kraju może być wysoka?
- 9) Czy OW jest bezpieczny (co najmniej neutralny) dla środowiska i zrównoważonego rozwoju?
- 10) Czy Obszar Wzrostu wpisuje się w cele rozwojowe wpisane do *DSRK 2030*, *ŚSRK 2020/KSRR 2010-2020*, *KPZK 2030*?

Następnie zaproponowano, aby poszczególne Obszary Wzrostu były niezależnie oceniane przez ekspertów (autorów niniejszej publikacji) w skali 1-10, (przypisana wartość 1 – gdy odpowiedź na dane pytanie jest negatywna z punktu widzenia możliwości wskazania danego OW jako wiodącego w skali kraju oraz maksymalnie 10 – gdy odpowiedź jest pozytywna). Pytań arbitralnie nie wazono (nie różnicowano ich znaczenia), ale umożliwiono ekspertom nie przyznawanie maksymalnej liczby punktów. Innymi słowy, to

ekspert w praktyce decydował o wadze danego pytania, poprzez przyznanie maksymalnej liczby punktów w danym pytaniu.

6.2. OBSZARY PROBLEMOWE

6.2.1. METODOLOGIA

Wyznaczenie Obszarów Problemowych odbywa się klasyczną metodą wskaźnikową. Na podstawie definicji i modelu konceptualnego przedstawionego w rozdziale 5, w pierwszej kolejności wybiera się szczegółowe wskaźniki, identyfikujące dany obszar problemowy (przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne). Po ich rozpoznaniu, w tym analizie statystyczno-kartograficznej, dokonuje się optymalnego wyboru metody delimitacji. Istnieją trzy główne grupy metod do tego się nadających:

- czynnika wiodącego (dominującego),
- spełniania liczby kryteriów,
- bonitacji punktowej.

W praktyce spotyka się też metody mieszane, wykorzystujące różne rozwiązania z wymienionych grup metod. Najczęściej stosowane są metody bonitacji punktowej i ich mutacje w postaci zaawansowanych klasyfikacji wielocechowych (w pracach IGiPZ PAN, np. Mazur i in. 2015) oraz spełniania liczby kryteriów (zastosowano to w przypadku delimitacji MOF; Śleszyński 2013a). W niniejszej analizie symulacje dowiodły, że do wyodrębnienia możliwie zwartych obszarów, nie nadaje się ani metoda spełniania liczby kryteriów, ani wiodącego czynnika (w postaci cech szczególnie uwydatniających problemowość danego obszaru/gminy). Stąd też opracowano metodę polegającą na kategoryzacji, standaryzacji i bonitacji jednostek przestrzennych pod względem spełniania warunków, które pomogłyby wyodrębnić obszary problemowe w ich różnorodnych aspektach.

Jako jednostkę przestrzenną przyjęto gminę, co jest uzasadnione szczegółowością problemowo-przedmiotową i efektami praktycznymi. Jak wspomniano na początku, założono że wynikiem analiz będzie wskazanie trzech podstawowych grup obszarów problemowych: przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych. Procedura delimitacji obszarów problemowych składała się z kilku kroków. Pierwszy z nich polegał na wyborze siedmiu mierników (cech diagnostycznych) dla każdej z trzech charakteryzowanych kategorii: przyrodniczej, społecznej i ekonomicznej. Wśród mierników służących do wyznaczenia przyrodniczych obszarów problemowych znalazły się:

- P1 – Tereny zielone (lasy, zieleń miejska, bez cmentarzy) w m² na 1 mieszkańca;
- P2 – Udział powierzchni zagrożonej powodzią i podtopieniami;
- P3 – Wskaźnik Klimatycznego Bilansu Wodnego;
- P4 – Wskaźnik Obszarów o Niekorzystnych Warunkach (ONW);
- P5 – Iloczyn liczby mieszkańców i powierzchni obszarów przyrodniczo cennych;
- P6 – Wskaźnik fragmentacji krajobrazu;
- P7 – Udział ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków.

Wśród wskaźników identyfikujących społeczne obszary problemowe były:

- S1 – Udział osób w wieku poprodukcyjnym (60/65+);
- S2 – Saldo zameldowań i wymeldowań na pobyt stały na 100 mieszkańców;
- S3 – Udział ludności w wieku 13 i więcej lat z wykształceniem wyższym;
- S4 – Średnie wyniki sprawdzianu w szkołach podstawowych;
- S5 – Udział osób korzystających z pomocy społecznej wg kryterium dochodowego;
- S6 – Najwyższa frekwencja w ogólnopolskich wyborach powszechnych;
- S7 – Syntetyczny wskaźnik dostępności czasowej do ośrodków usługowych różnego rzędu.

Wśród wskaźników identyfikujących ekonomiczne obszary problemowe były:

- E1 – Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca (w stosunku do średniej krajowej);
- E2 – Liczba podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu na 1000 mieszkańców;
- E3 – Dochody własne budżetów gmin na 1 mieszkańca;
- E4 – Powierzchnia użytkowa mieszkań oddana do użytku na 1 mieszkańca;
- E5 – Liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym;
- E6 – Wskaźnik towarowej dostępności potencjałowej;
- E7 – Udział terenów zabudowanych i zurbanizowanych.

Wskaźniki P2, P4, P5, P6, S1, S5, S7 i E5 były stymulantami do określenia „problemowości” (im wyższy wskaźnik, tym wyższa „problemowość”, a P1, P3, P7, S2, S3, S4, S6, E1, E2, E3, E4, E6 i E7 – destymulantami (im wyższy wskaźnik, tym ta „problemowość” była niższa).

Wskaźniki zostały dobrane tak, aby możliwie wyczerpująco pokryć to, co się zazwyczaj rozumie pod pojęciami „przyrodniczy, społeczny i ekonomiczny”, czyli zakresy przedmiotowe odnoszące się do środowiska przyrodniczego, społeczeństwa i gospodarki (z infrastrukturą), jako klasycznie ujmowanych trzech komponentów składających się na środowisko geograficzne (Leszczycki 1977). Ponieważ pomiędzy tymi komponentami istnieje szereg, nieraz ścisłych, związków przyczynowo-skutkowych, istnieje problem nie tylko znalezienia najbardziej adekwatnych wskaźników, ale też ich odpowiedniego przyporządkowania. Dotyczy to zwłaszcza wskaźników społecznych i ekonomicznych. Drugim problemem było znalezienie i operacjonalizacja wskaźników w taki sposób, aby możliwie reprezentatywnie wyczerpywały dane zjawisko i nie „spłaszczają” niektórych opisywanych problemów.

Następnie utworzono bazę danych składającą się z 21 mierników charakteryzujących wszystkie gminy w Polsce (miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie). Kolejnym krokiem była standaryzacja mierników według następującego wzoru:

$$t_{ij} = \frac{(x_{ij} - \bar{x}_j)}{l_j},$$

gdzie: x_{ij} – wartość cechy j w gminie i , \bar{x}_j – średnia arytmetyczna cechy j , l_j – odchylenie standardowe cechy j .

Następnie każdej zestandaryzowanej wartości miernika przyznano rangę w zakresie od 1 do 10, według podziału na 10 równolicznych grup gmin. Pierwsze 10% gmin o najniższych wartościach wskaźnika uzyskało rangę 1, kolejne 10% gmin – rangę 2, i tak konsekwentnie ostatnie 10% gmin o najwyższych wartościach wskaźnika – rangę 10. Uwzględniono przy tym fakt, iż niektóre wskaźniki były stymulantami (wzrost wartości zmiennej objaśniającej prowadzi do wzrostu zmiennej objaśnianej) lub destymulantami (ujemna korelacja ze zmienną objaśnianą).

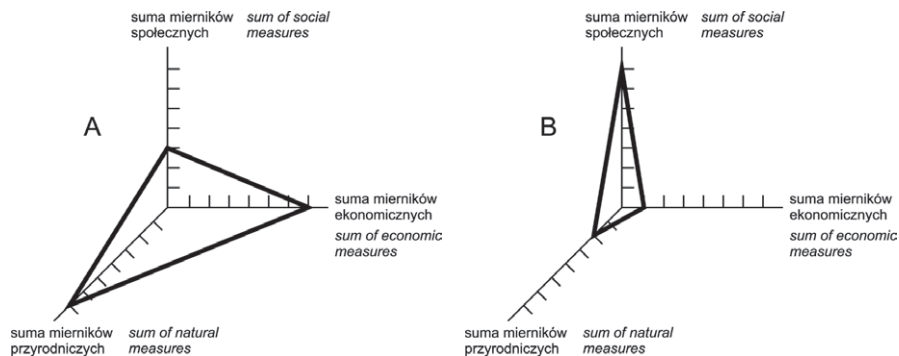
Wyznaczenie trzech grup obszarów problemowych umożliwia też ich wzajemne powiązanie. Nałożenie na siebie różnych kombinacji występowania tych obszarów daje w efekcie 7 typów:

I. Obszary problemowe jednocechowe (homogeniczne):

- 1) obszary koncentracji problemów społecznych,
- 2) obszary koncentracji problemów ekonomicznych,
- 3) obszary koncentracji problemów przyrodniczych.

II. Obszary problemowe dwu- i trzycechowe (heterogeniczne):

- 4) obszary koncentracji problemów społecznych i ekonomicznych,
- 5) obszary koncentracji problemów społecznych i przyrodniczych,
- 6) obszary koncentracji problemów ekonomicznych i przyrodniczych,
- 7) obszary koncentracji problemów społecznych, ekonomicznych i przyrodniczych (wielo- lub multiproblemowe).



Ryc. 6.1. Model obszaru koncentracji problemów ekonomicznych i przyrodniczych (A) i obszaru koncentracji problemów społecznych (B)

Fig. 6.1. Model for concentration area of economic and natural problems (A) and concentration area of social problems (B)

6.2.2. PRZYRODNICZE OBSZARY PROBLEMOWE

W ramach Przyrodniczych Obszarów Problemowych wybór 7 wskaźników był uwarunkowany potrzebą kompleksowego ujęcia problemów społeczno-gospodarczo-ekologicznych, traktowanych jako indykatory systemu społeczno-ekologicznego (SES). Uznano, że wyrażają one jakość życia człowieka uwarunkowaną elementami środowiska przyrodniczego oraz krajobrazu. Zaproponowano następujące wskaźniki (tab. 6.1).

Tabela 6.1. Wskaźniki przyrodnicze wykorzystane do delimitacji Przyrodniczych Obszarów Problemowych

Nazwa ogólna wskaźnika	Miernik		Jednostka odniesienia	Okres referencyjny	Źródło danych
	skrót	nazwa			
Tereny zieleni	P1	tereny zielone (lasy, zielenie miejska, bez cmentarzy) w m ² na 1 mieszkańca	gmina	2014	GUS (BDL)
Zagrożenie powodzią i podtopieniami	P2	udział powierzchni zagrożonej powodzią i podtopieniami	gmina	2014	IGiPZ PAN (siedliska wilgotne z mapy roślinności potencjalnej)
Zagrożenie suszą	P3	wskaźnik Klimatycznego Bilansu Wodnego	gmina	IV-VI 2011-2015	IUNG w Puławach
Niekorzystne warunki dla rolnictwa	P4	wskaźnik Obszarów o Niekorzystnych Warunkach (ONW)	gmina	2006	IUNG w Puławach
Potencjalna konfliktogenność	P5	iloczyn liczby mieszkańców i powierzchni obszarów przyrodniczo cennych	gmina	2014	GUS (wskaźnik ważony kategoriami obszarów chronionych)
Przekształcenie krajobrazu	P6	wskaźnik fragmentacji krajobrazu	gmina	2005	IGiPZ PAN (KPZK 2030)
Oczyszczanie ścieków	P7	udział ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków	gmina	2014	GUS (BDL)

Tereny zieleni (P1). Wskaźnik ten określa dostęp społeczności lokalnych do zasobu przyrodniczego, jakim są obszary zielonej infrastruktury (powierzchnia terenów zielonych przypadająca na 1 mieszkańca). Zielona infrastruktura w proponowanym wskaźniku uwzględnia obszary naturalne i zieleni urządzonej (z wyłączeniem cmentarzy). Im wyższa jest wartość wskaźnika, tym lepsze są warunki życia człowieka z punktu widzenia uwarunkowań zdrowotnych i estetycznych.

Zróznicowanie wskaźnika przedstawiono na mapie oraz na histogramie, a także podano tam wartości podstawowych zmiennych statystycznych (ryc. 6.2). Jego wartość waha się w bardzo szerokim zakresie od około 0,3 m² powierzchni zielonej infrastruktury w obszarach silnie zurbanizowanych (np. Warszawie i Łodzi), do ponad 100 tys. m² w regionach peryferyjnych wschodniej i zachodniej Polski. Według danych GUS średnio w mieście wojewódzkim na jednego mieszkańca przypada około 20 m² terenów zielonych. Najbardziej „zielonym” dużym miastem jest Bydgoszcz, na obszarze której jeden mieszkaniec ma do dyspozycji średnio 37,6 m² obszarów „zielonych”.

Tereny zagrożone powodzią i podtopieniami (P2). Wskaźnik został wyrażony udziałem powierzchni siedlisk wilgotnych i po raz pierwszy został wykorzystany w obowiązującej *KPZK 2030* w załączniku diagnostyczno-kartograficznym (mapa nr 22). Wskaźnik obrazuje naturalne uwarunkowania rozwoju siedlisk w warunkach silnego uwodnienia. Oznacza to, że obszary takie zagrożone są również obecnie nadmiernym uwodnieniem zarówno w wyniku podtopienia powierzchniowego, jak i wysokiego poziomu wód gruntowych. Zaletą proponowanego wskaźnika jest zatem jego kompleksowy charakter, a także łatwość stosowania w procesach delimitacji OSI, co może stanowić podstawę takich działań.

Jeśli chodzi o pochodzenie wskaźnika i źródła danych, to w ramach wspomnianej *KPZK 2030* w 2011 r. przygotowano przybliżony szacunek dotyczący liczby osób zagrożonych powodzią (zalaniem wodą terenów osadniczych wskutek wezbrań) lub podtopieniami (potencjalnie szkodliwym dla osadnictwa podniesieniem się zwierciadła wód podziemnych). Założono, że większe prawdopodobieństwo tych zdarzeń występuje na terenach o siedliskach wilgotnych. Wykorzystano m.in. zasięgi występowania olsów, łągów i torfowisk (według wektorowej mapy roślinności potencjalnej Polski, wykonanej w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN pod kierunkiem J.M. Matuszkiewicza (zob. <http://www.igipz.pan.pl/Roslinnosc-potencjalna-zgik.html>) oraz zasięgi występowania mokradł (*System Informacji Przestrzennej o Mokradłach Polski*, 2006, Instytut Melioracji i Użytków Zielonych, Falenty, opracowany przez zespół pod kierunkiem H. Piórkowskiego).

Wyniki delimitacji mogą być kompilowane z zasięgiem przestrzennym obszarów zagrożenia powodziowego uzyskanym w wyniku matematycznego modelowania hydraulicznego (projekt ISOK). Modelowanie to wykorzystuje bardzo dokładne dane przestrzenne, pozyskane metodą lotniczego skaningu laserowego tj.: numeryczny model terenu, którego dokładność wysokościowa sięga 10-15 cm oraz numeryczny model powierzchni terenu. Na potrzeby sporządzenia map opracowane zostały również nowe dane hydrologiczne, uwzględniające przepływy maksymalne, które wystąpiły podczas powodzi w 2010 r. Natomiast zaleta wskaźnika w stosunku do projektu ISOK wynika z faktu, że ten ostatni obejmuje tylko doliny większych rzek, a pomija mniejsze ciekі wodne.

Zróznicowanie zaproponowanego wskaźnika przedstawiono na mapie oraz na histogramie, a także podano tam wartości podstawowych zmiennych statystycznych (ryc. 6.3). Jego wartość waha się od 0 do 100%, co oznacza, że występują gminy na obszarze których zagrożenia powodzią i podtopieniami jest praktycznie równe zero, jak również na terenie naszego kraju istnieją gminy, które praktycznie w całości są zagrożone tymi zjawiskami.

Szczególnie zagrożone są gminy położone w dolinach dużych rzek, Żuław Wiślanych, oraz obszarach wysokiego zalegania wód gruntowych. Oddzielną kategorią delimitacyjną są obszary metropolii miejskich, gdzie w warunkach silnej urbanizacji nie istnieją systemy odprowadzające wody opadowe, które byłyby w stanie odprowadzić wody deszczy nawalnych.

Zagrożenie suszą (P3). Wykorzystany został wskaźnik Klimatycznego Bilansu Wodnego IUNG w Puławach, który jest ogólnie przyjętą miarą stosunków hydro-termicznych określoną dla badanego obszaru. Zgodnie z definicją określoną w *Ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich* (Dz.U. 2005 nr 150, poz. 1249), suszę oznaczają szkody spowodowane wystąpieniem w dowolnym sześciodekadowym okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 30 września danego roku – klimatycznego bilansu wodnego poniżej określonej wartości dla poszczególnych gatunków lub grup roślin uprawnych oraz gleb. Klimatyczny bilans wodny określa się jako różnicę pomiędzy opadem atmosferycznym mierzonym standardowo na stacjach meteorologicznych a ewapotranspiracją potencjalną. W ocenie wartości klimatycznego bilansu wodnego brane są również pod uwagę właściwości retencyjne gleb, ustalone według kategorii agronomicznych, wydzielonych na podstawie map glebowo-rolniczych. W ten sposób uwzględnia się fakt silnego zróżnicowania podatności pokrywy glebowej Polski na skutki niedoboru wody, mierzonego wartościami klimatycznego bilansu wodnego. Przykładowo gleby lekkie są zdecydowanie mniej odporne na stres wodny od gleb średnich i ciężkich, co znajduje odzwierciedlenie w zróżnicowaniu kryteriów suszy i progów klimatycznego bilansu wodnego dla poszczególnych kategorii agronomicznych gleb.

Zróżnicowanie zaproponowanego wskaźnika przedstawiono na mapie oraz na histogramie, a także podano tam wartości podstawowych zmiennych statystycznych (ryc. 6.4). Wartość jego waha się od 89 dla gmin charakteryzującymi się dużymi sumami opadów i stosunkowo niską ewapotranspiracją (gminy położone na obszarach górskich) do – 103 dla gmin położonych w cieniu opadowym moren zlodowacenia bałtyckiego z dużym udziałem gleb lekkich, wykształconych z piasków luźnych i słabogliniastych. Najgorsza sytuacja ma miejsce na pograniczu województw wielkopolskiego, łódzkiego, mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego, gdzie niedobór opadów sięga już prawie 200 mm.

Niekorzystne warunki dla rolnictwa (P4). Wskaźnik obszarów o niekorzystnych warunkach (ONW) dla rozwoju rolnictwa jest już miarą powszechnie stosowaną w krajach Unii Europejskiej. W Polsce wydzielenia obszarów ONW dokonano na podstawie obiektywnych kryteriów ilościowych, charakteryzujących warunki demograficzne oraz glebowo-przyrodnicze, wyrażone za pomocą wskaźnika gęstości zaludnienia oraz wskaźnika waloryzacji rolniczej

przestrzeni produkcyjnej (WWRPP). Podstawowe wskazówki do wyznaczenia obszarów ONW zawarte są w rozporządzeniu Rady (WE) 1257/1999. Wskaźnik waloryzacji jest sumą wskaźników cząstkowych charakteryzujących jakość gleb, rzeźbę terenu, stosunki wodne oraz warunki klimatyczne. Obiektywizm wskaźnika wynika z faktu, że został on wyprowadzony w oparciu o jednolitą metodykę dla całego kraju, a poszczególne jego składowe są liczone na podstawie ścisłych danych ilościowych obejmujących: (a) bonitację gruntów przeprowadzoną w oparciu o dane ewidencyjne oraz szczegółowe dane kartografii gleb (mapy glebowo-rolnicze), (b) dane klimatologiczne, (c) charakterystyki rzeźby terenu (mapy warstwiczne i numeryczne modele terenu).

Zróznicowanie zaproponowanego wskaźnika przedstawiono na mapie oraz na histogramie, a także podano tam wartości podstawowych zmiennych statystycznych (ryc. 6.5). Jego wartość waha się od 31 do 108 i jest silnie powiązana z plonami uzyskiwanymi w poszczególnych gminach. Znajduje to odzwierciedlenie w fakcie, że ponad 75% obserwowanej zmienności plonów rejestrowanych w gminach przez GUS można wyjaśnić zmiennością wskaźnika, co dodatkowo uzasadnia jego wykorzystanie dla wydzielenia ONW. Należy wyraźnie zaznaczyć, że waloryzacja ma charakter aktualny i jest wyprowadzona na podstawie danych kartografii gleb odzwierciedlających jakość siedlisk glebowych (kompleksów) wydzielonych na podstawie budowy profilu glebowego i położenia w terenie jako elementów względnie stałych w długim horyzoncie czasowym. Należy podkreślić, że duża zmienność pokrywy glebowej kraju sprawia, że nawet w gminach nie zakwalifikowanych do ONW w całości, charakteryzujących się wysokim wskaźnikiem waloryzacji mogą występować pojedyncze obręby ewidencyjne o skrajnie niekorzystnych warunkach. Gminy o najwyższych wartościach wskaźnika położone są w regionach charakteryzujących się najlepszymi glebami w kraju, jak czarnoziemy, czarne ziemie, gleby aluwialne oraz długim okresem wegetacyjnym (np. Padół Zamojski, Żuławy, Region Pyrzycki, Dolny Śląsk).

Potencjalna konfliktogenność (P5). Wskaźnik ten jest wyrażony iloczynem liczby mieszkańców i powierzchni obszarów przyrodniczych objętych ochroną prawną. Zakłada się, że im więcej terenów cennych przyrodniczo i większa populacja, tym większe jest prawdopodobieństwo antropopresji i konfliktów przestrzenno-przyrodniczych (Śleszyński, Solon 2010). Z jednej strony pokazuje to waloryzację potencjału przyrodniczego, z drugiej zaś natężenie oddziaływania różnego rodzaju funkcji, związanych z działalnością człowieka. Zakłada się, że im więcej terenów cennych przyrodniczo i chronionych znajduje się w danej jednostce, tym wzrasta atrakcyjność terenu dla rozwoju funkcji mieszkaniowej i/lub turystycznej, maleje natomiast możliwość rozwoju funkcji gospodarczych. Równocześnie wskutek koncentracji

potencjału demograficznego i wysokiej gęstości zaludnienia i zabudowy następuje wzmożona presja na te tereny.

W konstrukcji wskaźnika z uwagi na różną wartość przyrodniczo-krajobrazową poszczególnych form ochrony wprowadzono rangi według propozycji M. Degórskiego (2015), przyjmując: parki narodowe z wagą 3, rezerwy przyrody z wagą 3, parki krajobrazowe z wagą 2, rezerwy przyrody i pozostałe formy ochrony przyrody w parkach krajobrazowych oraz obszary chronionego krajobrazu z wagą 1, użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe również z wagą 1.

Zróznicowanie zaproponowanego wskaźnika przedstawiono na mapie oraz na histogramie, a także podano tam wartości podstawowych zmiennych statystycznych (ryc. 6.6). Jego wartość waha się od 0 do 187. Najwyższe wartości wskaźnika osiągają gminy położone w Polsce północno-wschodniej i północno-zachodniej, w których stopień przekształcenia antropogenicznego jest najmniejszy oraz zachowany jest najwyższy potencjał przyrodniczy środowiska, podlegający ochronie prawnej. Najniższe wartości wskaźnik uzyskuje w gminach Centralnej Polski charakteryzującej się najsilniej przekształconym antropogenicznie środowiskiem. Dominujące funkcje związane są z produkcją rolniczą, a zjawiska urbanizacji i industrializacji przekształcają środowisko przyrodnicze w systemy środowiska antropogenicznego.

Przekształcenie krajobrazu (P6). Stopień przekształcenia krajobrazu wyrażono poprzez wskaźnik fragmentacji krajobrazu. Analizowanie fragmentacji krajobrazu opiera się aktualnie na koncepcji „matryca-płat-korytarz” (PMC), której początki sięgają biogeograficznej teorii wysp Mac Arthura i Wilsona (1967). Zaproponowana miara stanowi kompilację istniejących danych dotyczących struktury przestrzennej pokrycia terenu. Jedną z przyczyn wzrostu fragmentacji krajobrazu jest żywiołowy rozwój urbanizacji oraz infrastruktury liniowej, w tym głównie infrastruktury drogowej.

Zróznicowanie zaproponowanego wskaźnika przedstawiono na mapie oraz na histogramie, a także podano tam wartości podstawowych zmiennych statystycznych (ryc. 6.7). Jego wartość waha się od 0,3 do 3,6. Najmniejsza fragmentacja krajobrazu występuje w gminach charakteryzujących się dużymi, zwartymi kompleksami rolniczymi o dominującej funkcji produkcji roślinnej, jak region południowych Kujaw, czy też Żuławy Wiślane. Przeciwnieństwem dla tych regionów są gminy silnie zurbanizowane, jak na przykład gminy warszawskie, czy też górnośląskie, w których krajobraz uległ największemu przekształceniu, z dominującym udziałem atrybutów antropogenicznych.

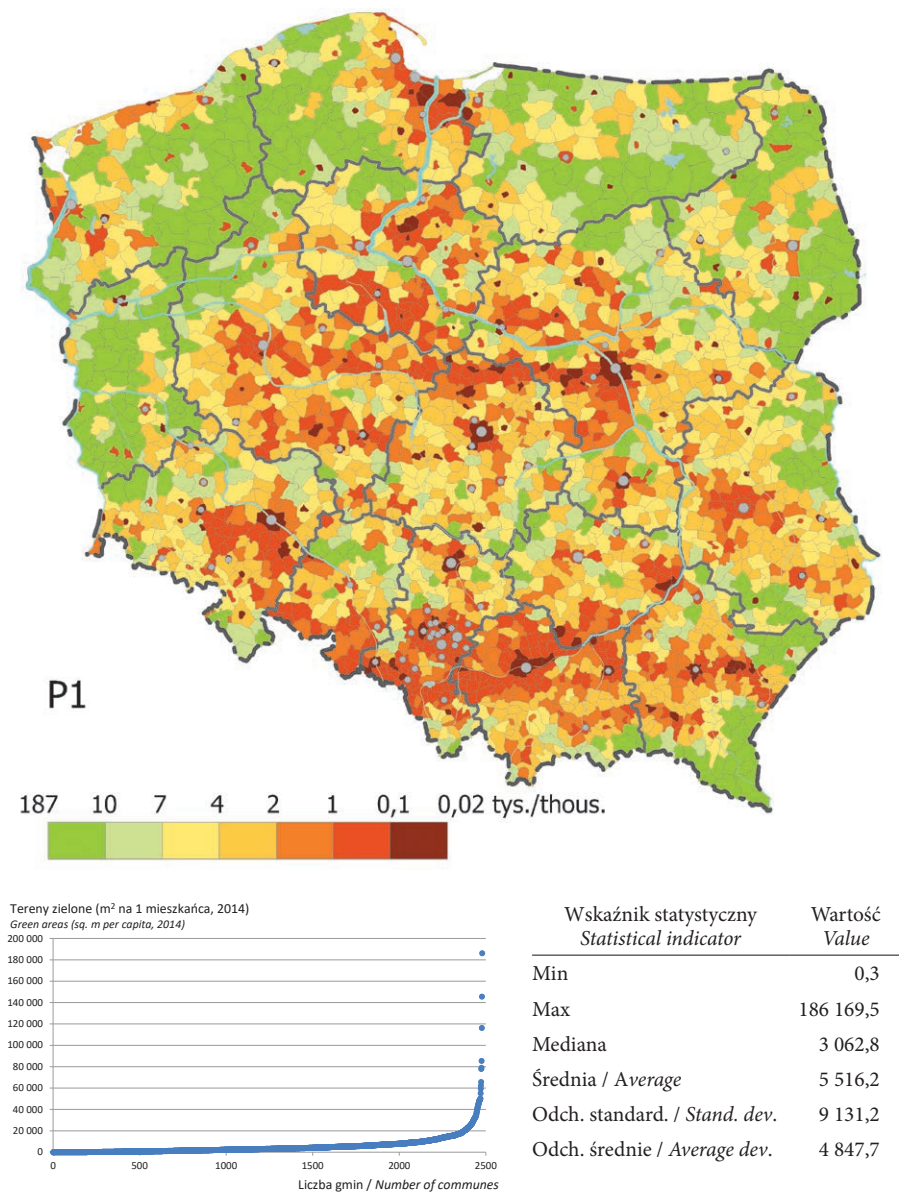
Ścieki komunalne (P7). Wykorzystano tutaj odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków. Wynika to z faktu, że problem jakości wód należy

obecnie do jednych z priorytetowych w kontekście zabezpieczenia podstawowych potrzeb ludności w wodę.

Przy tym naturalne zasoby wód powierzchniowych w Polsce (Hotłoś 2004), określane jako średni roczny odpływ wód powierzchniowych z wielolecia 1951–2000 wynosiły $62,4 \text{ km}^3$, natomiast w latach 1975–2007 – $64,6 \text{ km}^3$ (wraz z dopływami z zagranicy). W odniesieniu do jednego mieszkańca w wieloleciu 1975–2007 średnie zasoby wynosiły $1700,0 \text{ m}^3 \cdot \text{M}^{-1}$. W Europie wskaźnik ten jest około trzykrotnie, a na świecie czterokrotnie wyższy niż w Polsce. Dlatego też synergiczne oddziaływanie dostępnych zasobów wód i ich jakości decyduje o potencjale rozwojowym obszarów i jakości życia mieszkańców z uwagi na dostępność do wysokiej jakości zasobu wody.

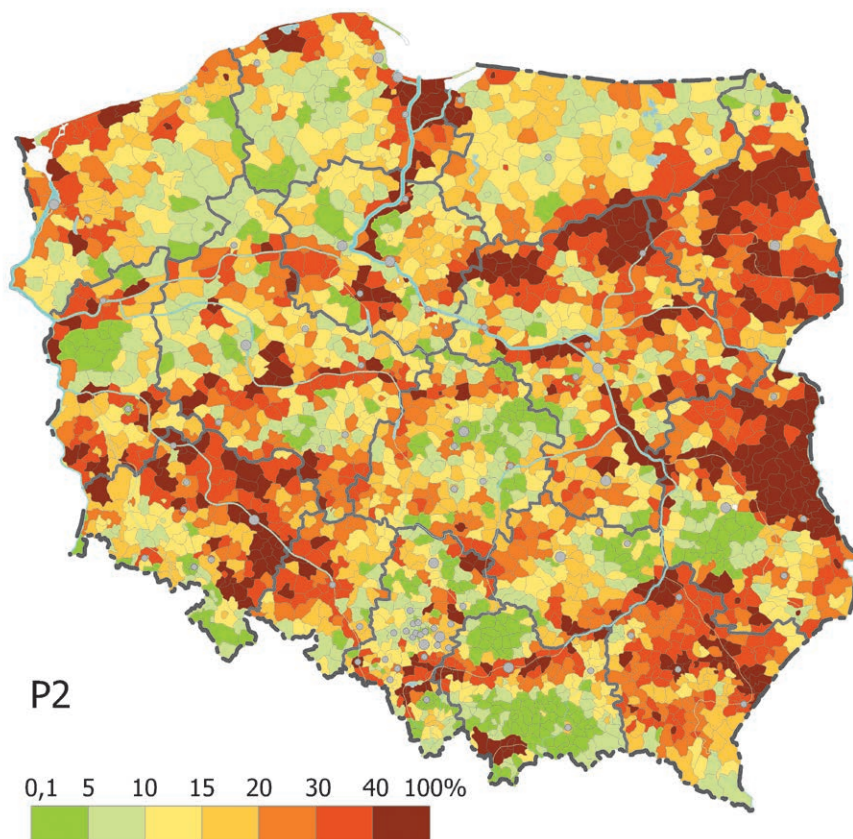
Zróznicowanie zaproponowanego wskaźnika przedstawiono na mapie oraz na histogramie, a także podano tam wartości podstawowych zmiennych statystycznych (ryc. 6.8). Jego wartość waha się od 0 do 100%. Przestrzenne zróżnicowanie wartości wskaźnika charakteryzuje się statystycznie istotnymi różnicami w obsłudze ludności miejskiej i wiejskiej przez oczyszczalnie ścieków. Znaczne dysproporcje pomiędzy ludnością wiejską obsługiwaną przez oczyszczalnie ścieków w stosunku do mieszkańców miast wynikają z faktu, że w niewystarczającym stopniu jest realizowana zbiorcza kanalizacja terenów zwodociągowanych. Mimo dynamicznego rozwoju sieci kanalizacyjnej na wsi, jej długość stanowi około 20% długości sieci wodociągowej.

Poprawa wyposażenia obszarów miast i wsi w sieci kanalizacyjne i oczyszczalnie ścieków prowadzi do zmniejszenia ładunku zanieczyszczeń wprowadzanego ze ściekami do odbiorników. W ostatnich dwu dekadach redukcja ładunku BZT5 wyniosła ponad 72%, a zawiesiny ogólnej – 60%. Spośród wszystkich województw największy średni roczny ładunek azotu ogólnego i fosforu ogólnego w ściekach oczyszczonych odprowadzany jest z województwa śląskiego i małopolskiego. Stanowi on 40,4% całkowitego ładunku azotu ogólnego i 49,1% fosforu ogólnego odprowadzanego z obszaru Polski. Istotnym czynnikiem wpływającym na ten stan rzeczy jest liczba poprawnie funkcjonujących oczyszczalni ścieków, która w stosunku do ogólnej liczby oczyszczalni w tych województwach wynosi 80% w województwie małopolskim i 89% w Śląskim. Najmniejsze ładunki zanieczyszczeń odprowadzane są z województw: zachodniopomorskiego, podkarpackiego i opolskiego. Wynika to między innymi z dużego odsetka ludności korzystającego z oczyszczalni ścieków. Najgorsza sytuacja panuje we wschodnich regionach kraju, na Podlasiu, Mazowszu i Lubelszczyźnie.

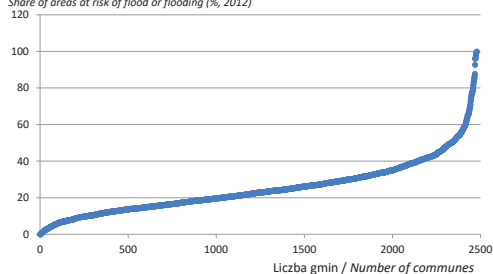


Ryc. 6.2. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika P1 (tereny zieleni), wyrażonego jako powierzchnia terenów zielonych przypadająca na 1 mieszkańca (2014)
Fig. 6.2. Regional and statistical diversification of P1 indicator (green areas) expressed as green areas per capita (2014)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.1 /own elaboration based on data in table 6.1



Udział terenów zagrożonych powodzią lub podtopieniami (% , 2012)
Share of areas at risk of flood or flooding (% , 2012)

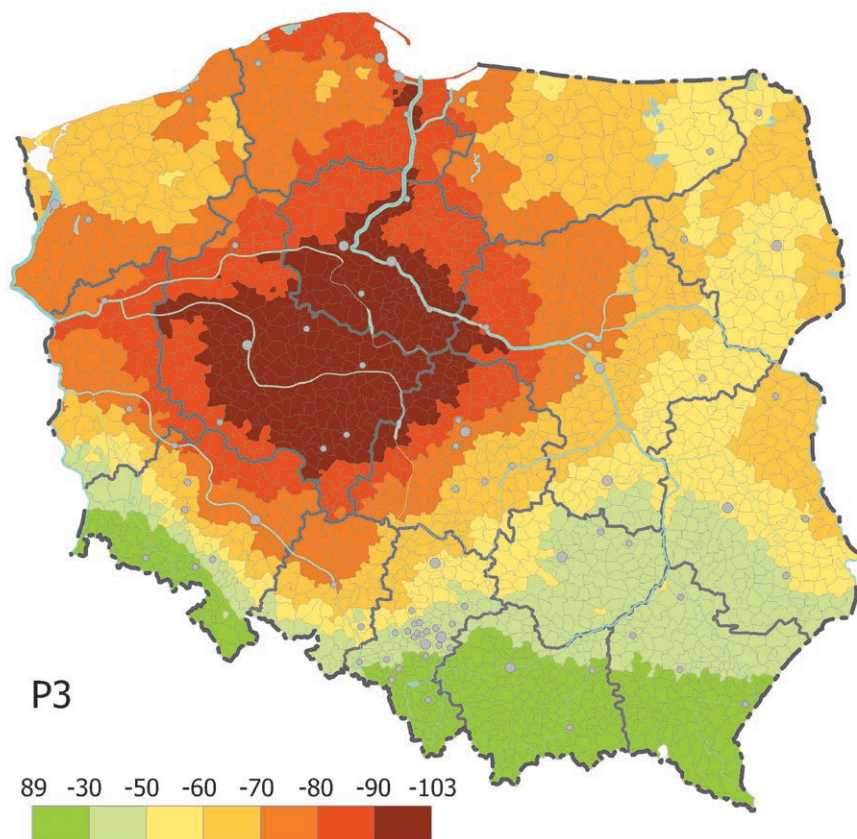


Wskaźnik statystyczny Statistical indicator	Wartość Value
Min	0,0
Max	100,0
Mediana	22,8
Średnia / Average	25,1
Odch. standard. / Stand. dev.	14,7
Odch. średnie / Average dev.	10,9

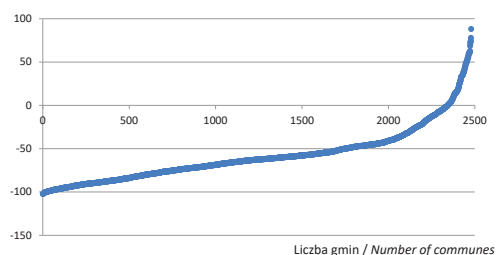
Ryc. 6.3. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika P2 (zagrożenie powodzią i podtopieniami), wyrażonego jako udział powierzchni siedlisk wilgotnych na *Mapie Roślinności Potencjalnej* J.M. Matuszkiewicza (IGiPZ PAN)

Fig. 6.3. Regional and statistical diversification of P2 indicator (risk of flood or flooding) expressed as share of wetland habitat on the *Potential Vegetation Map* by J. M. Matuszkiewicz (IGSO PAS)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.1 / own elaboration based on data in table 6.1



Wskaźnik Klimatycznego Bilansu Wodnego (IUNG, IV-VI 2011-2015)
Climate Water Balance Index (IUNG, IV-VI 2011-2015)

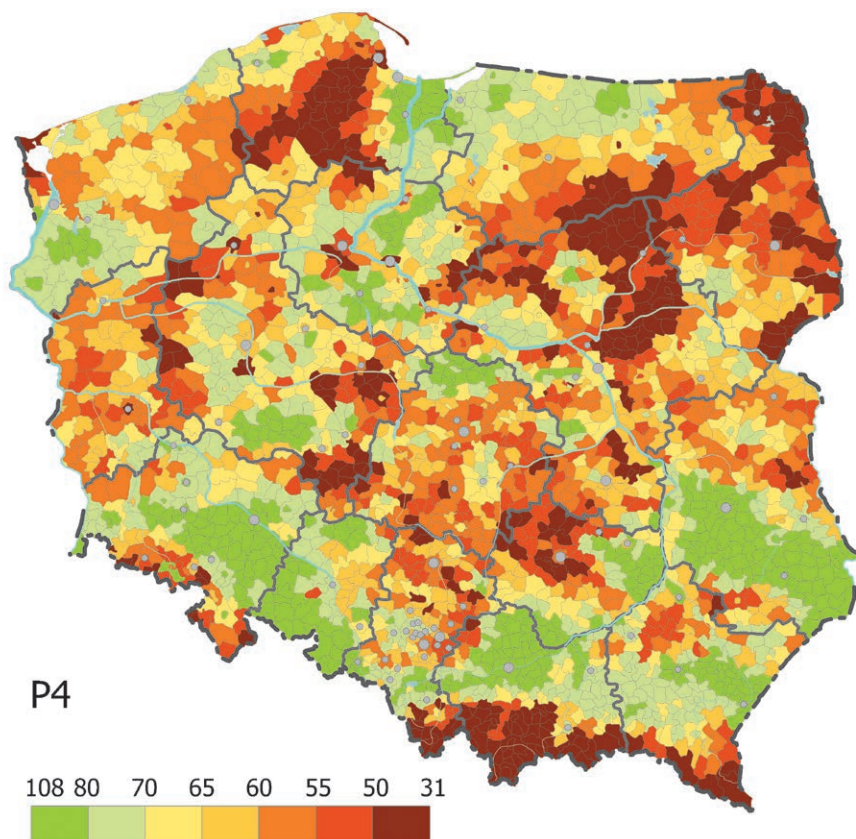


Wskaźnik statystyczny Statistical indicator	Wartość Value
Min	-102,2
Max	88,2
Mediana	-62,7
Średnia / Average	-58,1
Odch. standard. / Stand. dev.	30,8
Odch. średnie / Average dev.	22,4

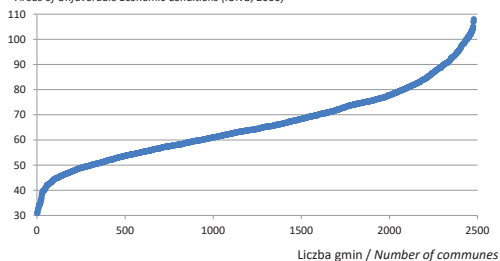
Ryc. 6.4. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika P3 (zagrożenie suszą), wyrażonego poprzez wskaźnik Klimatycznego Bilansu Wodnego IUNG w Puławach (IV-VI 2011-2015)

Fig. 6.4. Regional and statistical diversification of P3 indicator (risk of drought) expressed by the Climatic Water Balance Index developed by IUNG in Puławy (IV-VI 2011-2015)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.1 / own elaboration based on data in table 6.1



Obszary o Niekorzystnych Warunkach Gospodarowania (2006)
Areas of Unfavorable Economic Conditions (IUNG, 2006)

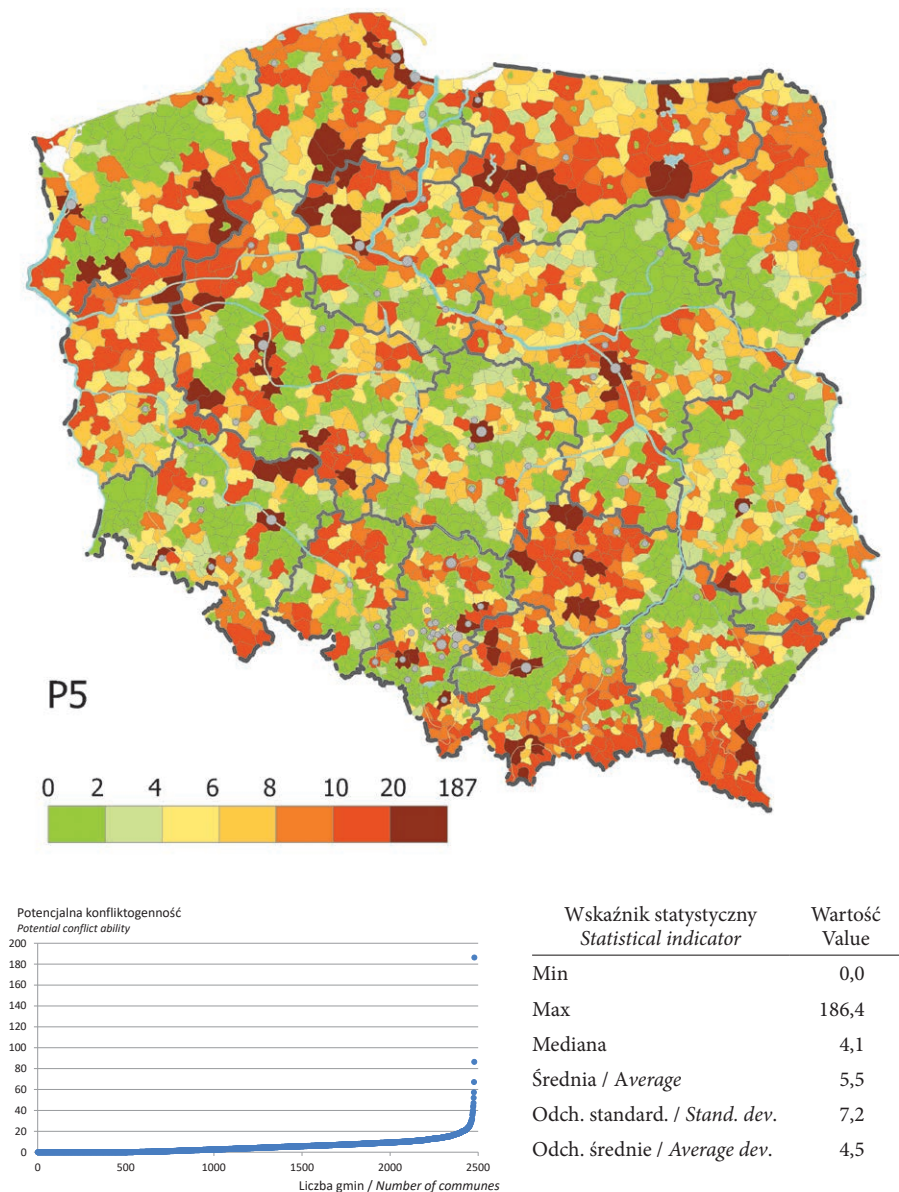


Wskaźnik statystyczny Statistical indicator	Wartość Value
Min	31,0
Max	108,0
Mediana	64,2
Średnia / Average	65,9
Odch. standard. / Stand. dev.	14,2
Odch. średnie / Average dev.	11,4

Ryc. 6.5. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika P4 (niekorzystne warunki dla rolnictwa), wyrażonego syntetycznym wskaźnikiem ONW (IUNG w Puławach, 2006)

Fig. 6.5. Regional and statistical diversification of P4 indicator (unfavorable agricultural conditions) expressed by synthetic LFA indicator (IUNG in Puławy, 2006)

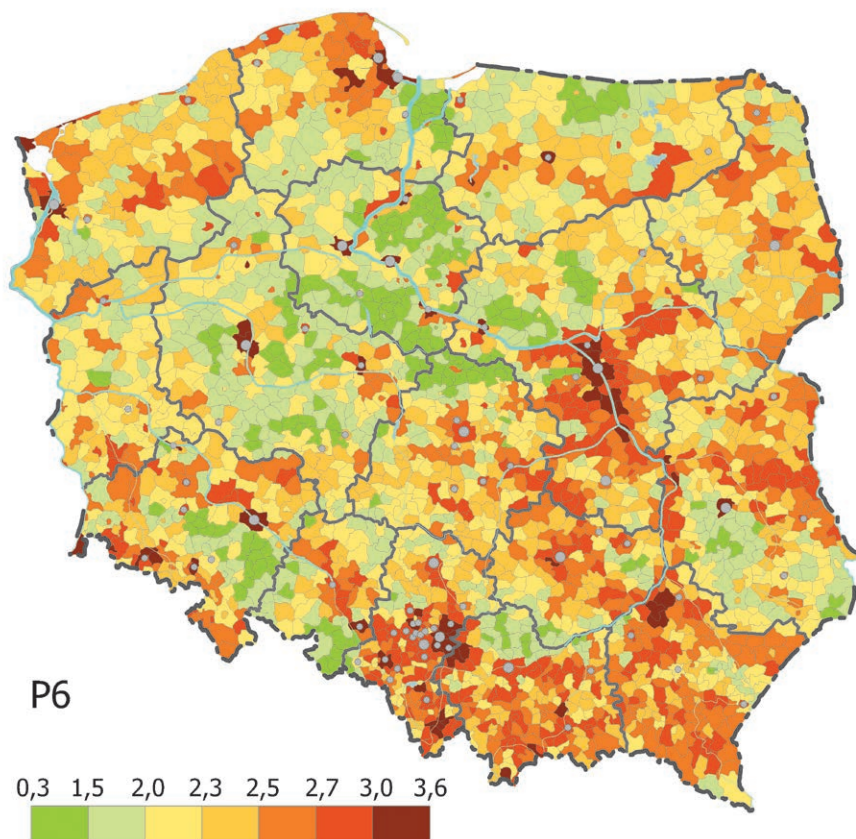
Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.1 / own elaboration based on data in table 6.1



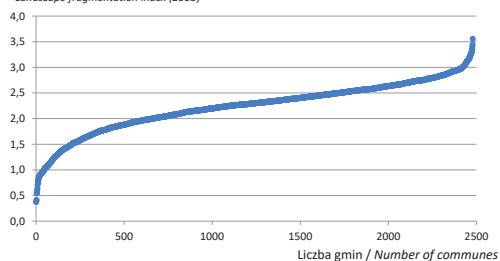
Ryc. 6.6. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika P5 (potencjalna konfliktogenność), wyrażonego iloczynem liczby mieszkańców i powierzchni obszarów chronionych przyrodniczo (2014)

Fig. 6.6. Regional and statistical diversification of P5 indicator (potential conflict ability) expressed as the product of inhabitants' number and surface of protected areas (2014)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.1 /own elaboration based on data in table 6.1



Wskaźnik fragmentacji krajobrazu (2005)
Landscape fragmentation index (2005)

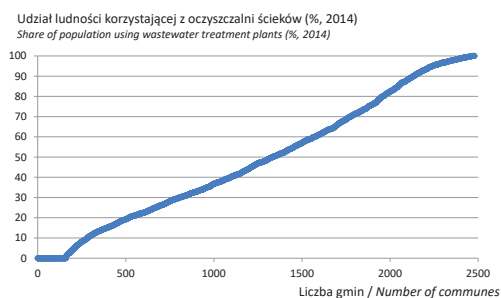
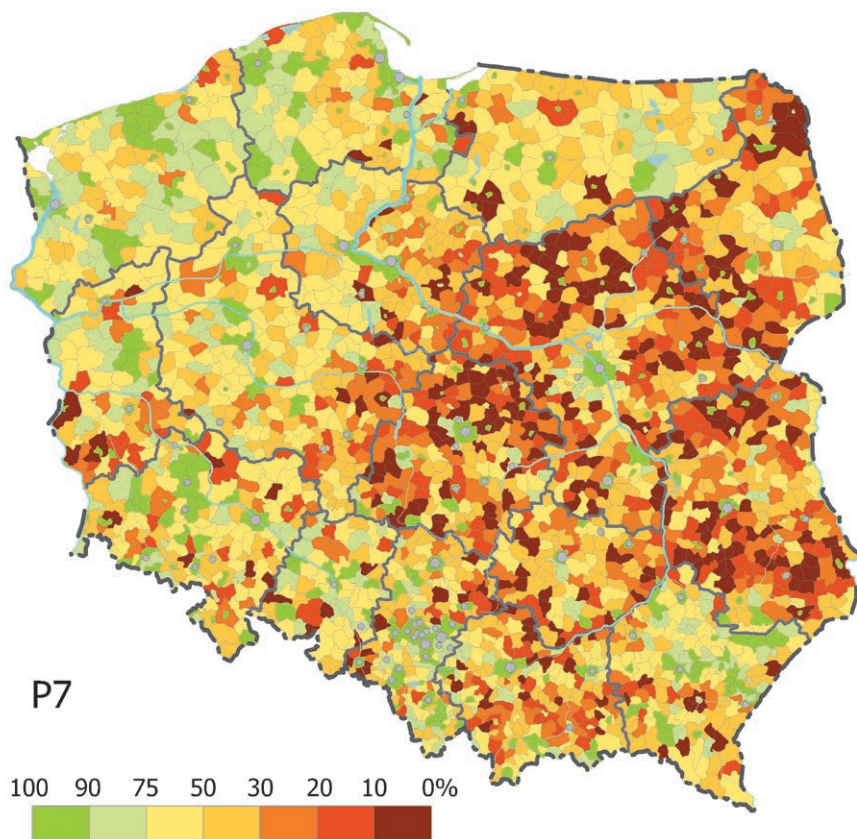


Wskaźnik statystyczny Statistical indicator	Wartość Value
Min	0,4
Max	3,6
Mediana	2,3
Średnia / Average	2,2
Odch. standard. / Stand. dev.	0,5
Odch. średnie / Average dev.	0,4

Ryc. 6.7. Zróźnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika P6 (przekształcenie krajobrazu), wyrażonego poprzez wskaźnik fragmentacji krajobrazu (2005)

Fig. 6.7. Regional and statistical diversification of P6 indicator (landscape transformation) expressed by the landscape fragmentation index (2005)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.1 /own elaboration based on data in table 6.1



Wskaźnik statystyczny Statistical indicator	Wartość Value
Min	0,0
Max	100,0
Mediana	46,4
Średnia / Average	48,5
Odch. standard. / Stand. dev.	30,5
Odch. średnie / Average dev.	26,2

Ryc. 6.8. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika P7 (ścieki komunalne), wyrażonego poprzez odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków (2014)
Fig. 6.8. Regional and statistical diversification of P7 indicator (municipal sewage) expressed by the percentage of population using wastewater treatment plants (2014)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.1 /own elaboration based on data in table 6.1

6.2.3. SPOŁECZNE OBSZARY PROBLEMOWE

W ramach Społecznych Obszarów Problemowych wybór 7 wskaźników był uwarunkowany potrzebą kompleksowego ujęcia problemów społecznych, odzwierciedlających się w przestrzeni w postaci silnych różnicowań międzyregionalnych, międzygminnych, itp. Uznano, że powinny one reprezentować najbardziej istotne problemy demograficzne, wykluczenia społecznego oraz kapitału ludzkiego i społecznego. Zaproponowano wskaźniki z tabeli 6.2.

Tabela 6.2. Wskaźniki społeczne wykorzystane do delimitacji Społecznych Obszarów Problemowych

Nazwa ogólna wskaźnika	Miernik		Jednostka odniesienia	Okres referencyjny	Źródło danych
	skrót	nazwa			
Starość demograficzna	S1	udział osób w wieku poprodukcyjnym (60/65+)	gmina	2014	GUS (BDL)
Saldo migracji	S2	saldo zameldowań i wymeldowań na pobyt stały na 100 mieszkańców	gmina	2005-2014	GUS (BDL)
Wykształcenie ludności	S3	udział ludności w wieku 13 i więcej lat z wykształceniem wyższym	gmina	2011	GUS (NSP 2002+2011)
Poziom edukacji szkolnej	S4	średnie wyniki sprawdzianu w szkołach podstawowych	gmina	2010-2014	CKE
Ubóstwo dochodowe	S5	udział osób korzystających z pomocy społecznej wg kryterium dochodowego	gmina	2014	GUS (BDL)
Aktywność społeczna	S6	najwyższa frekwencja w ogólnopolskich wyborach powszechnych	gmina	2005-2015	PKW
Dostępność do usług	S7	syntetyczny wskaźnik dostępności czasowej do ośrodków usługowych różnego rzędu	gmina	2013	IGiPZ PAN

Starość demograficzna (S1). Wybór tego wskaźnika wynikał z kluczowego znaczenia procesów postarzania struktury wieku dla rozwoju regionalnego i lokalnego. Po pierwsze, wzrost udziału ludności w wieku poprodukcyjnym jest identyfikatorem braku podstaw do podtrzymywania procesów rozwojowych, związanych z równowagą społeczno-ekonomiczną. Po drugie, wzrost ten jest niebezpieczny dla finansów lokalnych, zarówno publicznych, jak też ekonomii wolnorynkowej, związanej z działalnością przedsiębiorstw na danym obszarze. Budżety gmin tracą na tym podwójnie, poprzez spadek

dochodów (osoby starsze na ogół nie są aktywne ekonomicznie i płacą mniej podatków) oraz wzrost wydatków (starsza populacja generuje większe koszty obsługi). Jeśli chodzi o ekonomię w sektorze prywatnym, starsza populacja jest na ogół mniej zasobna, aby zakupywać różnego rodzaju dobra i usługi (Śleszyński 2010b).

Zróźnicowanie wskaźnika przedstawiono na mapie oraz na histogramie, a także podano tam wartości podstawowych zmiennych statystycznych (ryc. 6.9). Wartości udziału ludności w wieku poprodukcyjnym (cezurą jest 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) wahały się w końcu 2014 r. w gminach od 7 do blisko 40%. Najgorsza sytuacja pod tym względem charakteryzowała obszary byłego Królestwa Kongresowego, w tym zwłaszcza wschodnie krańce Podlasia, zamieszkałe przez ludność prawosławną i białoruską. W gminach Czyże, Orla i Dubicze Cerkiewne wskaźnik ten zawierał się w granicach 35-40%.

Saldo migracji (S2). Uzasadnienie tego wskaźnika wynika z jego przydatności w ocenie atrakcyjności miejsca zamieszkania, przede wszystkim z punktu widzenia rynku pracy. Regiony nieatrakcyjne wyludniają się głównie poprzez odpływ migracyjny i zjawisko to jest charakterystyczne od wielu dekad (Eberhardt 1989). Przy tym dane o migracjach (BDL) dotyczą tylko rejestrowanych zameldowań i wymeldowań i z tego powodu nie obejmują nierejestrowanej emigracji zagranicznej. Według alternatywnych dla rejestracji administracyjnej danych z BAEL, w 2014 r. około 1,6-1,7 mln zameldowanych mieszkańców Polski przebywało powyżej 12 miesięcy poza granicami kraju. Istnieje już bogata literatura na ten temat, która dowodzi pewnych związków pomiędzy przemieszczeniami rejestrowanymi i nierejestrowanymi (m.in. Śleszyński 2005, 2011; Jończy 2014). Oznacza to, że przyjęty wskaźnik, opierający się na „najtwardszych”, rejestrowanych migracjach, może pośrednio informować o faktycznej skali rzeczywistych przemieszczeń²⁷.

Według danych o zarejestrowanych migracjach, wartość wskaźnika w ostatniej dekadzie wahała się od -23 do +50 osób na każde 100 zameldowanych mieszkańców. Są to bardzo duże różnice, świadczące o silnych procesach depopulacji i koncentracji ludności. Analiza kartograficzna (ryc. 6.10) wskazuje, że wskaźnik ten tylko częściowo koreluje się ze wskaźnikiem starości demograficznej.

Wykształcenie ludności (S3). Poziom wykształcenia ludności jest klasycznym predykatorem kapitału ludzkiego. Szczególnie wysoki udział ludności

²⁷ Dla porównania, w latach 2005-2014 wymeldowało się w ruchu międzygminnym 4,3 mln, a w ruchu zagranicznym – 0,3 mln osób. Oznacza to, że rejestrowana poprzez wymeldowania emigracja zagraniczna może obejmować tylko kilkanaście procent faktycznego ruchu oraz może stanowić nawet około 1/3 całkowitej mobilności. Więcej m.in. w: Śleszyński 2013, 2014.

z wyższym wykształceniem jest powszechnie uznawany za czynnik prorozwojowy. Alternatywnie zatem, niski udział ludności z wykształceniem wyższym może posłużyć do identyfikacji społecznych obszarów problemowych. Istnieje wiele prób wykorzystania tego wskaźnika dla delimitacji obszarów problemowych (w Polsce ostatnio, np. Czapiewski, Janc 2013).

Ze względu na metodę reprezentacyjną użytą w spisie powszechnym 2011 nie było możliwe uzyskanie danych o wykształceniu ludności dla poziomu gminnego, tylko powiatowego. Dlatego też oszacowano wskaźnik na podstawie danych z 2002 r. stosując proporcjonalny wzrost w latach 2002-2011. Wykorzystano do tego dane z NSP 2002 według gmin i NSP 2011 według powiatów. Przy tym dla powiatów dane dla 2011 r. były z wydzieleniem ich części miejskiej i wiejskiej. Było zatem możliwe zróżnicowanie oszacowania wzrostu udziału ludności z wykształceniem wyższym dla gmin o różnym statusie administracyjnym. Dla gmin miejskich zastosowano proporcjonalny wzrost dla części miejskiej. W analogiczny sposób postąpiono w gminach wiejskich. Natomiast dla gmin miejsko-wiejskich wskaźnik wzrostu był proporcjonalny do średniego w latach 2002 i 2011 udziału ludności w wieku 13 i więcej lat odpowiednio dla części miejskiej i wiejskiej.

Przyjęcie jako podstawy populacji „13 i więcej lat” wynika jedynie ze sposobu agregacji danych przez GUS. Wskazane są działania, dające większą dostępność tych danych według kategorii wieku. W chwili obecnej GUS takich danych nie udostępnia w podziale bardziej szczegółowym, niż województwa.

Zróżnicowanie międzyregionalne wskaźnika przedstawiono na ryc. 6.11. Największy udział w populacji osób z wykształceniem wyższym charakteryzuje aglomeracje miejskie, w tym strefy podmiejskie największych miast. W rekordowej pod względem wartości wskaźnika Podkowie Leśnej oszacowany udział osób z wykształceniem wyższym osiąga 44%. Na drugim biegunie znajdują się obszary peryferyjne, położone zwłaszcza w północno-wschodniej Polsce.

Poziom edukacji szkolnej (S4). Do określenia tego wskaźnika wykorzystano dane o wynikach sprawdzianu szkolnego w pięcioleciu 2010-2014. Z Centralnej Komisji Edukacyjnej otrzymano dane uśrednione ze szkół podstawowych dla odpowiednich gmin. Jak wskazują szczegółowe badania (Bański i in. 2003; Czapiewski, Śleszyński 2007), wskaźnik wyników szkolnych świadczy nie tylko o poziomie edukacji, warunkującej formalne i faktyczne wykształcenie ludności, ale również pośrednio o kapitale społecznym. Zastosowanie tego wskaźnika jest coraz powszechniejsze w kraju i szeroko wykorzystywane w analizach społecznych.

Mapa wyników edukacyjnych bardzo wyraźnie ujawnia podział na północno-zachodnią i południowo-wschodnią część kraju (ryc. 6.12). Najlepsze

wyniki osiągnięto w województwie podlaskim, mazowieckim, łódzkim, małopolskim oraz częściowo podkarpackim i dolnośląskim. Szczególnie złe wyniki dotyczyły województw warmińsko-mazurskiego, pomorskiego (za wyjątkiem Trójmiasta), zachodniopomorskiego i lubuskiego oraz znacznych części wielkopolskiego, dolnośląskiego i lubelskiego.

Ubóstwo dochodowe (S5). Wskaźnik ten wyliczono na podstawie udziału osób korzystających z pomocy społecznej według kryterium dochodowego w 2014 r. Jest to bardzo dobry indyktor, pokazujący naturę problemu biedy, od kilku lat monitorowanego przez GUS w skali gmin (dane zbioru Centralnego Krajowego Systemu Monitoringu Pomocy Społecznej MPiPS i GUS). Zapewnia to dobrą szczegółowość i porównywalność danych. Ponieważ wskaźnik ten jest dostępny dopiero od niedawna, nieznaną są próby jego wykorzystania w delimitacji obszarów problemowych. Natomiast metodyka pośrednia do analizy obszarów ubóstwa była stosowana w pracach M. Stępnia i in. (2009) oraz przez P. Śleszyńskiego (2010a). Wykorzystywano tam zmienne ze spisów powszechnych 2002 i 2011.

Zróznicowanie wewnątrzrajowe wskaźnika obrazuje rycina 6.13. Najsilniejsze natężenie problemów wiąże się z województwem warmińsko-mazurskim, Pomorzem Środkowym, lubuskim, świętokrzyskim, północną i południową częścią Mazowsza, a także większością Podlasia i dużymi fragmentami Małopolski (zwłaszcza na Podkarpaciu). Najlepsza sytuacja charakteryzuje aglomeracje miejskie. Rozpiętość wskaźnika udziału osób korzystających z pomocy społecznej waha się od nieco ponad 1% (silnie zurbanizowane gminy Długołęka i Pawłowice) do peryferyjnych gmin Rogowo Radzyń Chełmiński, Dubiecko i Stary Brus (35-39%).

Aktywność społeczna (S6). Wskaźnik ten jest wielokrotnie przywoływany w literaturze oraz wykorzystywany podczas wyznaczania obszarów problemowych/rozwojowych, lecz nie zawsze jego identyfikacja była satysfakcjonująca. Zazwyczaj używany jest bowiem wskaźnik natężenia rejestrowania organizacji pozarządowych w stosunku do populacji na danym obszarze, co w warunkach polskich jest daleko niewystarczające. Tworzenie się organizacji pozarządowych, stowarzyszeń itd. w warunkach polskich wzorców historyczno-kulturowych nie oddaje całokształtu aktywności społecznej, która bardzo często wymyka się formalnej rejestracji. Po drugie, istnieje wiele organizacji obejmujących cały kraj i posiadających wielu członków, liczonych w tysiącach, których waga jest nieporównywalnie większa od lokalnych stowarzyszeń (np. PTTK, Liga Ochrony Przyrody). Dlatego wskaźnik ten ma ograniczoną przydatność w zakresie identyfikacji kapitału społecznego. Wskazują na to wyraźnie m.in. badania J. Wendta (2007), w których udowodniono silną mozaikowość struktur społecznych w tym zakresie w skali gmin.

Z powyższych względów zdecydowano się na użycie wskaźnika dotyczącego frekwencji wyborczej. Ponieważ poziom frekwencji jest skorelowany często z poparciem politycznym, a ponadto występują silne różnice pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, należało go skonstruować na podstawie większej liczby obserwacji. Pod uwagę wzięto dane z wszystkich wyborów powszechnych z ostatniej dekady (2005-2015): było to łącznie 16 wyborów/serii pomiarowych (prezydenckich I i II tura, parlamentarnych krajowych i europejskich, samorządowych, referendum). Brana była pod uwagę najwyższa odnotowana frekwencja w tych wyborach, oznaczająca maksymalną mobilizację społeczną. Odwracając tok rozumowania, im wyższa absencja, tym w większym stopniu wskaźnik aktywności społecznej identyfikował problemy społeczne tego rodzaju.

Zróznicowanie regionalne wskaźnika przedstawiono na rycinie 6.14. Największa absencja dotyczyła zwłaszcza Śląska Opolskiego, a także dużych połaci zachodniej i północnej części kraju. W przypadku Opolszczyzny i północnego Podlasia mogła się wiązać jednak nie tyle z brakiem chęci uczestniczenia w wyborach, co z masowymi wyjazdami za granicę w poszukiwaniu pracy i lepszych warunków życia. Koryguje to zatem chociaż częściowo wskaźnik migracyjny (S2), bazujący na wysoce niepełnej „oficjalnej” statystyce.

Dostępność do usług (S7). Założenia wskaźnika wynikają z hierarchii funkcjonalno-osadniczej, tj. faktu prawidłowości w lokalizacji usług. Usługi wyższego rzędu koncentrują się w ośrodkach o wyższej randze osadniczej z tego powodu, że po pierwsze są rzadkie, a zatem koszty ich utrzymania są wyższe. Tym samym mogą występować tylko w nielicznych ośrodkach. Po drugie, wymagają one na ogół wybitnie specjalistycznej kadry i wyrafinowanego otoczenia biznesowego (konsultingowego, prawnego, itp.), czemu sprzyja efekt aglomeracji, występujący przede wszystkim na najludniejszych obszarach zurbanizowanych. Wyjaśnia to, dlaczego usługi powszechne występują w większej liczbie ośrodków, a metropolitalne – w mniejszej.

Powyzsze prawidłowości są dobrą podstawą do opracowania syntetycznego wskaźnika dostępności do usług (ryc. 6.15). Dotychczasowe analizy dostępności polegały bowiem na jednostkowych obliczeniach do poszczególnych kategorii usług (obiektów usługowych w przestrzeni), np. metodą izochronową (Więckowski i in. 2014) lub 2SFCA (Stępnik 2014), względnie kombinowaną izochronową z zastosowaniem teselyzacji i poligonów Woronoja (Śleszyński 2004a). Słabą stroną tych metod była konieczność jednostkowego podejścia i oddzielność obliczeń dla każdego typu obiektów (w cytowanych opracowaniach m.in. obiektów opieki medycznej, hipermarketów, aptek, obiektów turystycznych). Nie pozwalało to na bardziej kompleksowe lub syntetyczne oceny dostępności do wielu usług. Dopiero

wykorzystanie prawidłowości hierarchii funkcjonalno-osadniczych pozwala ominąć ten problem w satysfakcjonujący sposób.

Hierarchia funkcjonalno-osadnicza ośrodków miejskich warunkuje dostępność w ten sposób, że dobra i usługi różnego rzędu są zlokalizowane na różnych szczeblach tej hierarchii. Tym samym dostępność do ośrodków niższego rzędu i usług tam występujących jest częstsza, a do ośrodków wyższego rzędu – rzadsza. Jest to kluczowe z punktu widzenia obsługi ludności, która (przy pewnym uproszczeniu i uśrednieniu) korzysta codziennie z usług niższego rzędu, np. handlowych, rzadziej z administracji różnego szczebla, a najrzadziej – z wyspecjalizowanych usług metropolitalnych. Nie oznacza to jednak wcale potrzeby koncentracji w ocenie dostępności wyłącznie na najniższym szczeblu, gdyż dostęp do usług wyższego rzędu, np. w zakresie opieki zdrowotnej jest uwarunkowany bezpieczeństwem.

W analizie wykorzystano dostępność transportem indywidualnym, przy założeniu że samochód prywatny jest dobrem stosunkowo powszechnym, co przekłada się m.in. na strukturę pasażerskiej pracy przewozowej w Polsce. Naturalnie, jest to jednak pewne uproszczenie, które w pewien sposób zniekształca rzeczywistą dostępność, związaną z kosztami ekonomicznymi oraz dostępnością dla niektórych kategorii społecznych wyłączonych lub mających ograniczenia z powodu korzystania z samochodu, np. osób starszych, niepełnosprawnych, uczącej się młodzieży itd. Zaletą tej metody jest jednak możliwość wykorzystania odpowiednich, dedykowanych do tych celów baz danych i modeli prędkości ruchu, umożliwiających wykonanie porównywalnych wyników.

W tym przypadku zastosowano syntetyczny wskaźnik dostępności czasowej do ośrodków usługowych różnego rzędu (Śleszyński 2014), wcześniej w typologii dostępności czasowej dla potrzeb *KPZK 2030* (mapa nr 12). Jego konstrukcja jest następująca. Najpierw wyznacza się metodą izochronową najkrótszy czas dojazdu do ośrodków różnego rzędu, tj. powiatowych, subregionalnych i wojewódzkich. W tym konkretnym przypadku zastosowano oryginalny model prędkości ruchu samochodem osobowym (Śleszyński 2015). Następnie te trzy odległości czasowe były ważone udziałem ludności w poszczególnych ośrodkach osadniczych według wzoru (W_i):

$$W_i = 0,37t_w + 0,25t_s + 0,38t_p,$$

gdzie:

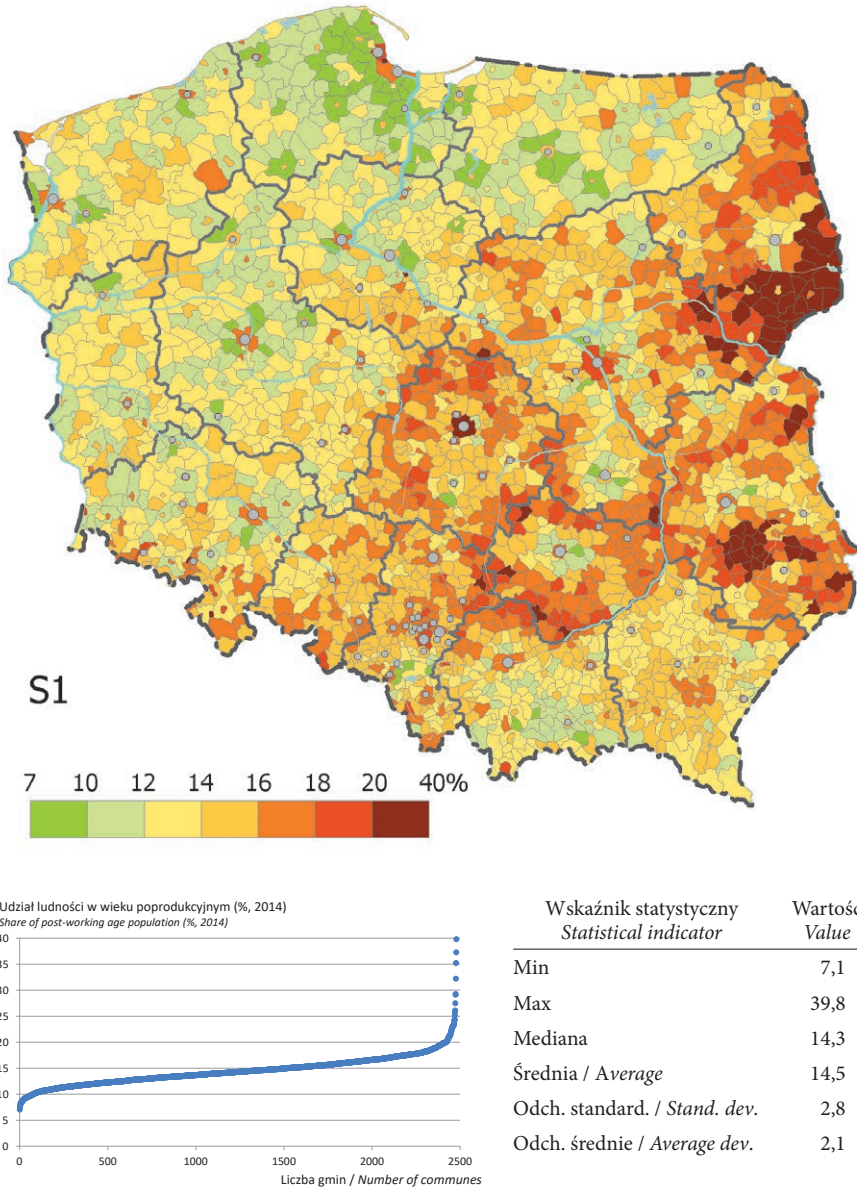
t_r – uśredniony czas dojazdu z danej gminy do centrum miasta wojewódzkiego,

t_s – uśredniony czas dojazdu z danej gminy do centrum miasta subregionalnego,

t_p – uśredniony czas dojazdu z danej gminy do centrum miasta powiatowego.

Przyjęto zatem, że wysokie wartości syntetycznego wskaźnika dostępności oznaczają peryferyjność gminy, tj. odległe położenie gminy względem tych trzech kategorii ośrodków osadniczych, niekorzystne dla potrzeb delimitacji obszarów problemowych. Wartości 0,37, 0,25 oraz 0,38 we wzorze oznaczają udziały liczby ludności tych kategorii (sumują się do 1).

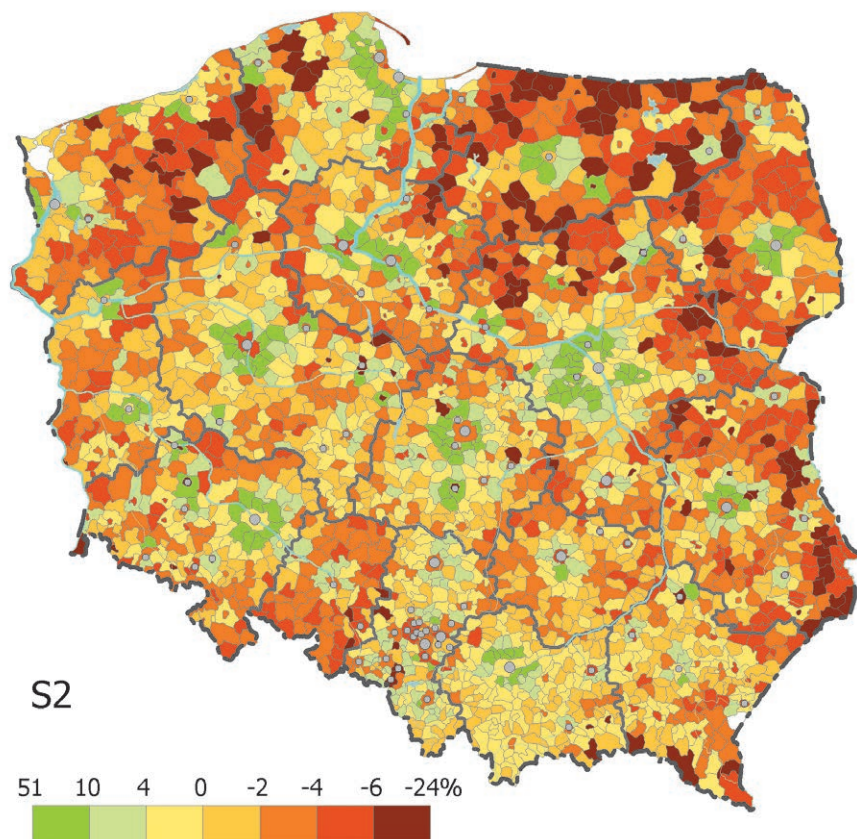
Uznanie, że peryferyjność zostanie skwantyfikowana za pomocą dostępności czasowej, wynikało z tego, że czas jest uniwersalnym miernikiem dostępności przestrzennej. Odzwierciedla on bowiem fundamentalną zasadę ludzkiego postępowania, jaką jest dążenie do maksymalizacji kontaktów przy minimalizacji aktywności, w sensie trudu lub wysiłku, jaki trzeba podjąć przy utrzymywaniu tychże kontaktów (Karlqvist 1975). Uniwersalność czasu wynika też z jego powszechności i porównywalności oraz absolutności (wszystkie zdarzenia zachodzą w tym samym czasie).



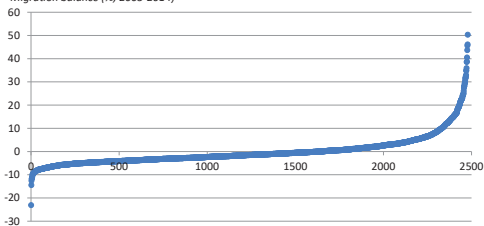
Ryc. 6.9. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika S1 (starość demograficzna), wyrażonego jako udział ludności w wieku poprodukcyjnym (2014)

Fig. 6.9. Regional and statistical diversification of S1 indicator (demographic aging), expressed as the share of the post-working age population (2014)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.2 / own elaboration based on data in table 6.2



Saldo migracji (% 2005-2014)
Migration balance (% 2005-2014)



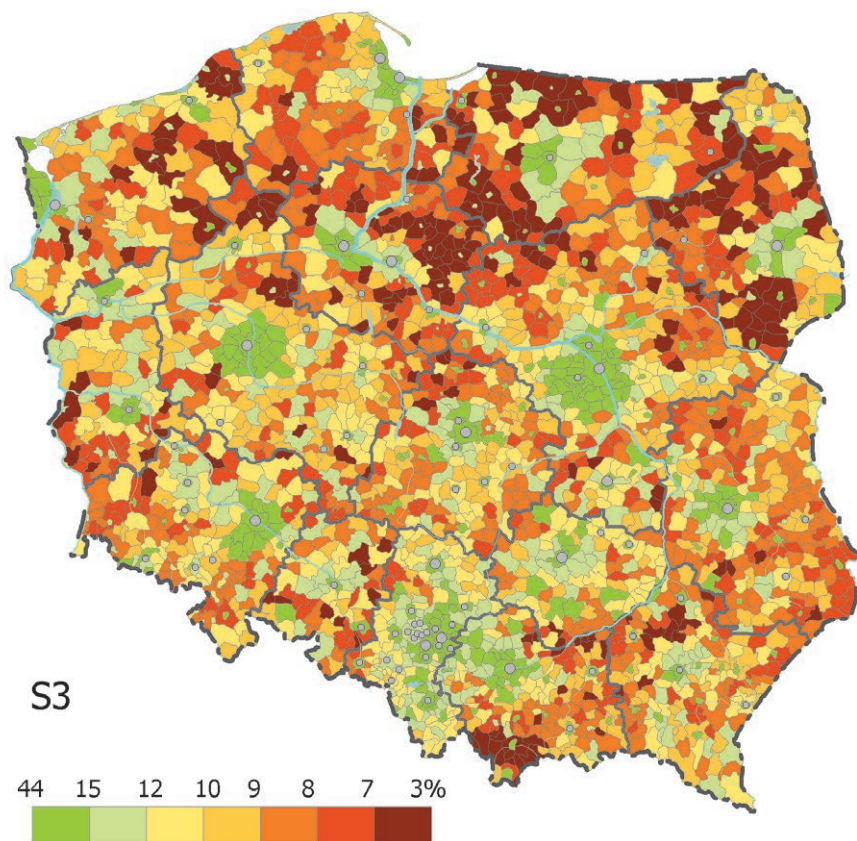
Liczba gmin / Number of communes

Wskaźnik statystyczny Statistical indicator	Wartość Value
Min	-23,0
Max	50,4
Mediana	-1,5
Średnia / Average	-0,1
Odch. standard. / Stand. dev.	6,3
Odch. średnie / Average dev.	2,1

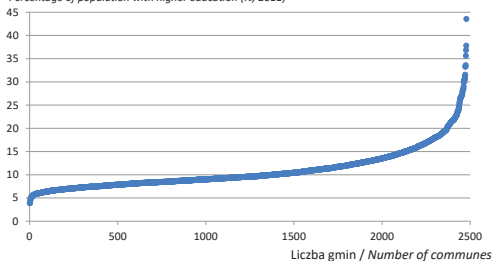
Ryc. 6.10. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika S2 (saldo wymeldowań i zameldowań na 100 osób w latach 2005-2014)

Fig. 6.10. Regional and statistical diversification of S2 indicator (registered migration balance per 100 inhabitants in 2005-2014)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.2 / own elaboration based on data in table 6.2



Udział ludności z wykształceniem wyższym (% , 2011)
Percentage of population with higher education (% , 2011)



Wskaźnik statystyczny
Statistical indicator

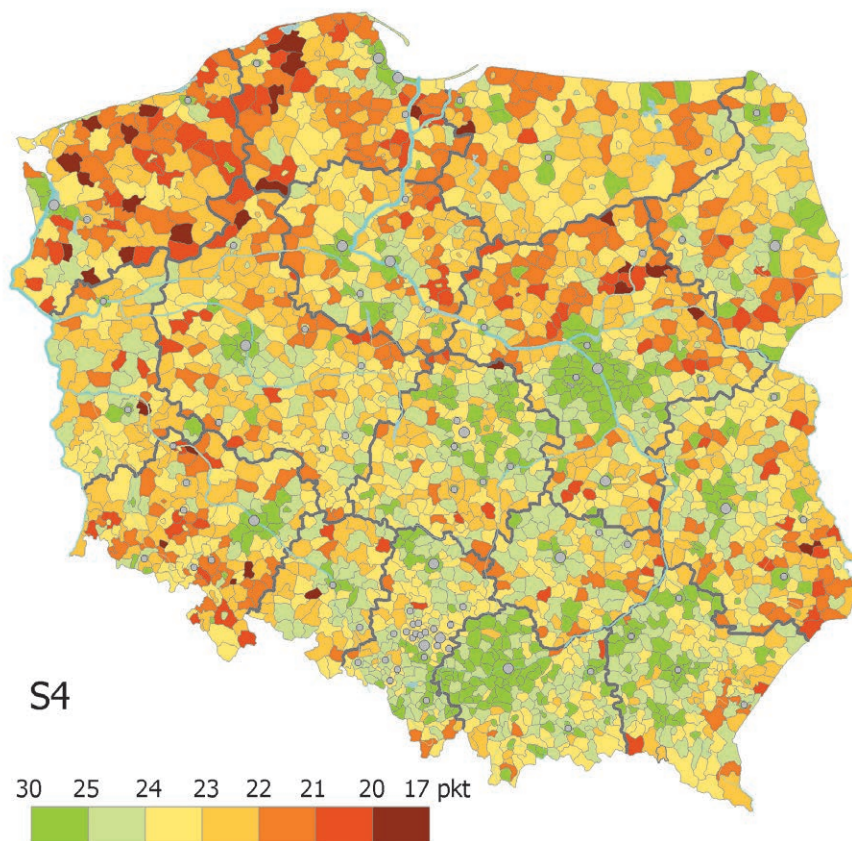
Wartość
Value

Min	3,9
Max	43,5
Mediana	9,6
Średnia / Average	10,9
Odch. standard. / Stand. dev.	4,3
Odch. średnie / Average dev.	2,1

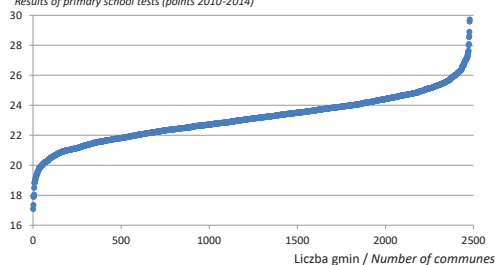
Ryc. 6.11. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika S3 (wykształcenie ludności), wyrażonego oszacowanym udziałem ludności w wieku 13 i więcej lat z wykształceniem wyższym (2011)

Fig. 6.11. Regional and statistical diversification of S3 indicator (education of population), expressed by the share of population aged 13 and over with higher education (2011)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych jak w tabeli 6.2 / own elaboration based on data in table 6.2



Wyniki sprawdzianu w szkołach podstawowych (pkt, 2010-2014)
Results of primary school tests (points 2010-2014)

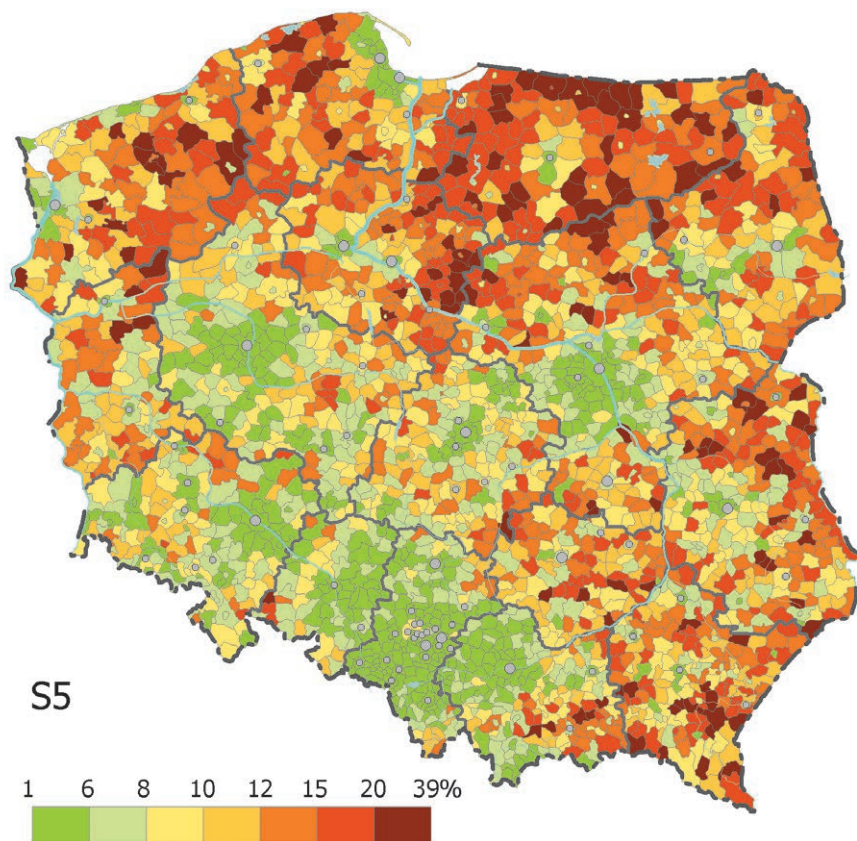


Wskaźnik statystyczny Statistical indicator	Wartość Value
Min	17,1
Max	29,7
Mediana	23,1
Średnia / Average	23,1
Odch. standard. / Stand. dev.	1,6
Odch. średnie / Average dev.	2,1

Ryc. 6.12. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika S4 (poziom edukacji szkolnej), wyrażonego średnimi wynikami sprawdzianu w szkołach podstawowych (2010-2014)

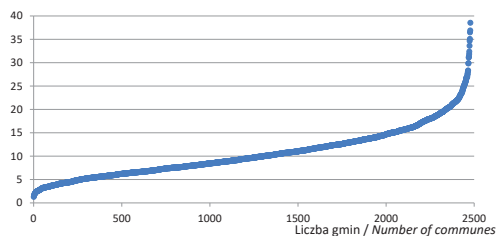
Fig. 6.12. Regional and statistical diversification of S4 indicator (school education level) expressed as the average primary school test results (average of 2010-2014)

Źródło / Source: : opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.2 / own elaboration based on data in table 6.2



Udział osób korzystających z pomocy społecznej wg kryterium dochodowego
(%, 2014)

Participation of beneficiaries of social assistance according to the income criterion (%), 2014)



Wskaźnik statystyczny
Statistical indicator

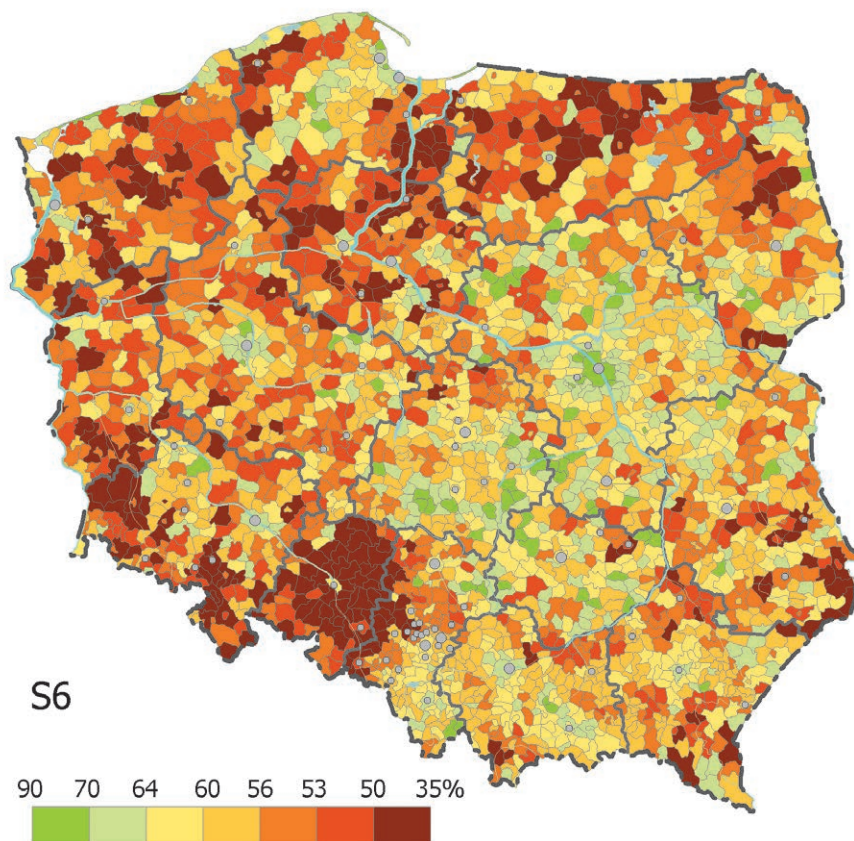
Wartość
Value

Min	1,3
Max	38,5
Mediana	9,6
Średnia / Average	10,6
Odch. standard. / Stand. dev.	5,2
Odch. średnie / Average dev.	2,1

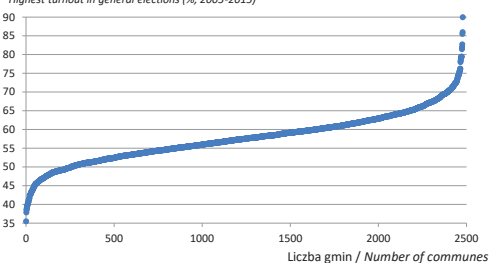
Ryc. 6.13. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika S5 (ubóstwo dochodowe), wyrażonego udziałem osób korzystających z pomocy społecznej według kryterium dochodowego (2014)

Fig. 6.13. Regional and statistical diversification of S5 indicator (income poverty) expressed as the share of social assistance beneficiaries by income criterion (2014)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.2 / own elaboration based on data in table 6.2



Najwyższa frekwencja w wyborach powszechnych (%; 2005-2015)
Highest turnout in general elections (%; 2005-2015)

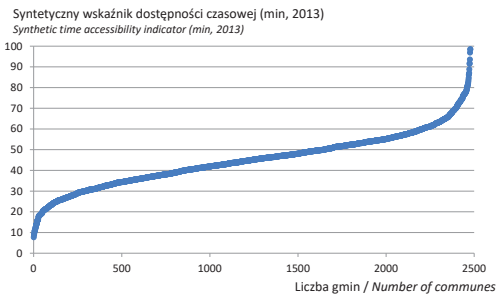
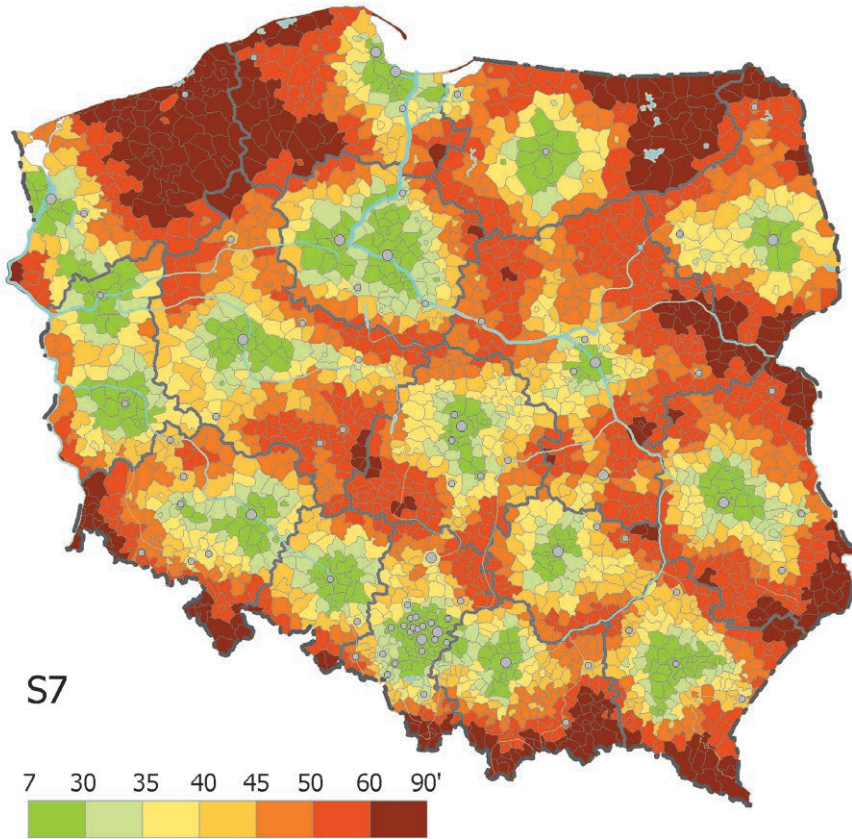


Wskaźnik statystyczny Statistical indicator	Wartość Value
Min	35,5
Max	90,0
Mediana	57,5
Średnia / Average	57,7
Odch. standard. / Stand. dev.	6,5
Odch. średnie / Average dev.	2,1

Ryc. 6.14. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika S6 (aktywność społeczna), wyrażoną najwyższą frekwencją w dowolnych ogólnopolskich wyborach powszechnych (2005-2015)

Fig. 6.14. Regional and statistical diversification of S6 indicator (social activity) expressed as the highest turnout in any nationwide general elections (2005-2015)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.2 / own elaboration based on data in table 6.2



Wskaźnik statystyczny Statistical indicator	Wartość Value
Min	5,5
Max	90,0
Mediana	57,5
Średnia / Average	57,7
Odch. standard. / Stand. dev.	6,5
Odch. średnie / Average dev.	2,1

Ryc. 6.15. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika S7 (dostępność do usług), wyrażonego syntetycznym wskaźnikiem dostępności czasowej do ośrodków usługowych różnego rzędu (2013) (wg Śleszyńskiego, 2016)

Fig. 6.15. Regional and statistical diversity of S7 indicator (accessibility to services) expressed by a synthetic index of time accessibility to service centers of various order (2013) (after Śleszyński, 2016)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 6.2 / own elaboration based on data in table 6.2

6.2.4. EKONOMICZNE OBSZARY PROBLEMOWE

W ramach Ekonomicznych Obszarów Problemowych wybór 7 wskaźników był uwarunkowany potrzebą kompleksowego ujęcia problemów gospodarczych, odzwierciedlających się w przestrzeni w postaci silnych różnicowań międzyregionalnych, międzygminnych, itp. Uznano, że powinny one reprezentować najbardziej istotne problemy, związane m.in. z dochodem narodowym, przedsiębiorczością, inwestycjami oraz dostępnością przestrzenną. Zaproponowano wskaźniki jak w tabeli 6.3.

Tabela 6.3. Wskaźniki ekonomiczne wykorzystane do delimitacji Ekonomicznych Obszarów Problemowych

Nazwa ogólna wskaźnika	Miernik		Jednostka odniesienia	Okres referencyjny	Źródło danych
	skrót	Nazwa			
Ogólny poziom rozwoju ekonomicznego	E1	Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca (w stosunku do średniej krajowej)	subregion (72)	2013	GUS (BDL)
Zaawansowana przedsiębiorczość	E2	liczba podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu na 1000 mieszkańców	gmina	2014	GUS (BDL)
Zamożność samorządów	E3	dochody własne budżetów gmin na 1 mieszkańca	gmina	2012-2014 (średnia)	GUS (BDL)
Zamożność mieszkańców i ich inwestycje	E4	powierzchnia użytkowa mieszkań oddana do użytku na 1 mieszkańca	gmina	2010-2014	GUS (BDL)
Stopa bezrobocia	E5	liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym	gmina	2014	GUS (BDL)
Dostępność przestrzenna	E6	wskaźnik towarowej dostępności potencjałowej	gmina	2014	IGiPZ PAN
Urbanizacja	E7	udział terenów zabudowanych i zurbanizowanych	gmina	2013	GUS (BDL/ GUGiK)

Ogólny poziom rozwoju ekonomicznego (E1). Podstawową miarą poziomu rozwoju ekonomicznego jest PKB przeliczone na mieszkańca. Miara ta jest często krytykowana, jako nie do końca odzwierciedlająca poziom życia ludności (Palumbo 2013). Z drugiej strony posiada ona walor porównywalności także w układach międzynarodowych (Jeroen, van den Bergh 2009; Bleys, Whitby 2015). Wskaźnik PKB pozostaje podstawą kwalifikowania regionów (NUTS2) do pomocy strukturalnej Unii Europejskiej. Jest tym samym

głównym wskaźnikiem determinującym politykę spójności oraz dotychczasowy poziom interwencji. Jego odniesienie do średniej krajowej (a nie tylko średniej UE) może okazać się kluczowe po roku 2020, kiedy fundusze strukturalne nie będą dostępne dla wszystkich województw i wystąpi konieczność uzupełnienia ich mechanizmami krajowymi. W Polsce dane o PKB dostępne są na poziomie podregionów (NUTS3) oraz wyższym. Nie jest możliwe racjonalne oszacowanie wielkości na poziomie gminnym. W rzeczywistości wewnątrz podregionów istnieją naturalne różnicowania w wytwarzaniu PKB (zwłaszcza w bardziej rozległych jednostkach otaczających mocniejsze ekonomicznie ośrodki nie będące odrębnym subregionem, jak np. Lublin, Białystok i Olsztyn; Komornicki 2014). Z tego względu istniejące aktualnie granice subregionów determinują uzyskane wyniki, zmuszając do ostrożniejszej interpretacji. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że wszystkie gminy danego subregionu posiadają obliczony dla niego poziom PKB.

Liczba i zasięg przestrzenny jednostek, dla których wartość PKB przekracza średnią krajową, są w Polsce stosunkowo niewielkie. Do grupy tej należą prawie wyłącznie subregiony – rdzenie obszarów metropolitalnych oraz te, w których swoje siedziby mają największe polskie przedsiębiorstwa (KGHM i PKN Orlen). Wyjątkiem od tej reguły są strefy zewnętrzne dwóch metropolii: poznańskiej oraz warszawskiej (w tym wypadku tylko część zachodnia). Tylko dla tej grupy następuje zakłócenie rozkładu liniowego. Przyrost wskaźnika szybko zwiększa się w kolejnych najzamożniejszych jednostkach. Cała pozostała populacja subregionów odznacza się znacznie mniejszą zmiennością. Notowane różnice są niewielkie także w grupie jednostek najuboższych. Można przyjąć, że z punktu widzenia delimitacji Obszarów Problemowych największe znaczenie mają subregiony, których poziom wynosi poniżej 60-65% średniej krajowej. Jest to jednak wielkość umowna (rozkład zmienności nie pozwala na wskazanie naturalnej przerwy). Jednocześnie dynamika procesów ekonomicznych może wskazywać, że różnicowanie się poziomu PKB w subregionach będzie się zwiększać. Większość analiz dotyczących zależności między dynamiką wzrostu a poziomem PKB wykonywano jednak dotąd na poziomie województw (NUTS2; Łyszczarz, Wyszowska 2015).

Najuboższymi subregionami są w pierwszej kolejności wschodnie podregiony województw lubelskiego i podkarpackiego, wschodnie Mazury, a ponadto także znaczne obszary na Podlasiu, w Małopolsce, w Świętokrzyskim, na Opolszczyźnie i Pomorzu Zachodnim. W przypadku subregionów Podkarpacia, a zwłaszcza Małopolski niskie wartości wskaźnika nie w pełni odzwierciedlają rzeczywistość ekonomiczną. Wynikają one z odmiennej struktury demograficznej (relatywnie większa liczba dzieci nie wytwarzających PKB) oraz z prawdopodobnie wyższego udziału tzw. szarej

sfery gospodarki, a także z istnienia kapitału zakumulowanego na drodze prywatnych transferów międzynarodowych.

Uzyskany obraz tylko częściowo potwierdza słusność delimitowania Polski Wschodniej złożonej z pięciu województw (wydzielonych na potrzeby odrębnego programu operacyjnego UE). Dowodzi on silnych różnic wewnętrznych w obrębie tego makroregionu, a także wskazuje, że poza nim istnieją w Polsce inne obszary o podobnie słabej sytuacji ekonomicznej (w szczególności na Pomorzu).

Z punktu widzenia delimitacji OP, jako najważniejsze uznać należy ostatecznie dwie rozległe strefy o niskim poziomie wytwarzania PKB. Są nimi alternatywnie delimitowana Polska Wschodnia oraz pas wewnętrzny Pomorza.

Zaawansowana przedsiębiorczość (E2). Zagadnienie zilustrowano wskaźnikiem liczby podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu na 1000 mieszkańców. Do usług wyższego rzędu zaliczono sekcje J-R, zgodnie z tradycją wykorzystania tego wskaźnika w innych opracowaniach (Gawryszewski i in. 1998). Przy tym rola przedsiębiorczości w sytuacji poszczególnych terytoriów jest wielowymiarowa, stanowiąc równocześnie element kapitału ludzkiego, jak też podstawę rozwoju produkcji (Zioło 2006; Klasik 2006). Szczególne znaczenie ma w tym kontekście przedsiębiorczość w obrębie usług wyższego rzędu, rozumiana jako funkcja wyrażająca dążność do poszukiwania i stosowania nowych idei lub technologii w elastycznym dostosowywaniu do zmian w otoczeniu (Gierańczyk 2009). Zagadnienie zaawansowanej przedsiębiorczości odzwierciedla także istotny proces dezagraryzacji struktury gospodarczej na obszarach wiejskich (Rosner, Stanny 2016).

Wskaźnik obliczono na poziomie gmin. Cecha odznacza się znaczną zmiennością. Podobnie jak w przypadku PKB, jej rozkład jest jednak w większości liniowy. Wyraźne zwiększenie zróżnicowań ma miejsce tylko w grupie jednostek o najwyższych wartościach. Tym samym ponownie trudne jest wydzielenie grupy najsłabszej. Wyraźnie najwyższe wartości wskaźnika notowane są w metropoliach oraz niektórych ośrodkach średniego rzędu. Relatywnie korzystnie wypadają także regiony turystyczne, w tym zwłaszcza Sudety, a także Pomorze Zachodnie. Strefa o najniższym poziomie przedsiębiorczości rozciąga się przede wszystkim na obszarach wiejskich Polski centralnej, wschodniej i częściowo południowej. W ogólnym zarysie odpowiada ona dawnemu zaborowi rosyjskiemu i austriackiemu, powiększonemu o znaczną część województwa warmińsko-mazurskiego oraz fragmenty kujawsko-pomorskiego. Na tak zdefiniowanym obszarze widoczne są wyspy o znacząco lepszej sytuacji w rejonie Warszawy, Krakowa, a mniejszym stopniu także Łodzi, Lublina, Białegostoku oraz w rejonie Wielkich Jezior Mazurskich. Zdecydowanie najniższa przedsiębiorczość występuje na

północnym Mazowszu i sąsiadujących z nim obszarach warmińsko-mazurskiego, podlaskiego i kujawsko-pomorskiego. Podobne wskaźniki notowane są w wielu innych gminach m.in. w świętokrzyskim i łódzkim, ale tam układ przestrzenny pozostaje bardziej mozaikowy (sąsiadują z nimi jednostki o znacznie lepszej sytuacji). Cechą charakterystyczną uzyskanego rozkładu przestrzennego są także bardzo ostre granice pomiędzy niektórymi strefami o wysokiej i niskiej przedsiębiorczości. Najwyraźniej występują one w otoczeniu Warszawy, ale widoczne są także w rejonie większości aglomeracji Polski wschodniej (Lublin, Białystok, Rzeszów). Zjawiska tego nie notujemy natomiast w sąsiedztwie Poznania i Wrocławia. Oznacza to, że możliwości dyfuzji przedsiębiorczości w największych ośrodków nie są jednakowe w różnych częściach kraju.

Podsumowując, z punktu widzenia wydzielenia OP najgorsza sytuacja w zakresie przedsiębiorczości występuje ponownie w Polsce wschodniej oraz centralnej (krąg otaczający Warszawę i Łódź). Rozkład ten pokrywa się w znacznej mierze ze strefami rolnictwa indywidualnego. Nie jest on jednak tożsamy względem innych analizowanych wskaźników (np. bezrobocia, dochodów gmin itd.). Wspomniane kręgi niższej przedsiębiorczości notujemy także (choć w bardziej szczątkowej formie) wokół Wrocławia i Poznania. Dowodzi to, że przedsiębiorczość w większym stopniu (względem innych cech) pokazuje nam proces wymywania kapitału ludzkiego do najaktywniejszych metropolii. Migracje są selektywne i tym samym różnicowanie się sytuacji gmin może w przypadku tej cechy przebiegać bardziej dynamicznie, a powstające dysproporcje są większe. Możliwości przeciwdziałania temu procesowi są ograniczone. O ile w przypadku sytuacji na rynku pracy (a pośrednio także sytuacji budżetowej jednostek samorządowych – patrz niżej) dyfuzji procesów rozwojowych sprzyjać mogą dojazdy do pracy, to w odniesieniu do przedsiębiorczości jedynym rozwiązaniem jest kreowanie nowych funkcji i ośrodków wzrostu.

Zamożność gmin (E3). W celu określenia zamożności gmin zastosowano wskaźnik dochodów własnych budżetów gmin na 1 mieszkańca. Wartość uśredniono dla trzech ostatnich przekrojów czasowych (2012, 2013 i 2014), celem uniknięcia błędów związanych z jednorazowymi wahaniami (zwłaszcza w przypadku dochodów podatku CIT). Współczynnik ilustruje do pewnego stopnia niezależność (samodzielność) ekonomiczną jednostek samorządowych (Heller 2006). Wskazuje, gdzie de facto nie mogą one prowadzić żadnej własnej polityki prorozwojowej (w tym np. inwestycji w niezbędną infrastrukturę) i koniecznością jest interwencja podejmowana z wyższego szczebla publicznego. Tylko dochody własne są bowiem dochodami, którymi w miarę swobodnie mogą dysponować władze lokalne (Gałązka 2013).

Generalna prawidłowość przestrzenna wskazuje na lepszą sytuację budżetową jednostek w Polsce zachodniej i północnej, a więc tam, gdzie mniejszą

rolę odgrywa rolnictwo indywidualne, które nie odprowadza żadnych podatków dochodowych, a jedynie niewielkie podatki od nieruchomości. Dlatego najniższe wartości wskaźnika notujemy w województwie podkarpackim, lubelskim, świętokrzyskim oraz na znacznych obszarach Mazowsza, województwa łódzkiego, podlaskiego, a nawet małopolskiego. W większości tych regionów nie są to jednak strefy zwarte przestrzennie. Bardzo wyraźnie w sensie pozytywnym wybijają się jednostki otaczające metropolie (Warszawa, Kraków), miasta średniej wielkości (Olsztyn, Rzeszów), gminy z dużymi zakładami przemysłowymi (np. Kozienice) lub z nimi sąsiadujące (dojazdy do pracy płatników PIT, np. rejon Bełchatowa), a także te, w których istotną rolę odgrywa funkcja turystyczna (np. Podhale, Białowieża) oraz gospodarka leśna (m.in. Bieszczady). Potwierdza to tezę, że o zróżnicowaniach przestrzennych w dużej mierze decydują dochody z podatku CIT (Gałązka 2013).

W zachodniej części Polski zróżnicowania przestrzenne są znacznie mniejsze, choć i tu występują jednostki o zaskakująco niskim poziomie dochodów na mieszkańca (zwłaszcza we wschodniej Wielkopolsce, co prawdopodobnie wiązać trzeba z dominującą funkcją rolniczą). Generalnie, głównie z uwagi na obowiązujący system zasilania gmin podatkami centralnymi uzyskany rozkład przestrzenny jest bardziej mozaikowy, niż w przypadku innych badanych wskaźników. Z drugiej strony zmienność wskaźnika jest ogólnie niewielka (za wyjątkiem liderów o najwyższych dochodach). Wzrost oddziaływania wzajemnego gmin sąsiadujących możliwy jest praktycznie wyłącznie na drodze dojazdów do pracy.

Podsumowując, jako szczególnie problemowe (w kontekście budżetów samorządowych) uznać należy pozametropolitalne regiony Polski wschodniej i centralnej, z wyłączeniem stref turystycznych i leśnych (na ogół nieoddziaływujących na otoczenie) oraz jednostek wokół dużych zakładów, zwłaszcza energetycznych, (gdzie oddziaływanie takie jest niekiedy obserwowane). W przeciwieństwie do innych badanych zmiennych dochody własne budżetów pozostają potencjalnie wrażliwe na zmiany w systemie podatkowym (zwłaszcza w sektorze rolnictwa).

Zamożność mieszkańców i ich inwestycje (E4). Wiele wcześniejszych badań dowodzi, że w warunkach polskich zamożność jednostek samorządowych, a nawet sytuacja na rynku pracy, nie zawsze koreluje z zamożnością ludności (por. m.in. Swianiewicz 2001). Dlatego też jako oddzielny wskaźnik ilustrujący to zagadnienie wybrano powierzchnię użytkową mieszkań oddanych do użytku na mieszkańca w latach 2010-2014. Zakup mieszkań lub budowa domów należą bowiem do najpoważniejszych inwestycji podejmowanych przez gospodarstwa domowe. Są odzwierciedleniem ich realnych możliwości: bądź to zgromadzonych zasobów, bądź też zdolności kredytowej,

którą jako dobrze weryfikowaną przez banki, można uznać za obraz perspektyw finansowych rodzin (Ulman 2010; Florczak 2008).

W porównaniu do innych wskaźników uzyskany obraz przestrzenny ujawnił bardziej rozległe przestrzennie strefy wokół metropolii, a także innych miast wojewódzkich, a nawet subregionalnych. Oddziaływanie mierzone inwestycjami budowlanymi okazało się znacznie szersze, niż oceniane dochodami gmin oraz sytuacją na rynku pracy. Zjawisko to można tłumaczyć do pewnego stopnia dojazdami do pracy w szarej sferze gospodarki (np. w budownictwie), a także transferami gotówkowymi od osób migrujących do największych miast lub zagranicę. Innym powodem może być stosunkowo duża niezgodność miejsc zameldowania (i płacenia podatków) oraz faktycznego zamieszkania (według przykładowych badań, w strefie podmiejskiej Warszawy niezgodność ta sięga kilkunastu procent; Śleszyński 2011). Z drugiej strony brak tych samych zjawisk w strefach peryferii regionalnych (najczęściej strefy wzdłuż granic województw oraz przy granicy kraju) można interpretować jako efekt zaburzonej struktury demograficznej. Inwestycje nie występują w strefach depopulacji, z uwagi na postępujące starzenie populacji oraz związany z tym nadmiar (a nie niedobór) powierzchni mieszkań (por. Wesołowska 2011). Wnioski te potwierdzają badania niedoboru statystycznego mieszkań w skali gmin (Śleszyński 2004b).

Uwagę zwraca także niskie skorelowanie wskaźnika z innymi zmiennymi na niektórych obszarach. Dotyczy to w pierwszej kolejności Małopolski (Podhale i inne tereny karpackie), gdzie skala inwestycji jest bardzo duża, pomimo niskich dochodów gmin oraz formalnie wysokiego bezrobocia i co więcej, niskiego PKB. Z wysokim prawdopodobieństwem przyczyną może być tutaj migracja zagraniczna i transfery finansowe oraz wysoki udział „szarej strefy” w turystyce. Podobnie można interpretować relatywnie dużą skalę inwestycji na zachodnim Podlasiu, co dodatkowo wiąże się z udziałem w inwestycjach budownictwa jednorodzinnego, z założenia o większej powierzchni użytkowej mieszkań. Z drugiej strony niektóre inne obszary emigracyjne (np. Opolszczyzna) nie notują tak dużej skali inwestycji. Można to prawdopodobnie wiązać z lepszym wcześniejszym wyposażeniem w substancję mieszkaniową, jak też trwalszym charakterem emigracji.

Rozkład zmiennej jest zasadniczo liniowy. Wyraźny szybki wzrost wartości obserwujemy tylko w kategorii jednostek o najwyższym poziomie inwestycji. Podział na Polskę zachodnią i wschodnią jest w przypadku wskaźnika znacznie mniej widoczny niż dla innych zmiennych. Największe zwarte obszary niskich inwestycji gospodarstw domowych obserwujemy na południowej Lubelszczyźnie, w pasie Pomorza Środkowego, a także w północnej części województwa warmińsko-mazurskiego, wschodniej mazowieckiego oraz w świętokrzyskim, opolskim i kujawsko-pomorskim. Ponadto również

w Sudetach i we wschodnich Karpatach. Lokalnie układ jest mozaikowy, co może być związane z czynnikami różnicującymi poszczególne jednostki w zakresie dochodów, takich jak duże zakłady o relatywnie wysokich uposażeniach (Bełchatów), turystyka (pas wybrzeża na Pomorzu środkowym), migracje w określonych kierunkach i związany z nimi prywatny transfer środków (Siemiatycze o wieloletniej tradycji wyjazdów do Belgii).

Podsumowując, wskaźnik zamożności i inwestycji ludności uznać trzeba za bardzo istotny i rzucający dodatkowe światło na delimitacje obszarów problemowych. Ogranicza on w pewnym stopniu ich zasięg terytorialny, gdyż za jego pośrednictwem widoczne są ukryte czynniki rozwojowe (jak szara sfera, zagraniczny i krajowy transfer środków). Z drugiej strony rozkład obszarów o najgorszej sytuacji w zakresie, tak definiowanej, zamożności jest po części pochodną sytuacji demograficznej, a nie tylko ekonomicznej.

Poziom bezrobocie (E5) mierzony jest na potrzeby niniejszej analizy liczbą osób bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym. Przyjęcie takiego punktu odniesienia (w zamian za „zwykłe” odnośnienie stopy bezrobocia do ludności zawodowo czynnej) czyni wskaźnik bardziej niezależnym od ogólnej aktywności zawodowej. Należy też pamiętać, że „oficjalny” poziom bezrobocia jest w Polsce jednocześnie zawyżany i zaniżany z różnych powodów („szara strefa”, wyjazdy zagraniczne, problem ukrytego bezrobocia na wsi i in.). Co więcej oba te zjawiska nie są równomiernie rozłożone w układach przestrzennych. Zaniżenie bezrobocia wynika głównie z braku jego rejestracji na terenach wiejskich (małe gospodarstwa rodzinne). Zawyżenie wskaźnika wiąże się z rejestracją osób faktycznie nie poszukujących pracy (chęć uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego, praca w szarej sferze lub zagranicą itd.). Dlatego bardziej wiarygodne dane o bezrobociu uzyskiwane są przy zastosowaniu metodologii BAEL (badanie kwestionariuszowe). Są one jednak osiągalne jedynie na poziomie wojewódzkim. Badania dotyczące regionalnego rozkładu bezrobocia są liczne i wielowymiarowe. W większości potwierdzają one trwałe charakter istniejących różnicowań terytorialnych (m.in. Tokarski 2008; Gałązka 2013).

Zdecydowanie najlepsza sytuacja ma miejsce na rynkach pracy dużych metropolii i ich bezpośredniego otoczenia (strefy dojazdów). Dotyczy to w pierwszej kolejności Warszawy, Trójmiasta, Wrocławia, Poznania, Krakowa i Górnego Śląska. Rozległe strefy niskiego poziomu bezrobocia występują w Wielkopolsce, na Śląsku, zachodnim Mazowszu oraz Pomorzu Gdańskim. Inne miasta średniej wielkości także charakteryzują się niższym poziomem wskaźnika, ale ich oddziaływanie na rynek pracy okolicznych jednostek jest ograniczone przestrzennie. Na tym tle pozytywnie wyróżniają się bardziej rozbudowane przestrzennie strefy rynków pracy Kalisza i Kępna w wielkopolskim oraz Suwałk w podlaskim. Tego typu przykłady dowodzą, że zwiększenie

zasięgu oddziaływania lokalnych rynków pracy jest możliwe przy równoczesnym zwiększeniu liczby miejsc pracy oraz poprawie warunków dojazdów pracowniczych (w transporcie zarówno indywidualnym jak i zbiorowym). Przykładowo we wspomnianych Suwałkach pozyskanie inwestorów w SSE szło w parze z modernizacją sieci drogowej.

Uzyskany obraz przestrzenny jest nadal uwarunkowany istotnym czynnikiem historycznym w postaci rozmieszczenia przed 1989 r. byłych państwowych gospodarstw rolnych. Bezrobocie na tych terenach w większości okazało się trwałe, a nawet dziedziczone przez kolejne pokolenie. Dotyczy to w pierwszej kolejności Pomorza Zachodniego, Środkowego oraz prawie całego województwa warmińsko-mazurskiego, a także części kujawsko-pomorskiego. W obu wypadkach ukształtowały się najbardziej rozległe strefy problemowe rynku pracy. Inne mniejsze geograficznie strefy podwyższonego bezrobocia wiążą się z upadkiem starych zagłębi i okręgów przemysłowych (przede wszystkim obszar na styku województw świętokrzyskiego i mazowieckiego) oraz stref peryferyjnych i przygranicznych (np. Kotlina Kłodzka, wschodnia Lubelszczyzna, Podkarpacie i Podlasie). Charakterystyczny jest także wysoki poziom wskaźnika w północnej części Mazowsza.

W przeciwieństwie do większości innych zmiennych ekonomicznych rozkład jednostek z uwagi na wskaźnik bezrobocia ma charakter s-kształtny. Możliwe jest wyodrębnienie zarówno gmin o sytuacji wyraźnie najlepszej (poniżej 5%), jak też tych, gdzie zjawisko stanowi poważny problem ekonomiczny i społeczny (powyżej 15%).

Z punktu widzenia delimitacji obszarów problemowych uwagę zwraca duża liczba jednostek silnie odróżniających się od najbliższego sąsiedztwa. Są to swego rodzaju wyspy lepszej sytuacji na rynku pracy (m.in. w wymienionych strefach problemowych, jak np. Działdowo w woj. warmińsko-mazurskim), jak też gminy o wysokim poziomie wskaźnika położone blisko, lub nawet wewnątrz terenów o relatywnie niższym poziomie bezrobocia (np. okolica Gubina w lubuskim).

Podsumowując, w skali krajowej strefami o największych problemach rynku pracy jest pas biegnący od przedmieść Szczecina przez Pomorze Środkowe, województwo kujawsko-pomorskie (z wyłączeniem aglomeracji toruńsko-bydgoskiej), północne Mazowsze i region warmińsko-mazurski. Ponadto zwarte strefy to wspomniane już pogranicze województwa mazowieckiego i świętokrzyskiego (z Radomiem) oraz pas przygraniczny wzdłuż granicy z Ukrainą w województwie Podkarpackim i Lubelskim. Polska Wschodnia jako makroregion nie ujawnia się w tym wypadku, co jest wynikiem wysokiego udziału rolnictwa w zatrudnieniu (część bezrobocia jest ukryta).

Dostępność przestrzenna (E6). Jako zmienną obrazującą sytuację ekonomiczną zastosowano wskaźnik pozwalający na ocenę dostępności w transporcie towarowym. Wykorzystano miarę syntetycznej dostępności potencjałowej opracowanej dla Ministerstwa Rozwoju w latach 2014-2015 (Komornicki i in. 2015). Przy tym miara dostępności potencjałowej jest powszechnie stosowana w wielu badaniach europejskich i krajowych (m.in. Hansen 1959; Spiekermann 2013; Geurs, Eck 2003; Gutierrez i in 2011; Komornicki i in. 2010; Rosik i in 2015) ze względu na uniwersalność i syntetyczność, jakkolwiek jej mankamentem jest nadreprezentacja obszarów centralnych analizowanego obszaru.

W przypadku wskaźnika wartość zmiennej jest wypadkową położenia jednostki względem infrastruktury transportowej (drogowej, kolejowej oraz żeglugi śródlądowej) i „atrakcji” mierzonej w 50% rozkładem demograficznym, a w 50% rozkładem PKB (Komornicki i in. 2010). Równoległe zastosowanie obu tych punktów odniesienia wynika z założenia, że o ile PKB jest odzwierciedleniem produkcji towarów, to rozkład demograficzny odpowiada w znacznym stopniu rozkładowi ich konsumpcji. Rola poszczególnych gałęzi transportu w konstrukcji wskaźnika odpowiada ich udziałowi w pracy przewozowej. Oznacza to, że dominujące znaczenie dla uzyskanego obrazu przestrzennego ma dostępność drogowa.

Wskaźnik odznacza się znaczną polaryzacją przestrzenną. Najlepiej dostępne są obszary położone w sąsiedztwie największych metropolii, w tym zwłaszcza w dwóch układach bipolarnych Warszawa – Łódź oraz Kraków – konurbacja górnośląska. Od tych biegunów pasy lepszej dostępności rozchodzą się wzdłuż nowocześniejszej (szybszej) infrastruktury transportowej w kierunku Poznania (A2), Wrocławia (S8), Gdańska (A1) i Rzeszowa (A4). Najbardziej rozległe strefy słabej dostępności koncentrują się w północno-zachodniej i północno-wschodniej części kraju (w ujęciu wojewódzkim przede wszystkim zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie i podlaskie). Niska dostępność utrzymuje się także wzdłuż granicy zachodniej i wschodniej oraz w Karpatach i Sudetach. W tych wypadkach są to jednak jedynie relatywnie wąskie pasy, dla których niższa wartość wskaźnika wynika z samego peryferyjnego położenia. Problem rozległych stref na północy jest natomiast pochodną zarówno niedorozwoju sieci osadniczej i braku ośrodków produkcyjnych, jak też i braków w infrastrukturze transportowej. Przedstawiony rozkład jednoznacznie wskazuje także na możliwość poprawy sytuacji w tym zakresie. Przykładem jest wyraźnie zwiększająca się dostępność rejonu Rzeszowa (porównaj Rosik i in. 2015), co trzeba interpretować przede wszystkim jako efekt budowy autostrady A4 aż do granicy ukraińskiej, ale także jako wynik modernizacji linii kolejowej oraz dynamiki rozwojowej stref przemysłowych województwa (tzw. Dolina Lotnicza).

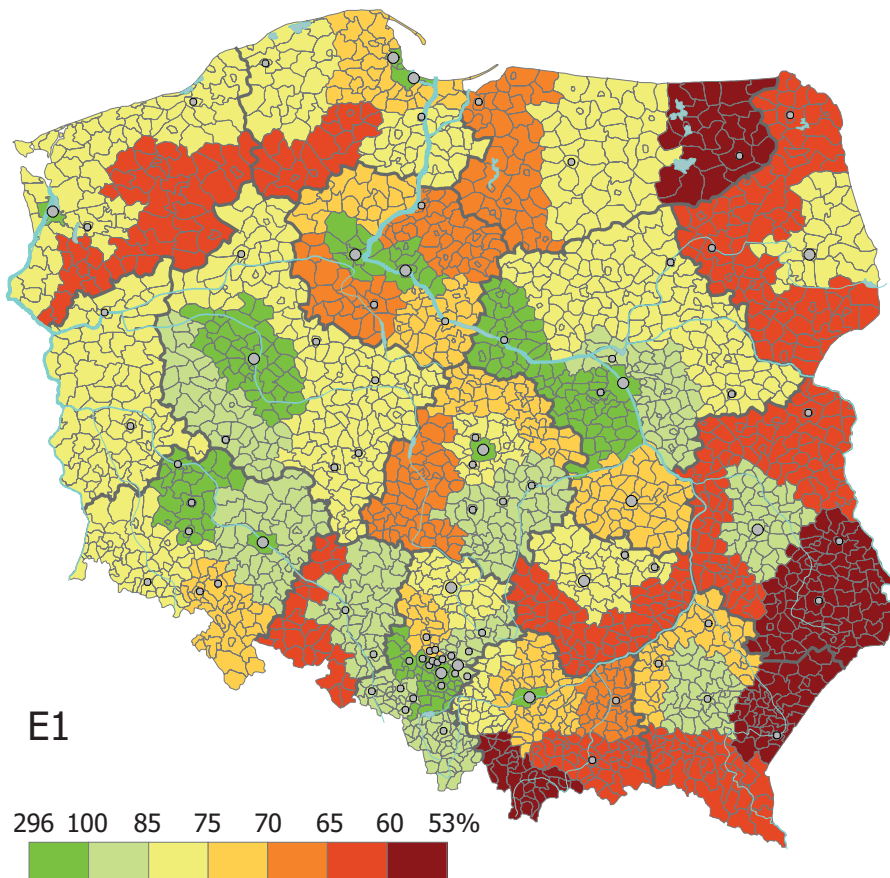
Do najslabiej dostępnych ośrodków regionalnych należą Białystok i Olsztyn oraz Szczecin, Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski. Z regionów Polski centralnej jako relatywnie słabiej dostępne wskazać należy województwa świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie oraz południową część wielkopolskiego. Zwłaszcza w ostatnim przypadku odpowiedzialność za taki stan rzeczy ponoszą braki w sieci drogowej i kolejowej.

Urbanizacja morfologiczna (E7). Wskaźnik urbanizacji wyrażający się w odsetku gruntów zabudowanych przyjęto jako istotne uzupełnienie dotychczas omówionych zmiennych. Jako jedyny pokazuje on faktyczne skumulowane zainwestowanie na danym obszarze. Pozwala zatem uwzględnić potencjał ekonomiczny wytworzony w latach poprzednich, który nie jest widoczny we współczesnych procesach społeczno-ekonomicznych, jednocześnie jednak stanowiąc szansę, np. związaną z rewitalizacją, reindustrializacją, a także z efektywnym wykorzystaniem przestrzeni (bez koniecznej potrzeby nadmiernego zainwestowania nowych terenów otwartych (koszty środowiskowe). Oczywiście, w określonych sytuacjach interpretacja wskaźnika musi być ostrożna, gdyż wysoki poziom tak rozumianej urbanizacji występuje także na terenach zdegradowanych, gdzie można byłoby oceniać go negatywnie. Założono jednak, że są to sytuacje o wymiarze lokalnym. Po drugie, nie znane jest ułożenie (rozkład) jednostek osadniczych i zabudowy, które może być rozproszone, a nie skoncentrowane i tym samym przyczyniać się do niskiej efektywności systemów osadniczo-gospodarczych (Kowalewski i in. 2014).

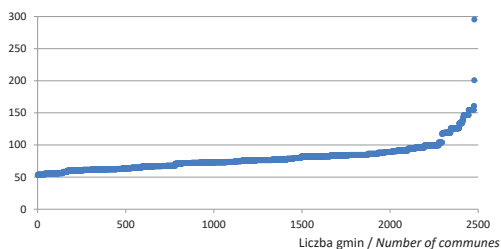
Rozkład jednostek jest dość odmienny niż w przypadku pozostałych zmiennych. W przypadku obszarów słabo i średnio zainwestowanych ma on przebieg liniowy. Szybszy wzrost występuje od poziomu około 7% terenów zurbanizowanych i zabudowanych, zaś bardzo szybki od powyżej poziomu 50% (czyli w grupie jednostek miejskich). W układzie przestrzennym prawie w całej Polsce dominują gminy o niskim poziomie zurbanizowania (poza wyspami miejskimi). Na tym tle wyróżniają się jednak bardziej rozległe strefy znacznego zainwestowania. Należy do nich przede wszystkim Wielkopolska, Śląsk (pas województw śląskiego, opolskiego i dolnośląskiego), a także Pomorze Gdańskie. Są to wyraźne ślady urbanizacji XIX-wiecznej jaka dokonywała się na terenach ówczesnych Prus (jednak poza obecnym Pomorzem Zachodnim oraz Warmią i Mazurami). Pozytywnie wyróżniają się także niektóre strefy turystyczne (Wybrzeże Zachodnie, Zakopane). Z drugiej strony istotnym czynnikiem wpływającym na zmienną jest lesistość analizowanych obszarów.

W kontekście delimitacji Ekonomicznych Obszarów Problemowych rola czynnika urbanizacji jest głównie związana z eliminowaniem z potencjalnych OP stref o wysokim stopniu zagospodarowania. Delimitowanie obszarów

niskiej urbanizacji, jako problemowych musi być bardzo ostrożne. Można jednak wskazać, że w niektórych regionach mamy do czynienia z rozwojem, który nie przekłada się na zainwestowanie. Można tu wymienić pozostałe tereny turystyczne (jak Mazury, czy Karpaty poza Podhalem) oraz tereny o wysokiej jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej, gdzie rozwój rolnictwa nie przekłada się na wzrost znaczenia innych funkcji (wymagających zabudowy; np. obszary rolnicze Lubelszczyzny, a także Kujaw).



Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca (w stosunku do średniej krajowej, 2013)
Gross Domestic Product per capita (relative to national average, 2013)



Wskaźnik statystyczny
Statistical indicator

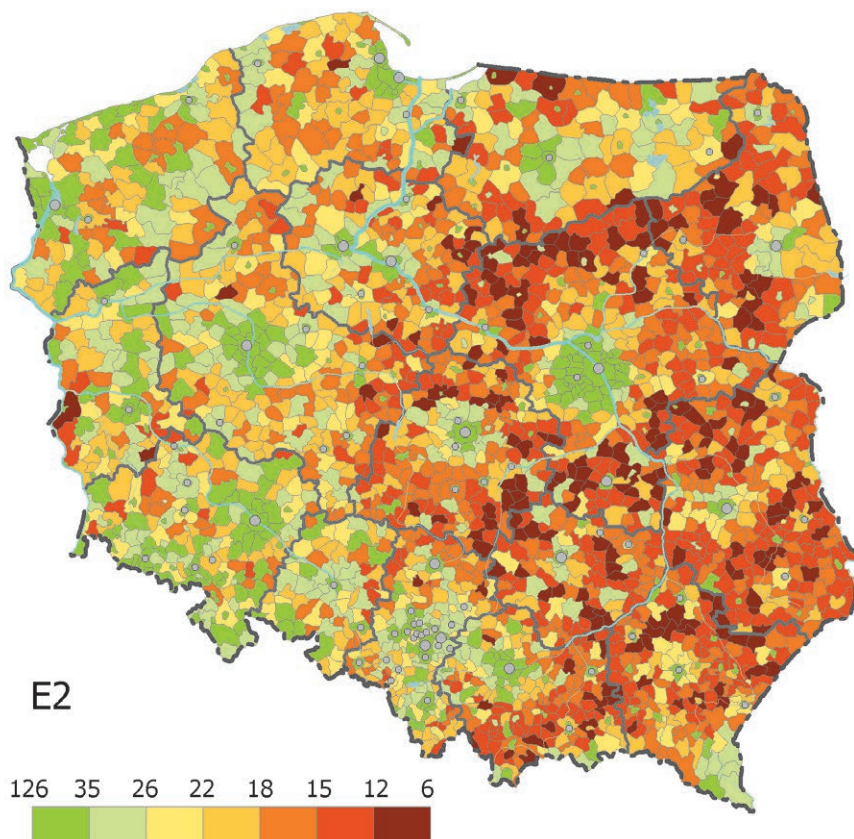
Wartość
Value

Min	53,6
Max	295,4
Mediana	75,8
Średnia / Average	79,6
Odch. standard. / Stand. dev.	20,0
Odch. średnie / Average dev.	13,9

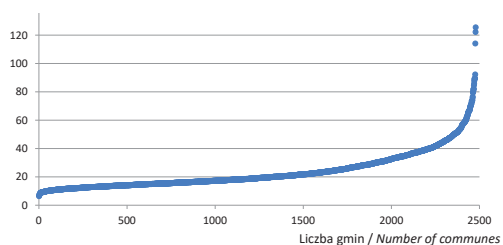
Ryc. 6.16. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika E1 (ogólny poziom rozwoju ekonomicznego), wyrażonego jako Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca (w stosunku do średniej krajowej) (2014)

Fig. 6.16. Regional and statistical diversification of E1 indicator (overall level of economic development), expressed as the Gross Domestic Product per capita (relative to national average) (2014)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych jak w tabeli 6.3. / own elaboration based on data as in table 6.3



Liczba podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu na 1000 mieszkańców (2014)
Number of high specialized services business entities per 1000 inhabitants (2014)

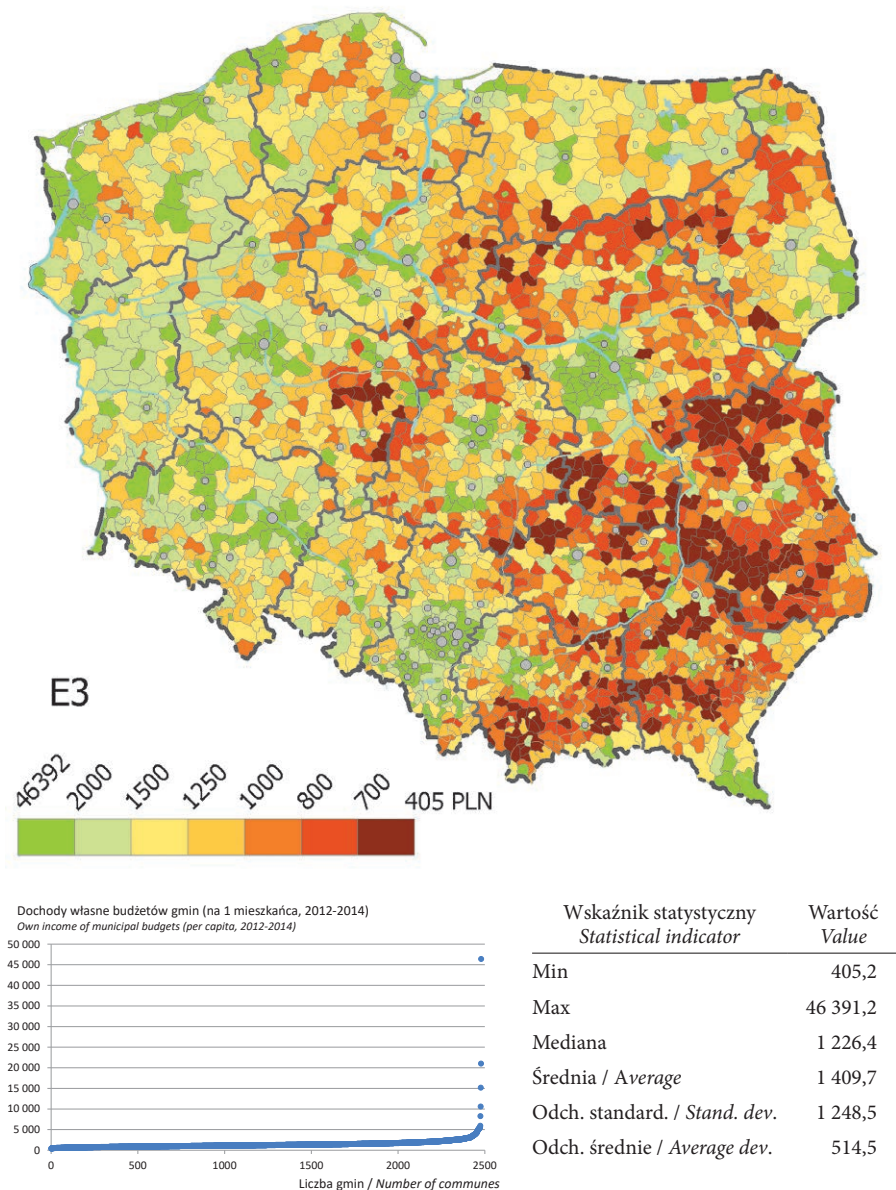


Wskaźnik statystyczny Statistical indicator	Wartość Value
Min	6,5
Max	125,5
Mediana	19,1
Średnia / Average	23,6
Odch. standard. / Stand. dev.	13,3
Odch. średnie / Average dev.	9,7

Ryc. 6.17. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika E2 (zaawansowana przedsiębiorczość), wyrażonego jako liczba podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu na 1000 mieszkańców (2014)

Fig. 6.17. Regional and statistical diversification of E2 indicator (advanced entrepreneurship) expressed as the number of high specialized service business entities per 1,000 inhabitants (2014)

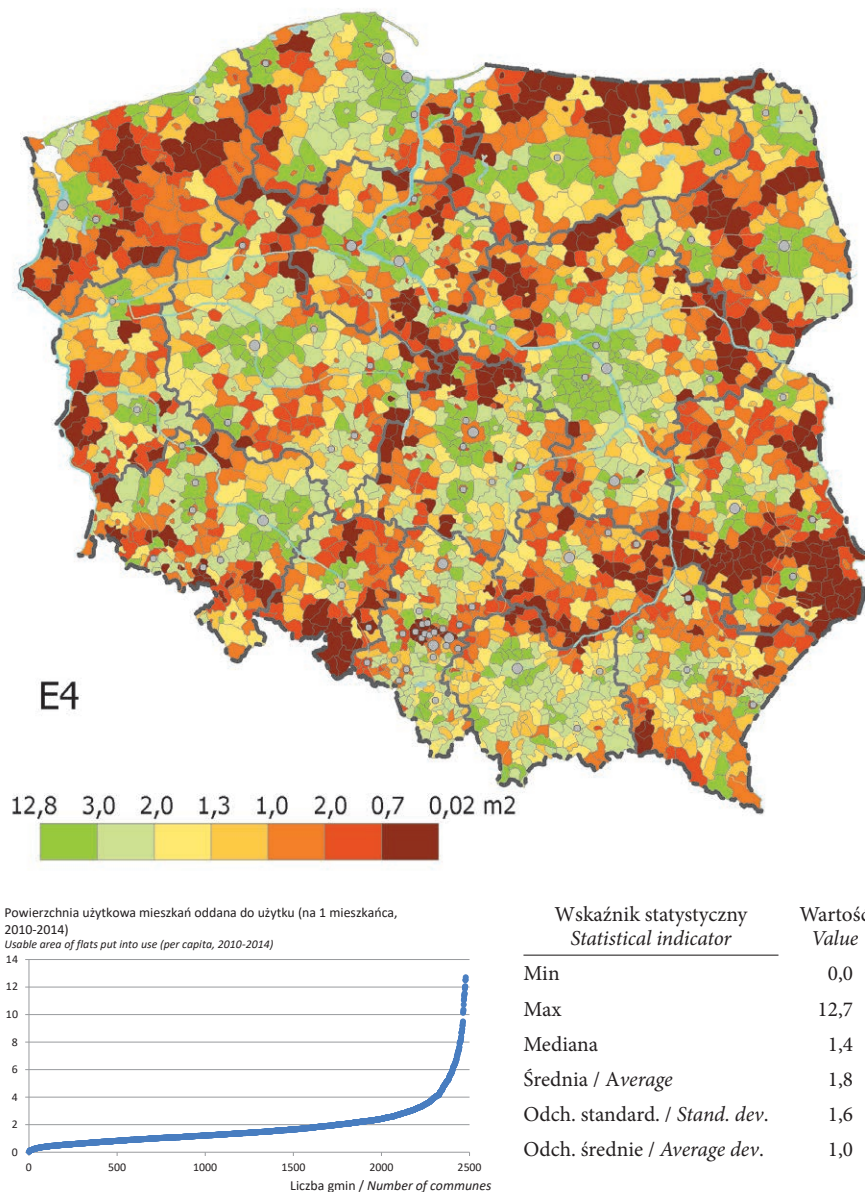
Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych jak w tabeli 6.3 / own elaboration based on data as in table 6.3



Ryc. 6.18. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika E3 (zamożność samorządów), wyrażonego jako dochody własne budżetów gmin na 1 mieszkańca (2014)

Fig. 6.18. Regional and statistical diversification of E3 indicator (wealth of self-governments); expressed as own municipal budgets income per capita (2014)

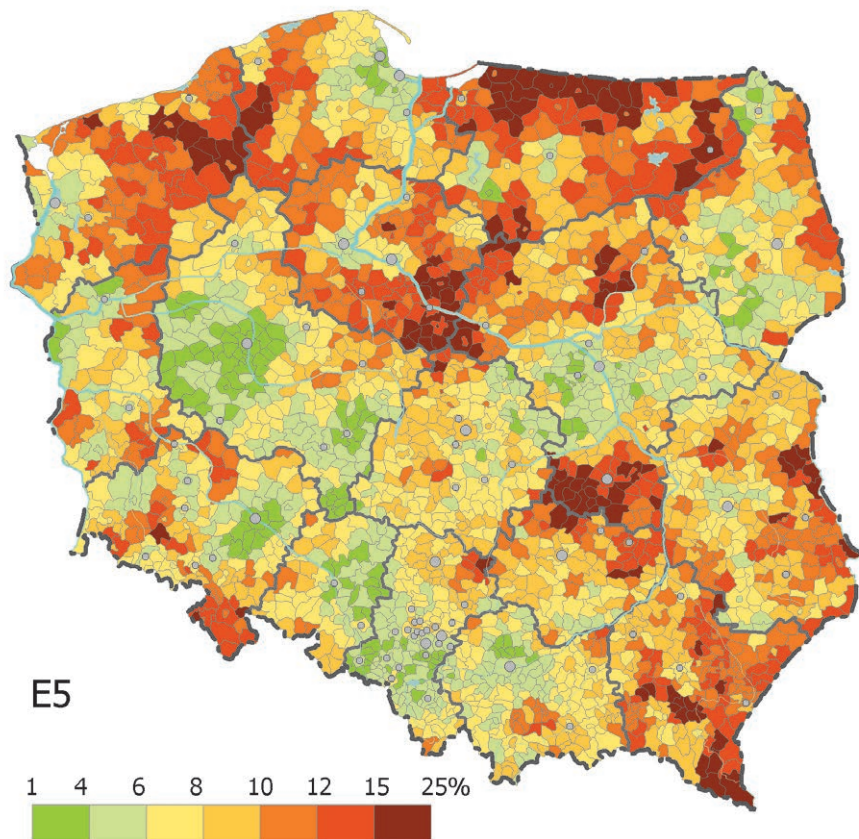
Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych jak w tabeli 6.3 / own elaboration based on data as in table 6.3



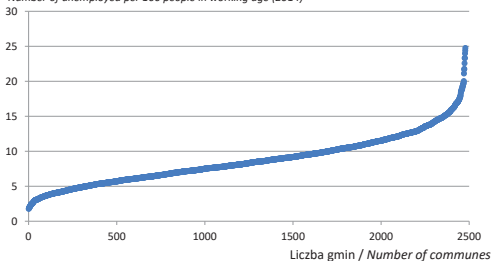
Ryc. 6.19. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika E4 (zamożność mieszkańców i ich inwestycje), wyrażonego jako powierzchnia użytkowa mieszkań oddana do użytku na 1 mieszkańca (2014)

Fig. 6.19. Regional and statistical diversification of E4 indicator (wealth of inhabitants and their investments); expressed as usable area of dwellings put into use per capita (2014)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych jak w tabeli 6.3 / own elaboration based on data as in table 6.3



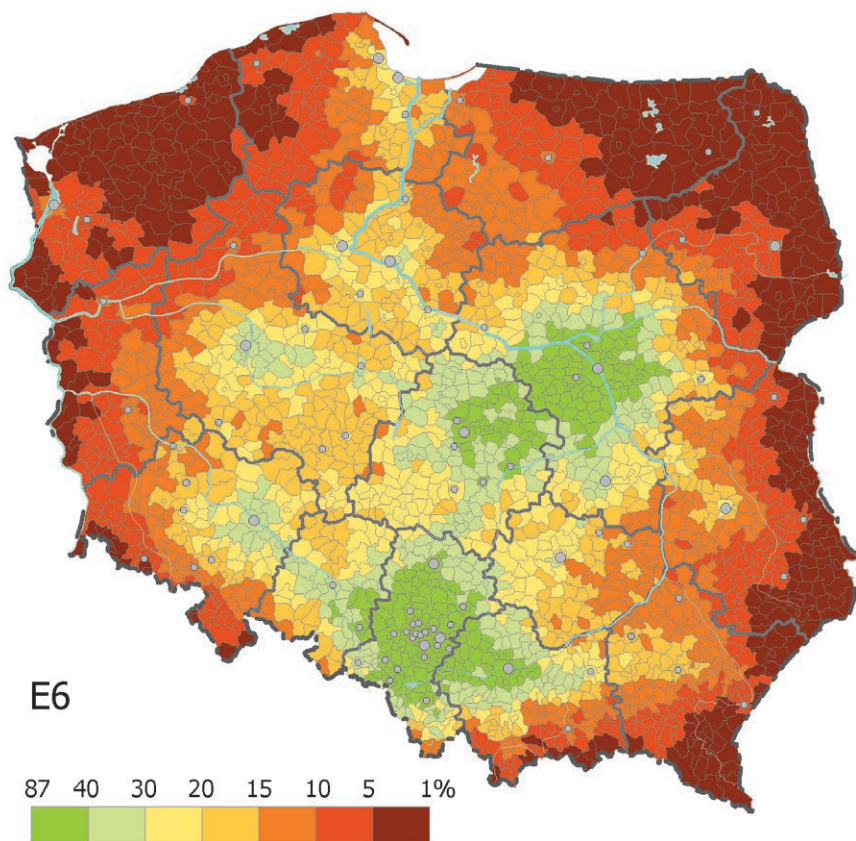
Liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym (2014)
Number of unemployed per 100 people in working age (2014)



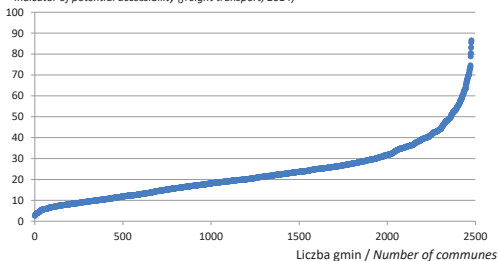
Wskaźnik statystyczny Statistical indicator	Wartość Value
Min	1,8
Max	24,8
Mediana	8,3
Średnia / Average	8,7
Odch. standard. / Stand. dev.	3,4
Odch. średnie / Average dev.	13,9

Ryc. 6.20. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika E5 (stopa bezrobocia), wyrażonego jako liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym (2014)
Fig. 6.20. Regional and statistical diversification of E5 indicator (unemployment rate) expressed as the number of unemployed per 100 people at working age (2014)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych jak w tabeli 6.3 / own elaboration based on data as in table 6.3



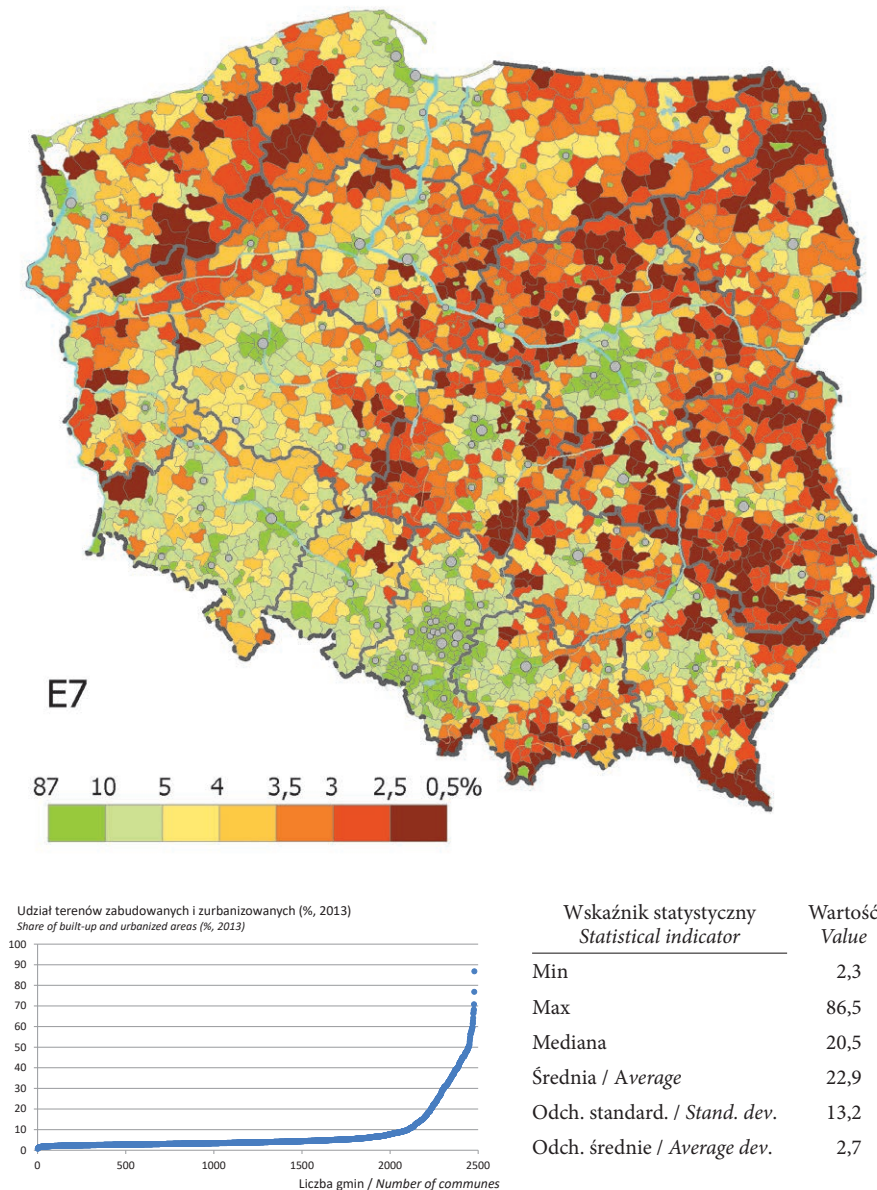
Wskaźnik towarowej dostępności potencjalowej (2014)
Indicator of potential accessibility (freight transport; 2014)



Wskaźnik statystyczny Statistical indicator	Wartość Value
Min	2,3
Max	86,5
Mediana	20,5
Średnia / Average	22,9
Odch. standard. / Stand. dev.	13,2
Odch. średnie / Average dev.	2,7

Ryc. 6.21. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika E6 (dostępność przestrzenna), wyrażonego jako wskaźnik towarowej dostępności potencjalowej (2014)
Fig. 6.21. Regional and statistical diversification of E6 indicator (spatial accessibility) expressed as freight potential accessibility indicator (2014)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych jak w tabeli 6.3 / own elaboration based on data as in table 6.3.



Ryc. 6.22. Zróżnicowanie regionalne i statystyczne wskaźnika E7 (urbanizacja), wyrażonego jako udział terenów zabudowanych i zurbanizowanych (2014)

Fig. 6.22. Regional and statistical diversification of E7 indicator (urbanization) expressed as the share of built-up and urbanized areas (2014)

Źródło / Source: opracowanie własne na podstawie danych jak w tabeli 6.3 / own elaboration based on data as in table 6.3.

7. DELIMITACJA OBSZARÓW STRATEGICZNEJ INTERWENCJI

7.1. OBSZARY WZROSTU

7.1.1. LISTA INDYKATYWNA

Wstępna lista indykatywna Obszarów Strategicznej Interwencji – Obszarów Wzrostu (OSI-OW) oparta została na dwóch tabelach. W tabeli 7.1 zestawiono te spośród OSI wymienionych w strategiach rozwoju województw, które mają charakter prorozwojowy i jednocześnie zostały dość wyraźnie zdefiniowane przestrzennie. Nie brano pod uwagę licznych OSI problemowych. Pominęto także obszary określane nieprecyzyjnie (np. jako strefy rolnicze) lub też opisujące zbiory jednostek rozproszonych (np. ośrodki subregionalne, miasta powiatowe itp.).

Następnie w tabeli 7.2 zestawiono OSI-OW będące wynikiem propozycji i dyskusji zespołu eksperckiego (autorów niniejszego opracowania). Nie brano pod uwagę ich częściowego nakładania się z OSI-OW proponowanymi w strategiach rozwoju województw. Listę obszarów uzupełniono o ich przynależność do jednego lub kilku podsystemów.

W kolejnym etapie dokonano scalenia obu wykazów, podczas którego dokonano połączenia niektórych proponowanych obszarów. Listę uzupełniono o brakujące ośrodki metropolitalne (zgodnie z definicją *KPZK 2030*), które nie znalazły się w tabelach 7.1 i 7.2. (Wiodące systemy: OT – osadniczo-transportowy, PT – przemysłowo-technologiczny, RP – rolniczo-przetwórczy, TR – turystyczno-rekreacyjny, OS – obszarów specjalnych).

Tabela 7.1. OSI wymieniane w strategiach rozwoju województw i posiadające charakter wyraźnie nawiązujący do Obszarów Wzrostu (OW) zdefiniowanych w niniejszym opracowaniu

Strategia Rozwoju Województwa	Obszary Strategicznej Interwencji o charakterze OW wyznaczone w strategiach rozwoju województw	Wiodące podsystemy
Dolnośląskie	Wrocławski Obszar Metropolitalny	OT
Dolnośląskie	Legnicko-Głogowski Okręg Przemysłowy	PT, OT
Dolnośląskie	Aglomeracja Wałbrzyska	OT, PT
Dolnośląskie	Aglomeracja Jeleniogórska	OT, TR
Dolnośląskie	Polsko-czeski obszar transgraniczny	TR, OS
Dolnośląskie	Ziemia Kłodzka	TR, OS
Kujawsko-Pomorskie	Aglomeracja Bydgoszczy i Torunia	OT, PT

Strategia Rozwoju Województwa	Obszary Strategicznej Interwencji o charakterze OW wyznaczone w strategiach rozwoju województw	Wiodące podsystemy
Kujawsko-Pomorskie	Zagospodarowanie Dolnej Wisły i nowy stopień wodny	PT, OT, TR, RP
Kujawsko-Pomorskie	Bory Tucholskie	OT
Kujawsko-Pomorskie	Kujawy – wyspecjalizowana strefa gospodarcza dla rolnictwa	RP
Lubelskie	Obszar funkcjonalny Lublina	OT
Lubelskie	Zagłębie energetyczno-górniczne Łęczna – Chełm	PT
Łódzkie	Zagłębie górniczo-energetyczne Bełchatów – Szczerców – Złoczew	PT
Łódzkie	Zagłębie ceramiczno-budowlane Opoczno – Tomaszów Mazowiecki	PT
Małopolskie	Krakowski Obszar Metropolitalny	OT
Mazowieckie	Obszar Metropolitalny Warszawy	OT
Opolskie	Aglomeracja Opolska	OT
Podkarpackie	Rzeszowski Obszar Funkcjonalny i obszar funkcjonalny Lotnisko Rzeszów-Jasionka	OT
Podlaskie	Białystok i jego obszar funkcjonalny	OT
Świętokrzyskie	Obszar funkcjonalny miasta Kielce	OT, PT
Świętokrzyskie	Obszary przemysłowe (obszary reprezentujące silne tradycje przemysłowe) województwa Świętokrzyskiego: Ostrowiec Świętokrzyski, Skarżysko – Kamienna, Starachowice oraz tereny wydobycia i przetwórstwa surowców mineralnych	PT, OT
Świętokrzyskie	Obszar turystyczno-uzdrowiskowy Busko – Zdrój, Solec – Zdrój oraz potencjalny obszar wód geotermalnych w rejonie Kazimierzy Wielkiej.	TR
Świętokrzyskie	Obszar Gór Świętokrzyskich (predystynowany do rozwoju szeroko rozumianej „spakietyzowanej” i kompleksowej działalności turystycznej).	TR
Warmińsko-Mazurskie	Tygrys Warmińsko-Mazurski	OT, PT, TR
Warmińsko-Mazurskie	Aglomeracja Olsztyna	OT

Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju województw

Tabela 7.2. OSI-OW zaproponowane przez ekspertów

Obszary Strategicznej Interwencji o charakterze OW wyznaczone przez ekspertów	Położenie wojewódzkie	Wiodące podsystemy
O znaczeniu krajowym i międzynarodowym		
Węzeł Łódzki	Łódzkie	OT, PT
Konurbacja Katowicka	Śląskie	PT, OT
Zespół Portowo-Miejski Szczecin-Świnoujście	Zachodniopomorskie, Niemcy	PT, OT, OS
LGOM	Dolnośląskie	PT, OT
Dolina Nadwiślańska	Podkarpackie, Świętokrzyskie, Lubelskie, Mazowieckie	PT, OT
Kielecki Klaster Budowlany	Świętokrzyskie, Mazowieckie	PT
Podlaski Klaster Mleczarski	Podlaskie	RP
Beskid Niski (i ew. Sądecki)	Podkarpackie, Małopolskie, Słowacja	TR, OS
Zachodnie Wybrzeże	Zachodniopomorskie	TR
Mazurski Klaster Technologiczno-Turystyczny	Warmińsko-Mazurskie	PT
Metropolia Gdańsk-Sopot-Gdynia	Pomorskie	OT
Tatrzański obszar transgraniczny	Małopolskie, Słowacja	TR, OS
Lubuski klaster transgraniczny	Lubuskie, Niemcy	OT, PT, OS
Krakowski Obszar Metropolitalny	Małopolskie	OT
Lubelski obszar rolniczy	Lubelskie	RP
ICT Pomorze Zachodnie	Zachodniopomorskie	PT, RP
Sieć średnich miast	Polska	OT
Metropolia sieciowa	Polska	OT
Grójeccko-skierniewicki okręg sadowniczy	Mazowieckie, Łódzkie	RP
O znaczeniu regionalnym (wojewódzkim) (niektóre propozycje zostały zaczerpnięte ze strategii województw)		
Strefa tranzytu Ukraina-Białoruś	Lubelskie	OT
Biała Podlaska, Zamość, Chełm	Lubelskie	OT
Strefy produkcji owoców, warzyw i ziół	Lubelskie	PR
Lubelskie Zagłębie Węglowe	Lubelskie	PT
Klaster naukowo-produkcyjny Puławy-Lublin-Świdnik	Lubelskie	PT
Układ Funkcjonalny Zielona Góra-Skwierzyna-Gorzów Wielkopolski	Lubuskie	OT
Lubuski Region Transgraniczny	Lubuskie, Niemcy	OT
MOF Łodzi	Łódzkie	OT
Zagłębie Bełchatowskie	Łódzkie	PT
Zegrzyński Region Funkcjonalny (funkcje rekreacyjno-turystyczne, usługi dla biznesu, centra kongresowe itp.)	Mazowieckie	TR

Obszary Strategicznej Interwencji o charakterze OW wyznaczone przez ekspertów	Położenie wojewódzkie	Wiodące podsystemy
Kędzierzyn-Koźle (biegun wzrostu, chemia)	Opolskie	PT
Nadnyski Region Turystyczno-Rekreacyjny (zbiornik Nyski i Otmuchowski)	Opolskie	TR
Krosno, Przemysł, Tarnobrzeg	Podkarpackie	OT
Podkarpacka Dolina Lotnicza	Podkarpackie	PT
Kłaster usług leczniczo-sanatoryjnych (Horyniec-Iwonicz-Polańczyk-Rymanów)	Podkarpackie	TR
Łomża, Suwałki	Podlaskie	OT
Strefa tranzytu z krajów bałtyckich	Podlaskie	OT
Podlaska Dolina Mleczna	Podlaskie	PR
Kaszubski Region Turystyczno-Rekreacyjny	Pomorskie	TR
Pobrzeże Pomorskie (wschodnia część Wybrzeża Słowińskiego, Pobrzeże Gdańskie)	Pomorskie	TR
Aglomeracja Bielska-Białej (MOF)	Śląskie	OT
Aglomeracja Rybnika (MOF)	Śląskie	OT
Aglomeracja Częstochowy (MOF)	Śląskie	OT
Oświęcim (przemysłowy subbiegun wzrostu)	Śląskie	PT
Tarnów (przemysłowy subbiegun wzrostu)	Śląskie	PT
Beskidzki region turystyczny (Beskid Żywiecki + Śląski, Kotlina Żywiecka, m.in. Szczyrk, Wisła, Ustroń, Zwardoń, Żywiec)	Śląskie	TR
Tatrzańsko-Podhalański Region Turystyczny	Śląskie	TR
MOF Kielce	Świętokrzyskie	OT
Świętokrzyski Region Turystyczny	Świętokrzyskie	TR
Elbląg	Warmińsko-Mazurskie	OT
Sieć usług „silver economy	Warmińsko-Mazurskie	TR
Wodny obszar funkcjonalny transportowo-produkcyjno-turystyczny	Warmińsko-Mazurskie	TR, PT
MOF Poznań	Wielkopolskie	OT
Zagłębie Konińskie	Wielkopolskie	PT
MOF Szczecin-Świnoujście	Zachodniopomorskie	OT

W kolejnym kroku powiązано obydwie listy. Nie było to jednak proste połączenie, ale praca polegająca po pierwsze na zachowaniu porównywalności, a po drugie – na niezbędnych korektach i uzupełnieniach. Po trzecie, polegało to na powiązaniach niektórych wskazywanych Obszarów Wzrostu w celu uzyskania efektu komplementarności i synergii, zwłaszcza na obszarach położonych w dużej bliskości geograficznej, względnie częściowo pokrywających się.

W sumie zaproponowano dalsze rozważanie następujących OSI-OW, jak w tabeli 7.3. Proponowane Obszary Wzrostu opisano wstępnie w dodatkowej kolumnie jako o znaczeniu krajowym (międzynarodowym) i regionalnym, ale na tym etapie nie przesądzano tego rozdzielenia.

Tabela 7.3. Lista indykatywna OSI, poddawanych w dalszym etapie ewaluacji

Nr	Nazwa	Region w tym województwo)	Główne ośrodki	Wiodące podsystemy
1	Polska Metropolia Sיעiowa (PMS)	Polska	miasta subregionalne i wyższe	OT
1.1	PMS – Metropolia Stołeczna	Mazowieckie	Warszawa	OT
1.2	PMS – pozostałe ośrodki metropolitalne (wg KPZK 2030: Bydgoszcz-Toruń, Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Wrocław)	Polska	Bydgoszcz-Toruń, Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Wrocław	OT
1.2.1	PMS – Bydgoszcz-Toruń	Kujawsko-Pomorskie	Bydgoszcz-Toruń	OT
1.2.2	PMS – Trójmiasto	Pomorskie	Gdańsk, Gdynia, Sopot	OT
1.2.3	PMS – Konurbacja Katowicka	Śląskie	Katowice oraz inne miasta na prawach powiatu	OT
1.2.4	PMS – Kraków	Małopolskie	Kraków	OT
1.2.5	PMS – Łódź	Łódzkie	Łódź	OT
1.2.6	PMS – Poznań	Wielkopolskie	Poznań	OT
1.2.7	PMS – Szczecin	Zachodniopomorskie	Szczecin	OT
1.2.8	PMS – Wrocław	Dolnośląskie	Wrocław	OT
1.3	PMS – pozostałe ośrodki wojewódzkie (Białystok, Gorzów Wlkp.-Zielona Góra, Kielce, Lublin, Olsztyn, Opole, Rzeszów)	Polska	Białystok, Gorzów Wlkp.-Zielona Góra, Kielce, Lublin, Olsztyn, Opole, Rzeszów	OT
1.4	PMS – pozostałe ośrodki regionalne (Bielsko-Biała, Częstochowa, Radom, Rybnik, w KPZK 2030 – 100-300 tys. + Wałbrzych, Ostr. Wlkp-Kalisz, Płock, Słupsk, Koszalin, Legnica, Tarnów, Włocławek, Elbląg, Grudziądz)	Polska	Bielsko-Biała, Częstochowa, Radom, Rybnik, w KPZK 2030 – 100-300 tys. + Wałbrzych, Ostr. Wlkp-Kalisz, Płock, Słupsk, Koszalin, Legnica, Tarnów, Włocławek, Elbląg, Grudziądz	OT
1.5	PMS – pozostałe ośrodki subregionalne (miasta na prawach powiatu, miasta 50 tys. +)	Polska	np. Łomża, Siedlce, Bełchatów, Tarnobrzeg-Sandomierz, Suwałki, Piła, Nowy Sącz, Przemyśl, Krosno lub Krosno-Jasło, Chełm itd.	OT

Nr	Nazwa	Region w tym województwo)	Główne ośrodki	Wiodące podsystemy
2	Legnicko-Głogowski Okręg Przemysłowy	Dolnośląskie	Legnica, Głogów, Lubin, Polkowice	PT
3	Karkonoski Obszar Transgraniczny	Dolnośląskie	Jelenia Góra, Karpacz, Szklarska Poręba, Harrachov, Szpindlerowy Młyn, Trutnov	TR
4	Ziemia Kłodzka	Dolnośląskie	Kłodzko, Kudowa-Zdrój, Polanica-Zdrój, Duszniki-Zdrój, Bystrzyca Kłodzka, Lądek-Zdrój	TR
5	Sudecki Okręg Przemysłowy	Dolnośląskie	Wałbrzych, Świdnica, Jelenia Góra, Dzierżoniów, Biela wa, Nowa Ruda, Bogatynia/Turoszów	PT
6	Kujawski Region Rolniczy	Kujawsko-Pomorskie	Włocławek, Inowrocław, Kruszwica	RP
7	Przemysłowo-Energetyczny Klaster Lubelski	Lubelskie	Lublin, Puławy, Świdnik, Łęczna, Chełm, Puchaczów	PT
8	Lubelski Region Rolniczy	Lubelskie	miasta powiatowe	RP
9	Lubusko-Brandenburski Obszar Transgraniczny	Lubuskie	Kostrzyn n. Odrą, Eisenhüttenstadt, Frankfurt/Oder, Ślubice, Gubin/Güben	OT
10	Zagłębie Bełchatowskie	Łódzkie	Bełchatów, Piotrków Trybunalski	PT
11	Zagłębie Ceramiczno-Budowlane Opoczno-Tomaszów Mazowiecki	Łódzkie	Opoczno, Tomaszów Mazowiecki	PT
12	Tatrzański Obszar Transgraniczny	Małopolskie, Słowacja	Zakopane, Białka Tatrzańska, Bukowina Tatrzańska, Tatrzańska Łomnica, Poprad	TR
13	Grójecko-Skierniewicki Okręg Sadowniczy	Mazowieckie, Łódzkie	Grójec, Skierniewice, Warka	RP
14	Podkarpacka Dolina Lotnicza	Podkarpackie	Rzeszów, Mielec, Krosno, Świdnik, Sędziszów Małopolski	PT
15	Region Turystyczny Wschodnich Karpat	Podkarpackie, Małopolskie, Słowacja	Ustrzyki Dolne, Solina, Sanok, Krosno, Jasło, Gorlice, Nowy Sącz, Krynica-Zdrój, Bardejów, Lubowla, Svidnik	TR
16	Podlaski Klaster Mleczarski	Podlaskie	Kolno, Grajewo, Łomża/Piątnica, Zambrów, Wysokie Mazowieckie	RP

Nr	Nazwa	Region w tym województwo)	Główne ośrodki	Wiodące podsystemy
17	Kaszubski Region Turystyczny	Pomorskie	Bytów, Kościerzyna	TR
18	Dolina Dolnej Wisły	Pomorskie, Kujawsko-Pomorskie	Płock, Włocławek, Toruń, Bydgoszcz, Grudziądz	OT
19	Pomorska Strefa OZE	Pomorskie, Zachodniopomorskie	Szczecinek, Drawsko Pomorskie, Czaplonek, Białogard, Gryfice	RP
20	Śląsko-Żywiecki Region Turystyczny	Śląskie	Szczyrk, Wisła, Ustroń, Zwardoń, Żywiec	TR
21	Przemysłowo-Turystyczny Klaster Staropolsko-Świętokrzyski	Świętokrzyskie	Kielce, Starachowice, Suchedniów, Ostrowiec Świętokrzyski, Bodzentyn, Busko-Zdrój, Pińczów, Wiślica	PT
22	Tygrys Warmińsko-Mazurski	Warmińsko-Mazurskie	Olsztyn, Elbląg, Ostróda, Elk	PT
23	Zagłębie Konińskie	Wielkopolskie	Konin, Adamów, Pątnów, Turek	PT
24	Zachodnie Wybrzeże	Zachodniopomorskie	Świnoujście, Międzyzdroje, Koszalin, Kołobrzeg	TR

7.1.2. OCENA EKSPERCKA I WYZNACZENIE OBSZARÓW STRATEGICZNEJ INTERWENCJI-OBSZARÓW WZROSTU (OSI-OW)

Wstępna lista indykatywna Obszarów Strategicznej Interwencji – Obszarów Wzrostu (OSI-OW) oparta została na dwóch zestawieniach. W pierwszym zebrano te spośród OSI wymienionych w strategiach rozwoju województw, które mają charakter prorozwojowy i równocześnie zostały dość wyraźnie zdefiniowane przestrzennie. Nie brano pod uwagę licznych OSI problemowych. Pominięto także obszary określane nieprecyzyjnie (np. jako strefy rolnicze) lub też opisujące zbiory jednostek rozproszonych (np. ośrodki subregionalne, miasta powiatowe itp.). W drugim zestawieniu zebrano OSI-OW będące wynikiem propozycji i dyskusji zespołu eksperckiego (autorów niniejszego opracowania). Nie brano pod uwagę ich częściowego nakładania się z OSI-OW proponowanymi w strategiach rozwoju województw. Listę obszarów uzupełniono o ich przynależność do jednego lub kilku podsystemów. W sumie zaproponowano dalsze rozważanie 32 OSI-OW.

Zgodnie z przedstawioną w rozdziale 6 metodologią, w dalszym etapie oceniono zaproponowane OSI-OW. Wykonana została ewaluacja według listy, opisanych wyżej 10 pytań. Drugim krokiem była ocena OW z punktu widzenia potrzeby, możliwości i zakresu interwencji publicznej. Ponadto podczas oceny eksperckiej i wyznaczania możliwe były korekty dotyczące zasięgu geograficznego i powiązania z ośrodkami systemu osadniczego. Zdecydowano, że najbardziej uzasadnione jest takie ukształtowanie OSI-OW, aby miały one dobre powiązanie z Polską Metropolią Syciową (według *KPZK 2030*; Korcelli i in. 2011). Powiązanie wszystkich wymienionych czynników pozwoliło na ostateczny wybór OSI-OW, przedstawiony w tabeli 7.4.

Obszary zaznaczono na mapach (ryc. 7.1 i 7.2), na których podkładzie zaznaczono Polską Metropolię Syciową z *KPZK 2030* według stanu aktualnego i docelowego.

Tabela 7.4. Wyznaczone Obszary Strategicznej Interwencji-Obszary Wzrostu (OSI-OW)

Nr	Nazwa	Wiodące podsystemy	Opis ogólny	Profil wsparcia	Uzasadnienie
1A	PMS – Metropolia Stołeczna	OT	Warszawski Obszar Metropolitalny, w wariantcie szerszej delimitacji, obejmujący także obszar położony na kierunku łódzkim aż po granice województwa mazowieckiego (możliwość wsparcia dla warszawsko-łódzkiego obszaru bipolarnego)	Wsparcie dla eliminowania barier ograniczających rozwój, w tym przede wszystkim: a) problemów transportu i innej infrastruktury wewnętrznej, b) gospodarki odpadami; c) współpracy między jednostkami samorządowymi; d) transportu publicznego. Ponadto wsparcie dla poszerzania zasięgu procesów dyfuzyjnych (rozprzestrzenianie impulsów rozwojowych) m.in poprzez zwiększanie obszaru dojazdów do pracy oraz kreowanie wewnątrzmetropolitalnego układu policentrycznego (w zakresie rozmieszczenia miejsc pracy oraz usług pożytku publicznego).	Obszar Metropolitalny Warszawy jest biegunem wzrostu rozwijającym się dynamicznie w warunkach rynkowych. Nie wymaga ona wsparcia rozwoju w rozumieniu tradycyjnym. Jednocześnie rozwój stolicy jest wartością mogącą przyczynić się także do rozwoju innych obszarów. Dlatego celem ewentualnej interwencji musi być eliminowanie barier mogących zakłócić dalszy rozwój metropolii oraz wspomaganie rozwiązań sprzyjających dyfuzji rozwoju (w tym lepszej współpracy między samorządami).
1B	PMS – Bydgoszcz-Toruń	OT	Obszar Metropolitalny Bydgoszcz-Toruń, w wariantcie szerszej delimitacji	Wsparcie dla lepszej integracji wewnętrznej OM, w tym zwłaszcza integracji transportowej Torunia i Bydgoszczy oraz włączenie metropolii w większy Obszar Wzrostu Dolina Dolnej Wisły. Ponadto wspomaganie eliminowania barier ograniczających rozwój, w tym przede wszystkim: a) problemów transportu i innej infrastruktury wewnętrznej, b) gospodarki odpadami; c) współpracy między jednostkami samorządowymi; d) transportu publicznego.	Obszar Metropolitalny Bydgoszcz-Toruń jest miejscem rozwoju dokonującego się na warunkach rynkowych. Jednocześnie jednak integracja wewnętrzna OM jest niewystarczająca dla zapewnienia jego konkurencyjności. W obu ośrodkach zaczynają się także ujawniać bariery wewnętrzne mogące zahamować rozwój.

Nr	Nazwa	Wiodące podsystemy	Opis ogólny	Profil wsparcia	Uzasadnienie
1C	PMS – Trójmiasto	OT	Obszar Metropolitalny Gdańsk-Sopot-Gdynia w wariantcie szerszej delimitacji (co najmniej zgodnej z zasięgiem wykorzystywanym przy tworzeniu Strategii Rozwoju OM, a więc także z powiatami tczewskim, kartuskim i lęborskim), powiększony o Obszar Funkcjonalny Elbląga w województwie warmińsko-mazurskim	Wsparcie dla lepszej integracji wewnętrznej OM (transport publiczny oraz sieć drogową) oraz dla zapewnienia sprawnej obsługi portów morskich przy jednoczesnym nie pogarszaniu warunków życia oraz bezpieczeństwa mieszkańców. Ponadto wspomaganie eliminowania barier ograniczających rozwój, w tym przede wszystkim: a) problemów transportu i innej infrastruktury wewnętrznej, b) gospodarki odpadami; c) współpracy między jednostkami samorządowymi; d) transportu publicznego. Wsparciem należy także objąć działania na rzecz lepszej dyfuzji procesów rozwojowych zwłaszcza w kierunku południowym i wschodnim (Żuławy).	Obszar Metropolitalny Gdańsk-Sopot-Gdynia jest miejscem szybkiego rozwoju dokonującego się na zasadach rynkowych. Jednocześnie jednak rosnące znaczenie portów morskich oraz położenie i wielobiegunowy charakter aglomeracji stwarzają silne bariery mogące ten rozwój zatrzymać. Dyfuzja rozwoju na tereny sąsiednie ma miejsce, ale jest selektywna przestrzennie.
1D (nr 18 na mapie)	PMS – Konurbacja Katowicka (Konurbacja KRB)	OT	Otwarty obszar obejmujący dużą część województwa śląskiego, w tym Konurbację Górnośląską, sąsiednie miasta i gminy, aglomerację rybnicką i wodzisławską, Obszar Funkcjonalny Bielska-Białej, a ponadto także wschodnie ośrodki województwa opolskiego. Obszar przylegający do granic województwa małopolskiego oraz do granicy z Czechami (możliwość rozwoju trójbiegunowego, transgranicznego układu Kraków-Konurbacja Górnośląska-Ostrawa)	Wsparcie dla rozwoju nowych funkcji zmniejszających stopniowo uzależnienie regionu od przemysłu wydobywczego i ciężkiego (przy ich zachowaniu głównie ze względów strategicznych). Wsparcie dla rozwijającego się klastra motoryzacyjnego, m.in. poprzez lepszą integrację z sektorem badawczo-rozwojowym; wsparcie dla sektorów logistyki i transportu, edukacji, a w części południowej także turystyki. Ponadto działania na rzecz lepszej integracji miast obszaru (pogłębienie współpracy; wyrównywanie dysproporcji wewnętrznych na rynku pracy i w poziomie życia) oraz na rzecz eliminowania barier pogarszających jakość życia (depopulacja rdzenia), w tym tych	Zespół obszarów metropolitalnych i ośrodków Górnego Śląska charakteryzuje się opóźnionym oraz zróżnicowanym przestrzennie reagowaniem społeczno-gospodarczym na procesy transformacji systemowej. Część miast i branż rozwija się dynamicznie na warunkach rynkowych. Inne zależne są od spółek będących w znacznej mierze własnością Skarbu Państwa oraz jednocześnie od koniunktury w sektorze wydobywczym. Buforem łagodzącym te procesy może być rozwój innych gałęzi w oparciu o duże zasoby wykwalifikowanej siły roboczej, a także na bazie dogodnego

Nr	Nazwa	Wiodące podsystemy	Opis ogólny	Profil wsparcia	Uzasadnienie
				związanych z jakością środowiska (składowanie odpadów, szkody górnicze, krajobraz), transportem, usługami pożytku publicznego, standardem substancji mieszkaniowej.	położenia w systemie transportowym Polski i Europy. Barierą rozwojową jest struktura wewnętrzna aglomeracji.
1E	PMS – Kraków	OT	Obszar metropolitalny Krakowa w wariantcie szerszej delimitacji, sięgający granic województwa śląskiego (możliwość rozwoju trójbiegunowego, transgranicznego układu Kraków-Konurbacja Górnośląska-Ostrawa)	Wsparcie dla działań poprawiających sytuację w zakresie ochrony środowiska (w tym przede wszystkim jakość powietrza), jako elementu decydującego o jakości życia mieszkańców oraz atrakcyjności turystycznej. Wspomaganie eliminowania barier ograniczających rozwój, w tym przede wszystkim: a) problemów transportu i innej infrastruktury wewnętrznej, b) gospodarki odpadami; c) współpracy między jednostkami samorządowymi; d) transportu publicznego; e) organizacji ruchu turystycznego. Wsparciem należy także objąć działania na rzecz lepszej dyfuzji procesów rozwojowych.	Obszar Metropolitalny Krakowa jest miejscem rozwoju dokonującego się na warunkach rynkowych. Jednocześnie jednak w Krakowie ujawnia się wiele barier hamujących rozwój oraz jego dyfuzję na obszary zewnętrzne. Należy do nich stan środowiska (jakość powietrza), struktura urbanistyczna, ochrona zabytków, bardzo intensywny ruch turystyczny. Rozwiązanie tych problemów może przekraczać możliwości samorządów lokalnych i wymaga interwencji.
1F (nr 19 na mapie)	PMS – Łódź (Węzeł Łódzki)	OT	Łódzki Obszar Metropolitalny, w wariantcie szerszej delimitacji, obejmujący także obszar położony na kierunku Warszawy, aż po granice województwa mazowieckiego (możliwość wsparcia dla warszawsko-łódzkiego obszaru bipolarnego)	Wsparcie dla rozwoju nowych funkcji, w tym m.in. funkcji logistycznej i transportowej (skrzyżowanie głównych korytarzy), funkcji akademickiej, funkcji usługowej (w wymiarze globalnym) oraz innych, z zachowaniem komplementarności w układzie bipolarnym Warszawa-Łódź. Ponadto eliminowanie barier wewnętrznych ograniczających rozwój (transport, odpady, współpraca samorządów)	Obszar metropolitalny Łodzi jest obszarem, który w okresie transformacji utracił dużą część swoich wcześniejszych funkcji. Niektóre nowe funkcje rozwinęły się spontanicznie, ale ich pozycja wymaga stałego monitoringu i wsparcia. Dla zatrzymania depopulacji oraz niekorzystnych zmian strukturalnych w społeczeństwie konieczne jest pojawienie się kolejnych branż, a także eliminacja wewnętrznych barier rozwojowych.

Nr	Nazwa	Wiodące podsystemy	Opis ogólny	Profil wsparcia	Uzasadnienie
1G	PMS – Poznań	OT	Obszar metropolitalny Poznania w wariantcie szerszej delimitacji.	Wsparcie dla eliminowania barier ograniczających rozwój, w tym przede wszystkim: a) problemów transportu i innej infrastruktury wewnętrznej, b) gospodarki odpadami; c) współpracy między jednostkami samorządowymi; d) transportu publicznego. Ponadto wsparcie dla poszerzania zasięgu procesów dyfuzyjnych (rozprzestrzenianie impulsów rozwojowych) m.in poprzez zwiększanie obszaru dojazdów do pracy.	Obszar Metropolitalny Poznania jest biegunem wzrostu rozwijającym się dynamicznie w warunkach rynkowych. Nie wymaga on wsparcia rozwoju w rozumieniu tradycyjnym. Jednocześnie rozwój Poznania i jego OM jest wartością mogącą przyczynić się także do rozwoju innych obszarów. Dlatego celem ewentualnej interwencji musi być eliminowanie barier mogących zakłócić dalszy rozwój metropolii oraz wspomaganie rozwiązań sprzyjających dyfuzji rozwoju (w tym lepszej współpracy między samorządami).
1H	PMS – Szczecin	OT	Obszar metropolitalny Szczecina w wariantcie szerszej delimitacji (obejmującej także wyspy Uznam i Wolin), z uwzględnieniem obszaru oddziaływania na terenie Niemiec.	Wsparcie dla rozwoju nowych funkcji, w tym nowych branż przemysłowych, przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowych funkcji wiodących związanych z portami morskimi, żegluga i logistyką. Wsparcie dla lepszej integracji z Wybrzeżem Bałtyku oraz z zapleczem po stronie niemieckiej. Włączenie (jako największego ośrodka) w strefy innych Obszarów Wzrostu (pomorskiego energetycznego oraz Wybrzeża Zachodniego). Ponadto eliminowanie barier ograniczających rozwój, w tym lepsza integracja wewnętrzna metropolii.	Szczecin jest potencjalną metropolią o znacznym ukrytym potencjale rozwoju. W porównaniu do innych miast tej samej wielkości nie był on wygranym transformacji. Jedną z przyczyn był zbyt mały poziom wielofunkcyjności oraz oderwanie transportowe. Jednocześnie w aglomeracji ujawniają się już niekorzystne procesy będące barierami dla dalszego rozwoju.

Nr	Nazwa	Wiodące podsystemy	Opis ogólny	Profil wsparcia	Uzasadnienie
11	PMS – Wrocław	OT	Obszar metropolitalny Wrocławia w wariantcie szerszej delimitacji.	Wsparcie dla eliminowania barier ograniczających rozwój, w tym przede wszystkim: a) problemów transportu i innej infrastruktury wewnętrznej, b) gospodarki odpadami; c) współpracy między jednostkami samorządowymi; d) transportu publicznego; e) gospodarki wodnej (Odra). Ponadto wsparcie dla poszerzania zasięgu procesów dyfuzyjnych (rozprzestrzenianie impulsów rozwojowych) m.in poprzez zwiększanie obszaru dojazdów do pracy	Obszar Metropolitalny Wrocławia jest biegunem wzrostu rozwijającym się dynamicznie w warunkach rynkowych. Nie wymaga ona wsparcia rozwoju w rozumieniu tradycyjnym. Jednocześnie rozwój Wrocławia i jego OM jest wartością mogącą przyczynić się także do rozwoju innych obszarów. Dlatego celem ewentualnej interwencji musi być eliminowanie barier mogących zakłócić dalszy rozwój metropolii oraz wspomaganie rozwiązań sprzyjających dyfuzji rozwoju (w tym lepszej współpracy między samorządami).
2	Świętokrzyski Klaster Ceramiczno- Budowlany	PT	Kielce, Góry Świętokrzyskie i ich obrzeże	Przemysł mineralny, geoturystyka (jako uzupełnienie)	Dodatkowe wsparcie sektora przemysłowego w celu zwiększenia konkurencyjności i ekspansji, wsparcie działań na rzecz poprawy środowiska, w tym zagospodarowania i rekultywacji terenów wydobywczych i poprzemysłowych.
3	Legnicko- Głogowski Okręg Przemysłowy	PT	Zagłębie Miedziowe wraz z otoczeniem (w tym jako rdzeniowe ośrodki Legnicy, Lubina, Polkowic, Głogowa)	Przemysł wysokich technologii, efektywne powiązanie infrastrukturalne z centrum kraju oraz z Polską Metropolią Syciową, zwłaszcza z ośrodkami co najmniej wojewódzkimi.	Klasyczny biegun wzrostu oparty na rozwoju i ekspansji wielkiego przedsiębiorstwa (KGHM), zdolnego do ponoszenia inwestycji w innych sektorach (KGHM – największy płatnik podatków w Polsce).

Nr	Nazwa	Wiodące podsystemy	Opis ogólny	Profil wsparcia	Uzasadnienie
4	Ziemia Kłodzka	TR	Obszar położony w Kotlinie Kłodzkiej i otoczeniu, posiadający naturalne granice geograficzne, otwarty na połączenia transgraniczne z Republiką Czeską	Wsparcie dla rozwoju wielofunkcyjnego, wykorzystującego potencjał środowiska, szczególnie zasoby balneologiczne, na bazie których największe ośrodki regionu posiadają status uzdrowisk.	Obszar położony w regionie o dużych zasobach wód leczniczych. Możliwość wzmocnienia funkcji uzdrowiskowej, turystycznej i „srebrnej” gospodarki.
5	Sudecki Okręg Przemysłowy	PT	Obszar obejmuje południową część województwa dolnośląskiego.	Wsparcie rozwoju wielofunkcyjnego. W warunkach upadku przemysłu przetwórczego i lekkiego w regionie, potrzebne jest wspieranie innych form działalności gospodarczej, jak również wspieranie dotychczasowych form działalności poprzez wprowadzanie nowoczesnych technologii.	Obszar położony jest w regionie występowania wielu bogactw mineralnych. Wspieranie rozwoju technologii w ich wykorzystaniu powinno przyczynić się do podniesienia konkurencyjności rynkowej towarów.
6	Przemysłowo-Energetyczny Klaster Lubelski	PT	Obszar środkowej części woj. Lubelskiego z ośrodkami Chełm, Łęczna, Lublin-Świdnik, Puławy, Kraśnik	Wielokierunkowy sektor przemysłowy: wydobywczo-mineralny (Chełm, Łęczna), chemiczny (Puławy), maszynowy wysokich technologii (Świdnik, Kraśnik, Lublin) z zakładami przetwórstwa rolno-spożywczego i potencjałem energetycznym (konwencjonalnym i OZE).	Potrzeba wzmocnienia przemysłu rolno-spożywczego bazującego na lokalnych produktach rolnych, sektora przemysłu wysokich technologii (głównie Regionalny Park Przemysłowy Świdnik – współpraca z „Doliną Lotniczą”) oraz sektora energetyki głównie w zakresie OZE (biomasa + energetyka słoneczna). Wymienione sektory mają dobre zaplecze naukowo-badawcze w postaci uczelni wyższych i instytutów badawczych w Lublinie i Puławach (wskazane jest zwiększenie specjalizacji tych instytucji w wymienionych kierunkach produkcyjnych).

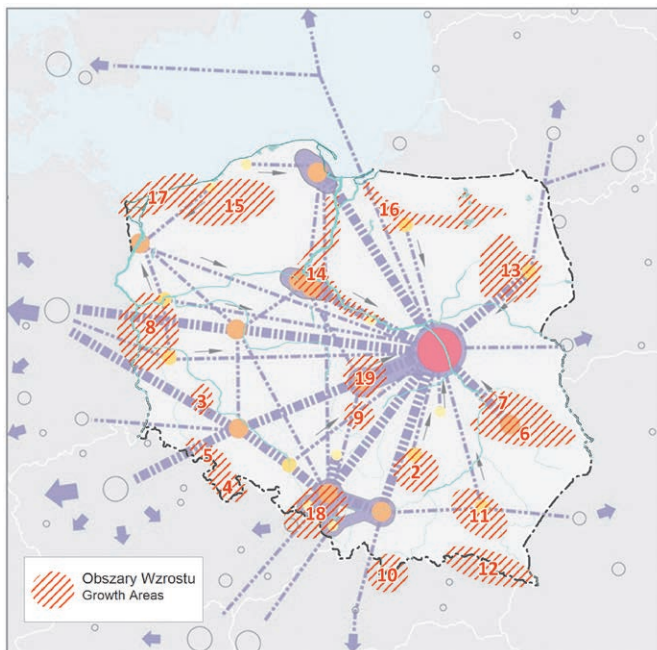
Nr	Nazwa	Wiodące podsystemy	Opis ogólny	Profil wsparcia	Uzasadnienie
7	Lubelski Region Rolniczy	RP	Głównie obszar Wyżyny Lubelskiej o wysokich walorach agroekologicznych	Intensyfikacja wyspecjalizowanej produkcji roślinnej (warzywa, owoce miękkie, chmiel, zioła-przyprawy) i wykorzystanie w tym zakresie wysokiego potencjału naukowego Uniwersytetu Przyrodniczego i IUNG w Puławach.	Wyżyna Lubelska ma jeden z najwyższych w kraju potencjałów przyrodniczych do produkcji rolniczej oraz możliwość dobrego wsparcia tej produkcji przez instytucje naukowo-badawcze. Lubelszczyzna jest jednym z największych producentów „niszowych warzyw”, ziół i owoców. Pochodzące z nich produkty są ważnym składnikiem polskiego eksportu.
8	Brandenburski Obszar Transgraniczny	OT	Obszar obejmujący znaczną część województwa lubuskiego (trójkąt Zielona Góra-Gorzów Wielkopolski-Frankfurt/Oder), otwarty na powiązania transgraniczne z Brandenburgią oraz Berlinem.	Wsparcie dla rozwoju wielofunkcyjnego stolic województwa, ponadto wsparcie dla funkcji transportowych i logistycznych (w tym Odrzańska Droga Wodna), turystyki, medycyny, <i>silver economy</i> oraz innych funkcji związanych z obsługą sąsiedniej metropolii berlińskiej.	Obszar jest położony peryferyjnie w skali kraju, ale jednocześnie w bezpośrednim sąsiedztwie metropolii berlińskiej i Niemiec, na jednej z głównych osi rozwojowych między Polską a Niemcami (część tzw. trajektorii Berlin-Poznań-Warszawa-Moskwa). Stwarza to określone szanse rozwojowe, które jednak wymagają wsparcia z uwagi na niewystarczający potencjał wewnętrzny regionu.
9	Zagłębie Bełchatowskie	PT	Rejon wydobywania węgla brunatnego i koncentracji sektora energetyki i przetwórstwa mineralnego	Potrzeba wspierania nowych rozwiązań technologicznych w konwencjonalnej produkcji energii i wykorzystaniu produktów mineralnych (kreda, ily) i ubocznych (produkty ze spalania węgla brunatnego).	Sukces rejonu bełchatowskiego (najbogatsza gmina Kleszczów) wynika z optymalnego wykorzystania produktów związanych z przemysłem wydobywczym i energetycznym. Jest to obszar koncentracji podmiotów przemysłu budowlanego i towarzyszących im podmiotów usługowych.

Nr	Nazwa	Wiodące podsystemy	Opis ogólny	Profil wsparcia	Uzasadnienie
10	Tatrzański Obszar Transgraniczny	TR	Obszar położony na Podhalu i w Tatrach, otwarty na połączenia transgraniczne ze Słowacją	Wsparcie dla rozwoju wielofunkcyjnego. Rozwój turystyki i rekreacji z zachowaniem wysokich standardów środowiskowych i poprawą jakości życia. Wsparcie rozwoju geotermii.	Obszar jest położony w atrakcyjnym pod względem krajobrazowo-środowiskowym regionie Polski. Stwarza to określone szanse rozwoju dla rozwoju turystyki i całego sektora usług wokół turystycznych.
11	Podkarpacka Dolina Lotnicza	PT	Środkowa część województwa podkarpackiego	Koncentracja w skali krajowej przemysłu lotniczego i kosmicznego w „Dolinie Lotniczej” i wysoko wykwalifikowane kadry oraz wyspecjalizowane kierunki studiów.	Unikalna cecha specjalizacji ekonomicznej związanej z przemysłem lotniczym i kosmicznym. Dynamicznie rozwijają się małe firmy produkcyjne związane z przemysłem lotniczym (od produkcji podzespołów lotniczych, przez produkcję aplikacji komputerowych, po produkcję spadochronów i paralotni).
12	Region Turystyczny Wschodnich Karpat	TR	Beskid Niski, Bieszczady z przedłużeniem na południe (Słowacja)	Turystyka, turystyka leczniczo-rehabilitacyjna, funkcje uzdrowiskowe, powiązanie infrastrukturalne, zwłaszcza transportu drogowego z centrum kraju.	Potrzeba dekoncentracji turystycznej, możliwość wykorzystania zasobów środowiska przyrodniczego, ożywienie podupadającego regionu.
13	Podlaski Klaster Mleczarski	RP	Region między Grajewem, Kolnem, Łapami, Wysokiem Mazowieckiem, Ostrowią Mazowiecką, wraz z m. in. Łomżą i Zambrowem. Wskazane silniejsze powiązanie z Białymstokiem	Przemysł przetwórczy oparty na rolnictwie.	a) zdyskontowanie posiadania największego regionu mleczarskiego w Europie, zdolnego do jeszcze silniejszej ekspansji eksportowej; b) rozwój rodzimego sektora rolno-spożywczego w oparciu o wielkie przedsiębiorstwa tego typu z polską własnością (m.in. Mlekovita, Mlekpól); c) pobudzenie rozwoju w regionie depopulacyjnym.

Nr	Nazwa	Wiodące podsystemy	Opis ogólny	Profil wsparcia	Uzasadnienie
14	Dolina Dolnej Wisły	OT	Pas sąsiadujący bezpośrednio z dolina Wisły na odcinku od zapory we Włocławku do Gdańska, obejmujący Obszar Metropolitalny Bydgoszcz-Toruń oraz fragment OM Gdańsk-Sopot-Gdynia	Wsparcie rozwoju wielofunkcyjnego kilku branż przemysłowych, w nawiązaniu do prac regulacyjnych na Wiśle (budowa stopni wodnych oraz przywrócenie żeglugi od Bydgoszczy do Gdańsk i na Kanale Bydgoskim oraz Noteci). Rozwój energetyki oraz branże wodochłonnych.	Obszar charakteryzuje się rozwiniętym przemysłem. Brak jest jednak powiązań klastrowych. Możliwe jest lepsze wykorzystanie położenia w sąsiedztwie i na zapleczu portów morskich oraz na szlaku wybudowanej autostrady A1
15	Pomorska Strefa OZE	RP	Obszar położony we wschodniej części województwa zachodniopomorskiego, którego główną składową jest Pojezierze Drawskie	Wsparcie rozwoju wielofunkcyjnego opartego o przemysł drzewny, nowych technologii oraz turystykę. Wzmocnienie dostępności komunikacyjnej, poprawa infrastruktury transportowej i łączności z resztą kraju.	Region o dużym potencjale przyrodniczo-krajobrazowym dla rozwoju turystyki pobytowej i aktywnej, szczególnie wodnej. Występują wody lecznicze umożliwiające rozwój uzdrowisk. Duże zasoby leśne i pozyskanie drewna tworzy przesłanki do rozwoju nowoczesnego przemysłu meblarskiego mogącego konkurować na rynkach światowych. Środowiskowe i ludzkie zasoby do rozwoju przemysłu nowych technologii.
16	Tygrys Warmińsko-Mazurski	PT	Obszar położony w województwie warmińsko-mazurskim, obejmujący Warmię i Mazury. Jego zasadniczą częścią jest Pojezierze Mazurskie.	Wsparcie rozwoju wielofunkcyjnego skierowanego głównie na rozwój czystych technologii, na przykład przemysłu elektroniczno-informatycznego oraz turystyki i rekreacji. Możliwe jest wsparcie dla różnych form tej działalności zarówno aktywnej jak i pobytowej. Z uwagi na uwarunkowania środowiskowe, wskazane jest również wspieranie srebrnej gospodarki (<i>silver economy</i>).	Wykorzystanie (jak w „dolinach krzemowych” na świecie) zalet wysokiej jakości środowiska, a ponadto „sentymetu turystycznego” mieszkańców metropolii warszawskiej.

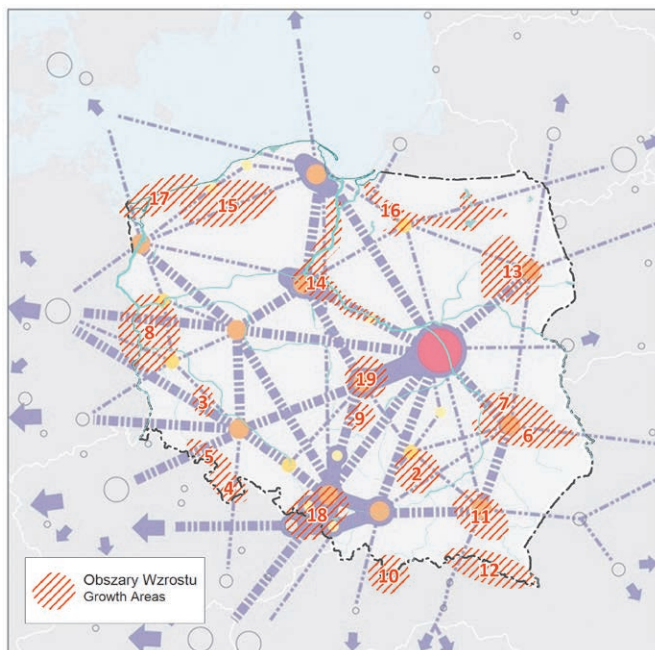
Nr	Nazwa	Wiodące podsystemy	Opis ogólny	Profil wsparcia	Uzasadnienie
17	Zachodnie Wybrzeże	TR	Wybrzeże Bałtyku, układ Międzyzdroje-Kołobrzeg-Koszalin, wskazane silniejsze powiązanie ze Szczecinem	Turystyka leczniczo-rehabilitacyjna, <i>silver economy</i> , powiązanie transportowe zwłaszcza z centrum kraju (rynek Warszawy).	Możliwość dalszego silnego rozwoju funkcji leczniczo-rehabilitacyjnych, zwłaszcza na eksport (w sensie turystyki zagranicznej, zwłaszcza z Niemiec. Aktualnie Kołobrzeg jest największym krajowym ośrodkiem pobytowym dla turystów niemieckich).

Wyznaczone Obszary Wzrostu są dosyć precyzyjnie zdefiniowane, ale ich zasięg geograficzny określono wstępnie i orientacyjjnie. Dokładna delimitacja OW powinna być przedmiotem szczegółowych studiów przypadku, pozwalających na najbardziej optymalne wykorzystanie potencjału endogenicznego, istniejących i potencjalnych powiązań funkcjonalnych oraz zasięgu oddziaływania.



Ryc. 7.1. Wyznaczone Obszary Strategicznej Interwencji-Obszary Wzrostu (OSI-OW) w powiązaniu z aktualnym zdefiniowaniem Polskiej Metropolii Sieciowej (KPZK 2030) Oznaczenia (zgodnie z tabelą 7.4)

Fig. 7.1. Indicated Strategic Areas of Intervention-Growth Areas (OSI-OW) in linkages with the current definition of the Polish Metropolis Network (KPZK 2030). Designations (according to table 7.4)



Ryc. 7.2. Wyznaczone Obszary Strategicznej Interwencji-Obszary Wzrostu (OSI-OW) w powiązaniu z proponowanym (docelowym) zdefiniowaniem Polskiej Metropolii Sietkowej (KPZK 2030). Oznaczenia jak na ryc. 7.1

Fig. 7.2. Indicated Strategic Areas of Intervention-Growth Areas (OSI-OW) in linkages with the proposed definition of the Polish Metropolitan Network (KPZK 2030). Designations as in Fig. 7.1

Układ zaproponowanych Obszarów Wzrostu jest propozycją wykonaną w zgodzie z aktualnym stanem wiedzy. Ewentualne zmiany w polityce rozwoju kraju powinny powodować doprecyzowanie tego układu (np. w przypadku wydzielenia branż priorytetowych). Obszary Wzrostu są strukturami otwartymi w sensie przestrzennym. Specyfika stosowanych narzędzi interwencji powoduje, że jej bezpośrednimi beneficjentami nie są pojedyncze jednostki samorządowe. Tym samym ich wydzielenie nie jest warunkiem wsparcia. Obszary Wzrostu mogą przekraczać granice województw, a w niektórych wypadkach także granice kraju. Mogą także nakładać się na siebie.

Obszary Wzrostu nawiązują do dwóch makroskalowych układów bipolarnych: a) systemu dwubiegunowego Warszawa-Łódź; b) systemu trójbiegunowego, transgranicznego Kraków-Konurbacja Katowicka/Rybnicka/Bielsko-Bialska-Ostrawa. W tych wypadkach wsparcie musi sprzyjać wewnętrznnej komplementarności tych układów.

7.2. OBSZARY PROBLEMOWE

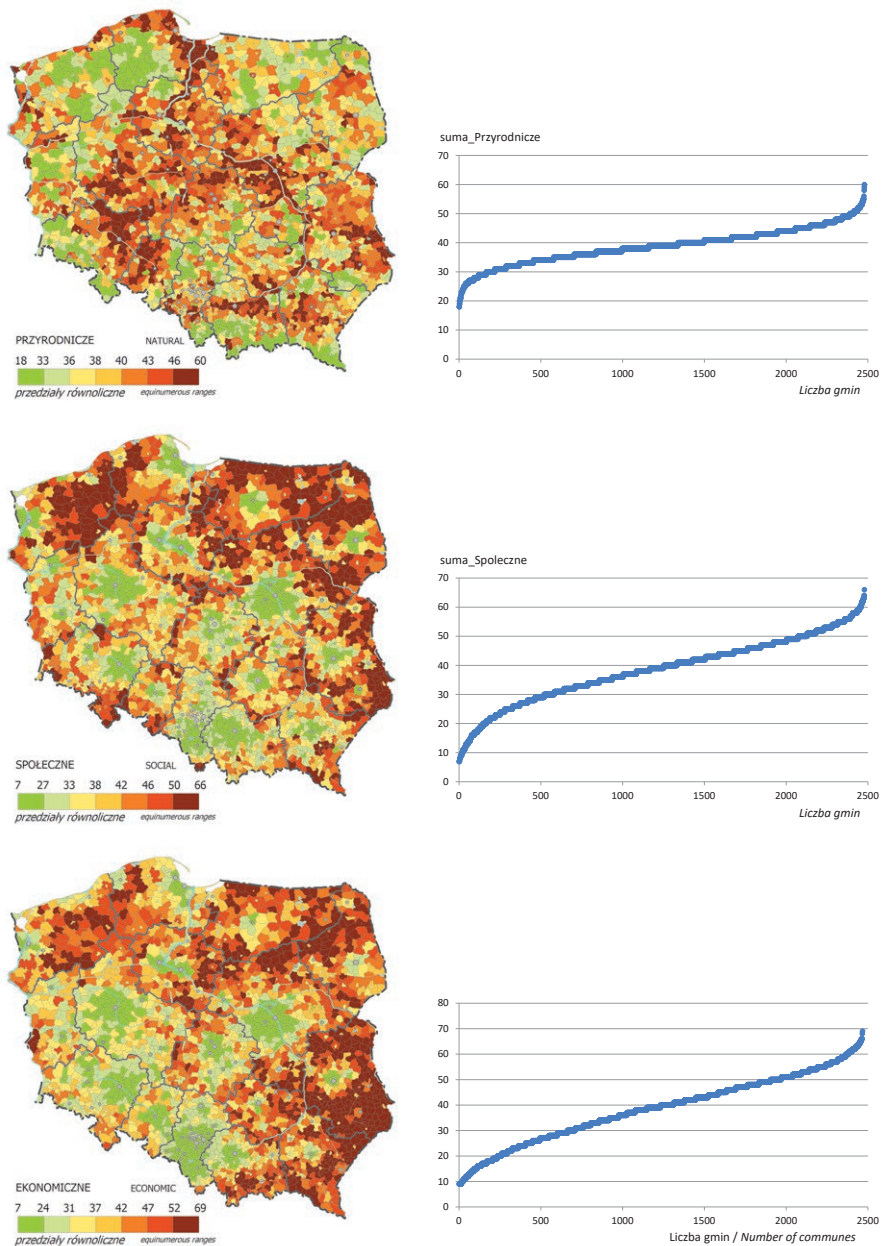
7.2.1. USTALENIE WARTOŚCI PROGOWYCH

Zgodnie z przedstawioną procedurą, wyniki kategoryzacji i standaryzacji przedstawiono na rycinie 7.3. (mapy i wykresy). W szczególności rozkłady uporządkowane od wartości najmniejszych do największych dla wszystkich gmin na wykresach pokazują, że trudno jest wskazać miejsca szczególne, które uprawniałyby do jednoznacznego odcięcia tych jednostek, które można uznać jako problemowe w sensie odróżniania się zbioru w miejscach charakterystycznych (tzw. miejsca przegięcia). W przypadku wskaźników przyrodniczych następuje to dla ostatnich kilku procent gmin i jest to bardzo słabo zauważalne. Brak różnicowania zbioru wskazuje na dużą jednostajność problemowości w sensie płynnego przechodzenia stopnia natężenia dysfunkcjonalności i deprywacji gmin pod różnymi względami.

Z powyższych powodów konieczne było wykorzystanie statystycznych sposobów odcięcia gmin problemowych. Najrozsądniejszym i najbardziej neutralnym rozwiązaniem było wykorzystanie średniej arytmetycznej w powiązaniu z odchyleniem standardowym, będącym najbardziej uniwersalną miarą zróżnicowania. Zdecydowano się na ustalenie progów w postaci średniej arytmetycznej powiększonej o to odchylenie standardowe. Wartości progowe miały zatem postać, jak w tabeli 7.5. Warto zwrócić uwagę, że dzięki tej procedurze, udało się uzyskać w miarę porównywalną liczbę gmin w każdym obszarze problemowym (16-17% liczby wszystkich jednostek).

Tabela 7.5. Charakterystyka statystyczna i obliczenie progów, kwalifikujących daną gminę w obszarze problemowym

Charakterystyka	Obszary Problemowe		
	Przyrodnicze	Społeczne	Ekonomiczne
Mini	18	7	7
Max	60	66	69
Mediana	39	39	39
Średnia	38,8	38,5	38,4
Odchylenie standardowe	6,1	11,1	13,2
Próg (średnia + odchylenie standardowe)	44,9	49,7	51,6
Próg po zaokrągleniu do pełnych wartości (ze względu na standaryzację 1-10)	45	50	52
Liczba gmin spełniających wartości progowe (wartości równe lub większe)	424	407	428
% w liczbie gmin	17,1	16,4	17,3



Ryc. 7.3. Zróznicowanie przestrzenne wartości natężenia cech problemowych oraz rozkład wartości sum wskaźników delimitacyjnych dla Obszarów Problemowych Przyrodniczych, Społecznych i Ekonomicznych (na podstawie standaryzacji i zsumowania cech)

Fig. 7.3. Spatial diversification of problem features intensity values and distribution of delimitation indexes sum values for Natural, Social and Economic Problem Areas (on the basis of standardization and summation of features)

7.2.2. DELIMITACJA PRZYRODNICZYCH OBSZARÓW PROBLEMOWYCH

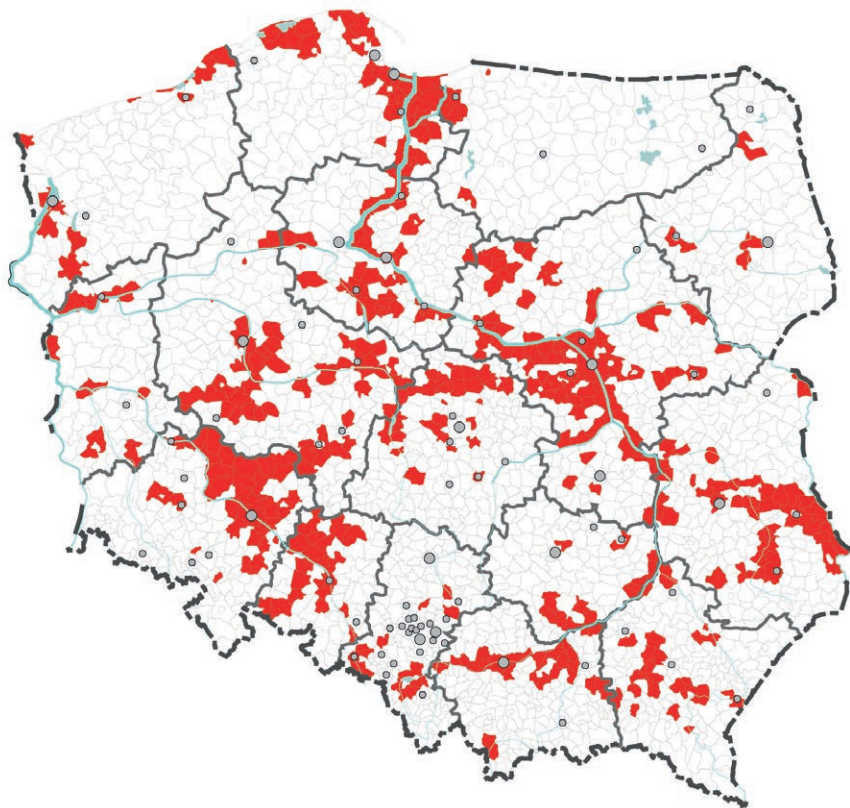
Efekt delimitacji przedstawiono na mapie na rycinie 7.4. Łącznie w kraju wyznaczono 424 gminy, w których zidentyfikowano problemy związane z prawidłowym funkcjonowaniem środowiska przyrodniczego. Przyrodnicze Obszary Problemowe stanowią zatem 17,1% liczby wszystkich gmin w Polsce i zajmują blisko 16,3% powierzchni kraju. Delimitowany obszar zamieszkuje 30,8% ludności Polski. Oznacza to, że koncentracja problemów przyrodniczych występuje zarówno na obszarach typowo wiejskich i słabo zurbanizowanych, jak też w dużych aglomeracjach miejskich.

Tabela 7.6. Podstawowe informacje o wyznaczonych Przyrodniczych Obszarach Problemowych

Województwo	Gminy		Powierzchnia		Ludność (2014)	
	liczba	%	km ²	%	tys.	%
Dolnośląskie	33	7,8	5 264	9,9	1 245	10,5
Kujawsko-Pomorskie	33	7,8	3 960	7,5	826	7,0
Lubelskie	42	9,9	5 247	9,9	786	6,6
Lubuskie	10	2,4	1 751	3,3	232	2,0
Łódzkie	27	6,4	2 714	5,1	370	3,1
Małopolskie	26	6,1	2 610	4,9	1 170	9,9
Mazowieckie	81	19,1	9 297	17,5	2 875	24,2
Opolskie	21	5,0	3 002	5,7	440	3,7
Podkarpackie	24	5,7	2 470	4,6	423	3,6
Podlaskie	4	0,9	765	1,4	55	0,5
Pomorskie	32	7,5	4 662	8,8	914	7,7
Śląskie	16	3,8	1 181	2,2	349	2,9
Świętokrzyskie	14	3,3	1 405	2,6	138	1,2
Warmińsko-Mazurskie	6	1,4	622	1,2	164	1,4
Wielkopolskie	45	10,6	6 208	11,7	1 182	10,0
Zachodniopomorskie	10	2,4	1 967	3,7	696	5,9
Polska ogółem	424	100,0	53 125	100,0	11 865	100,0
Udział w kraju (%)	17,1		16,3		30,8	

Rozmieszczenie przestrzenne obszarów charakteryzujących się problemami przyrodniczymi jest nierównomierne w skali kraju. Trzy województwa koncentrowały blisko 40% liczby wydzielonych gmin, zaś kolejne trzy stanowiły ponad 23%, co oznacza że w sześciu województwach koncentruje się 63% gmin z problemami przyrodniczymi (tab. 7.6). Wśród tych województw są: mazowieckie (19,1%), wielkopolskie (10,6%), lubelskie (9,9%), a następnie dolnośląskie, kujawsko-pomorskie i zachodniopomorskie (po około 7,5%).

Te sześć województw skupia około 66% ludności zamieszkałej na przyrodniczych obszarach problemowych i również 66% ich powierzchni.



Ryc. 7.4. Przyrodnicze Obszary Problemowe

Fig. 7.4. Natural Problem Areas

Najbardziej zwarte obszary występowania obszarów problemowych związanych z zagadnieniami przyrodniczymi dotyczą doliny dolnej i środkowej Wisły (z Kotliną Warszawską) oraz doliny górnej Odry z Opolem i Wrocławiem. Główne problemy środowiskowe związane są na tych obszarach z dużym zagrożeniem powodziowym. Z tym samym zjawiskiem przyrodniczym związane są również obszary wzdłuż Pilicy, dorzecza górnej Warty oraz odcinka ujściowego tej rzeki, jak też ujścia Odry. Kolejny zwarte obszary problemowe w kontekście przyrodniczym znajduje się na Pobrzeżu Środkowym, tj. w okolicach Koszalina i Słupska, co związane jest z abrazją morską, szczególnie klifowych odcinków wybrzeża. Przeciwnie do obszarów z potencjalnym nadmiarem wody są tereny obciążone problemami z jej niedoborem. Są to gminy położone na północnym Mazowszu, Kujawach oraz w południowej Wielkopolsce.

Kolejna grupa gmin położonych na Wyzynie Lubelskiej, a szczególnie na Roztoczu, obciążona jest problemami z erozyjnym zagrożeniem gleb, szczególnie czarnoziemów wykształconych na lessach. Podobnie jak obszar w północnej Małopolsce, łącznie z okolicami Krakowa oraz na Podkarpaciu, w pasie do Przemyśla. Kolejna grupa obszarów objęta jest problemami fragmentacji środowiska, szczególnie w kontekście kompleksów leśnych stanowiących istotny element sieci ekologicznej kraju. Są to gminy skoncentrowane na północy Dolnego Śląska oraz północnego i wschodniego Mazowsza.

7.2.3. DELIMITACJA SPOŁECZNYCH OBSZARÓW PROBLEMOWYCH

Efekt delimitacji przedstawiono na mapie na rycinie 7.3. Łącznie w kraju wyznaczono 424 gminy, głównie wiejskie (302) i miejsko-wiejskie (99). Przy tym Społeczne Obszary Problemowe stanowiły 16,4% liczby wszystkich gmin w Polsce, 21,4% powierzchni kraju i zaledwie 6,3% ludności. Oznacza to koncentrację problemów społecznych na obszarach typowo wiejskich i słabo zurbanizowanych. Największa gmina miejska w tym zbiorze liczyła tylko 23,0 tys. mieszkańców (Nowa Ruda). Łącznie społeczne obszary problemowe objęły 103 miasta, w większości małe 1-23 tys. mieszkańców.

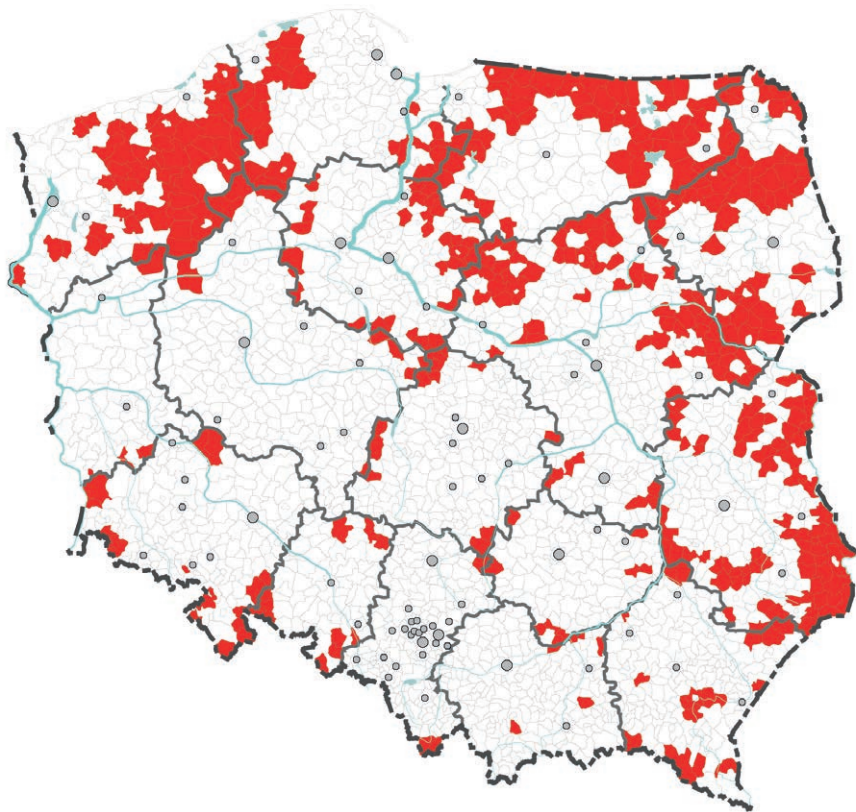
Pięć województw koncentrowało blisko 2/3 liczby gmin problemowych (tab. 7.7): Lubelskie (17,2%), Mazowieckie (16,0%), Podlaskie (11,1%), Warmińsko-Mazurskie (10,8%) i Zachodniopomorskie (10,3%). Te pięć województw skupiało też 60% ludności zamieszkałej na społecznych obszarach problemowych oraz 70% powierzchni.

Najbardziej zwarte obszary występowania obszarów problemowych dotyczą Pomorza Środkowego, tj. obszaru pomiędzy Stargardem Szczecińskim, Koszalinem, Słupskiem, Człuchowem i Wąlczem. Obszar ten obejmuje ponad 50 gmin, ma około 14 tys. km² powierzchni i liczy około 400 tys. mieszkańców (czyli 1/6 spośród wszystkich wyznaczonych obszarów problemowych). Następne mniej zwarte, ale silnie wyróżniające się obszary są położone w północnej i północno-wschodniej Polsce, tj. na wschód i północ od Grudziądza (Pojezierze Iławskie oraz północne fragmenty Pojezierza Chełmińskiego), w okolicach Sierpca i Raciąża (północno-zachodnie Mazowsze – głównie Równina Raciąska), na północy Warmii i Mazur (przy granicy z obwodem kaliningradzkim), we wschodniej części Pojezierza Mazurskiego, na Suwalszczyźnie, w Kotlinie Biebrzańskiej, na Równinie Kurpiowskiej, środkowym Podlasiu (Wysoczyzna Siedlecka i Drohiczyńska wraz z doliną Bugu). Przedłużają się one w stronę południowego Podlasia sięgającego historycznej Małopolski (okolice Białej Podlaskiej, Garb Włodawski, Równina Parczewska), a następnie biegną wzdłuż wschodniej granicy Polski, aż po Roztocze Wschodnie. Ponadto mniej zwarte grupy gmin zdelimitowano

w innych częściach Lubelszczyzny (Roztocze Zachodnie, Małopolski Przełom Wisły), na Podkarpaciu (Bieszczady, Beskid Niski, Pogórze Dynowskie), w Beskidzie Żywieckim, nad Pilicą, w Kotlinie Kłodzkiej i dolinie Nysy Kłodzkiej, w Górach Izerskich, na Kujawach i Wysoczyźnie Kłodawskiej.

Tabela 7.7. Podstawowe informacje o wyznaczonych Społecznych Obszarach Problemowych

Województwo	Gminy		Powierzchnia		Ludność (2014)	
	liczba	%	km ²	%	tys.	%
Dolnośląskie	19	4,7	2 442	3,6	177	7,3
Kujawsko-Pomorskie	29	7,1	3 485	5,2	173	7,1
Lubelskie	70	17,2	9 368	14,0	353	14,5
Lubuskie	4	1,0	591	0,9	20	0,8
Łódzkie	13	3,2	1 440	2,1	78	3,2
Małopolskie	6	1,5	416	0,6	38	1,6
Mazowieckie	65	16,0	8 794	13,1	323	13,3
Opolskie	10	2,5	1 332	2,0	83	3,4
Podkarpackie	17	4,2	2 752	4,1	102	4,2
Podlaskie	45	11,1	8 456	12,6	208	8,6
Pomorskie	21	5,2	4 631	6,9	171	7,0
Śląskie	3	0,7	388	0,6	23	1,0
Świętokrzyskie	9	2,2	833	1,2	41	1,7
Warmińsko-Mazurskie	44	10,8	9 998	14,9	279	11,5
Wielkopolskie	10	2,5	1 856	2,8	68	2,8
Zachodniopomorskie	42	10,3	10 279	15,3	291	12,0
Polska ogółem	407	100,0	67 060	100,0	2 426	100,0
Udział w kraju (%)	16,4		21,4		6,3	



Ryc. 7.5. Społeczne Obszary Problemowe

Fig. 7.5. Social Problem Areas

7.2.4. DELIMITACJA EKONOMICZNYCH OBSZARÓW PROBLEMOWYCH

Syntetyczny efekt delimitacji ekonomicznych obszarów problemowych przedstawiono na rycinie 7.6, a ich rozmieszczenie wg województw w tabeli 7.8. Jako problemowe wytypowano 428 gminy położone w 13 województwach (poza śląskim, opolskim i dolnośląskim), obejmujące łącznie 61 tys. km² (blisko 20% powierzchni kraju) i zamieszkałe przez ponad 2,5 mln osób (tylko niecałe 7% ludności Polski). Przedstawione liczby dowodzą, że problemowe ekonomicznie były raczej jednostki słabiej zaludnione, przede wszystkim wiejskie. W ujęciu regionalnym zdecydowanie najwięcej jednostek tego typu występuje w województwie lubelskim (blisko 1/3 wszystkich wydzielonych gmin). Ponadto koncentrację jednostek o trudnościach gospodarczych notujemy w mazowieckim, podkarpackim, podlaskim i w dalszej kolejności w zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim. Blisko połowa wszystkich

mieszkańców wyodrębnionych jednostek to obywatele województw lubelskiego i podkarpackiego.

Największy zwarty obszar gmin problemowych występuje w południowej części województwa lubelskiego. Łączy się on z sąsiednimi zgrupowaniami na północy tego samego regionu oraz we wschodniej części podkarpackiego, a także na południu mazowieckiego. Drugie wyraźne skupienie przestrzenne stanowi pas biegnący wzdłuż granic województwa warmińsko-mazurskiego i podlaskiego, przez północne rubieże Mazowsza po styk regionów mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego. Ponadto o miejscach koncentracji mówić możemy na środkowym Pomorzu (zachodniopomorskie), wzdłuż granicy rosyjskiej (warmińsko-mazurskie), na Kujawach i w Karpatach (podkarpackie i małopolskie). W innych regionach gminy problemowe występują głównie w rozproszeniu.

Uzyskany rozkład przestrzenny dowodzi, że do istotnych czynników determinujących istnienie problemów ekonomicznych zaliczyć należy ogólny stan gospodarki (PKB na mieszkańca) oraz sytuację budżetową jednostek samorządowych (w znacznym stopniu związaną z pozycją rolnictwa). Ponadto w niektórych regionach istotnym elementem pozostaje poziom bezrobocia. Negatywny wynik w zakresie pozostałych zmiennych najczęściej działa już tylko lokalnie i modyfikująco. Zmienne te mają jednak niekiedy znaczenie jako równoważące względem wymienionych cech podstawowych. Dotyczy to m.in. dostępności transportowej poprawiającej obraz syntetyczny w całej Polsce centralnej i południowej. Pewne znaczenie ma także przedsiębiorczość zaawansowana. Spośród innych (poza bezpośrednio uwzględnianymi w badaniu) cech o charakterze strukturalnym jako wyraźnie poprawiające sytuację ekonomiczną uznać należy miejsca koncentracji takich sektorów gospodarki jak turystyka, intensywna gospodarka leśna, a także położenie przy granicy niemieckiej lub czeskiej (poza kilkoma gminami w rejonie Gubina).

Uzyskany obraz stawia pod znakiem zapytania niektóre wcześniejsze wydzielenia, w tym wyodrębnienie problemowego makroregionu Polski Wschodniej. Spośród pięciu województw tworzących ten makroregion, jako zdecydowanie bardziej problemowe ujawniają się lubelskie i podkarpackie. Potwierdza się także podobieństwo do makroregionu Polski Wschodniej występujące na znacznych obszarach mazowieckiego oraz w zachodniopomorskim, a częściowo także w kujawsko-pomorskim.

Można przyjąć umownie, że największe problemy charakteryzują zwarte grupy jednostek o negatywnych cechach ekonomicznych. Pojedyncze gminy i ich małe skupiska mogą w dłuższej perspektywie skorzystać z dobrej sytuacji obszarów sąsiednich. Oznacza to, że w mniejszym stopniu wymagają one interwencji strategicznej. Niektóre takie skupiska występują jednak relatywnie blisko siebie. Mamy wówczas do czynienia z sytuacją, że pomimo braku

ciągłości przestrzennej, problemy charakteryzują stosunkowo dużą liczbę jednostek, co oznacza, że samodzielne przewyciężenie trudności nie jest prawdopodobnie możliwe. Istotnym czynnikiem jest w tym wypadku także obecność (lub jej brak) większych i bardziej dynamicznych ośrodków miejskich, mogących pobudzać rozwój terenów otaczających.

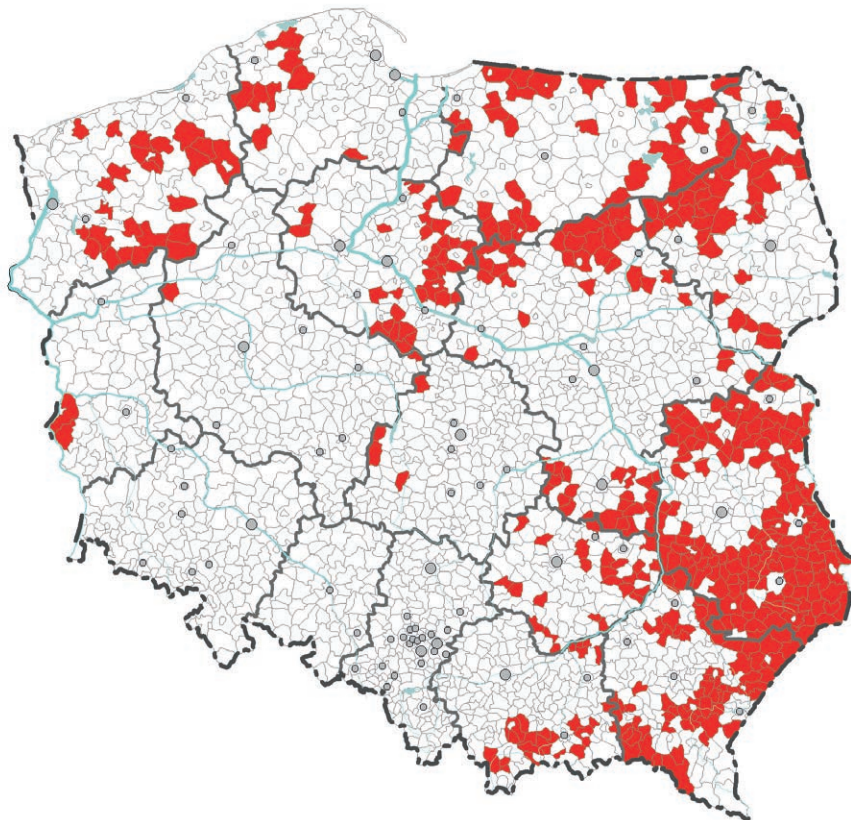
Tabela 7.8. Podstawowe informacje o wyznaczonych Ekonomicznych Obszarach Problemowych

Województwo	Gminy		Powierzchnia		Liczba ludności	
	liczba	%	km ²	%	tys.	%
Kujawsko-Pomorskie	31	7,2	3 422	5,6	171	6,7
Lubelskie	130	30,4	16 586	27,1	717	27,9
Lubuskie	2	0,5	620	1,0	11	0,4
Łódzkie	4	0,9	598	1,0	32	1,3
Małopolskie	24	5,6	2 147	3,5	234	9,1
Mazowieckie	50	11,7	6 832	11,2	272	10,6
Podkarpackie	60	14,0	7 491	12,2	442	17,2
Podlaskie	34	7,9	6 265	10,2	159	6,2
Pomorskie	9	2,1	2 070	3,4	50	2,0
Świętokrzyskie	25	5,8	2 372	3,9	147	5,7
Warmińsko-Mazurskie	33	7,7	7 499	12,2	197	7,7
Wielkopolskie	2	0,5	239	0,4	10	0,4
Zachodniopomorskie	24	5,6	5 090	8,3	126	4,9
Polska ogółem	428	100,0	61 233	100,0	2 568	100,0
Udział w Polsce		17,3		19,6		6,7

Z drugiej strony gminy (najczęściej miejskie), w których nie zdiagnozowano problemów, ale które otoczone są zwartym obszarem gmin problemowych, mogą takiej interwencji wymagać (przynajmniej w zakresie wsparcia dla zwiększenia ich pozytywnego wpływu na otoczenie). Przykładami takich miast mogą być Chełm, Zamość, Kolno, Lubaczów, Tomaszów Lubelski, Biłgoraj i Grajewo. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania można wskazać dwa typy dużych ekonomicznych obszarów problemowych w Polsce:

Obszary zwarte przestrzennie, obejmujące także występujące na ich terenie „wyspy” (najczęściej miasta), do których roboczo zaliczyć możemy: a) obszar lubelsko-podkarpacki wraz z południową częścią mazowieckiego); b) obszar pogranicza województw mazowieckiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego); c) obszar pogranicza województw mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i kujawsko-pomorskiego;

Obszary rozproszone, rozdzielone gminami o lepszej sytuacji, które jednak wymagają wsparcia z uwagi na ogólną liczbę jednostek problemowych, do których roboczo zaliczyć możemy: a) obszar pomorski (województwa zachodniopomorskie i pomorskie); b) pogranicze rosyjskie (warmińsko-mazurskie; c) obszar karpacki (podkarpackie i małopolskie).



Ryc. 7.6. Ekonomiczne Obszary Problemowe

Fig. 7.6. Economic Problem Areas

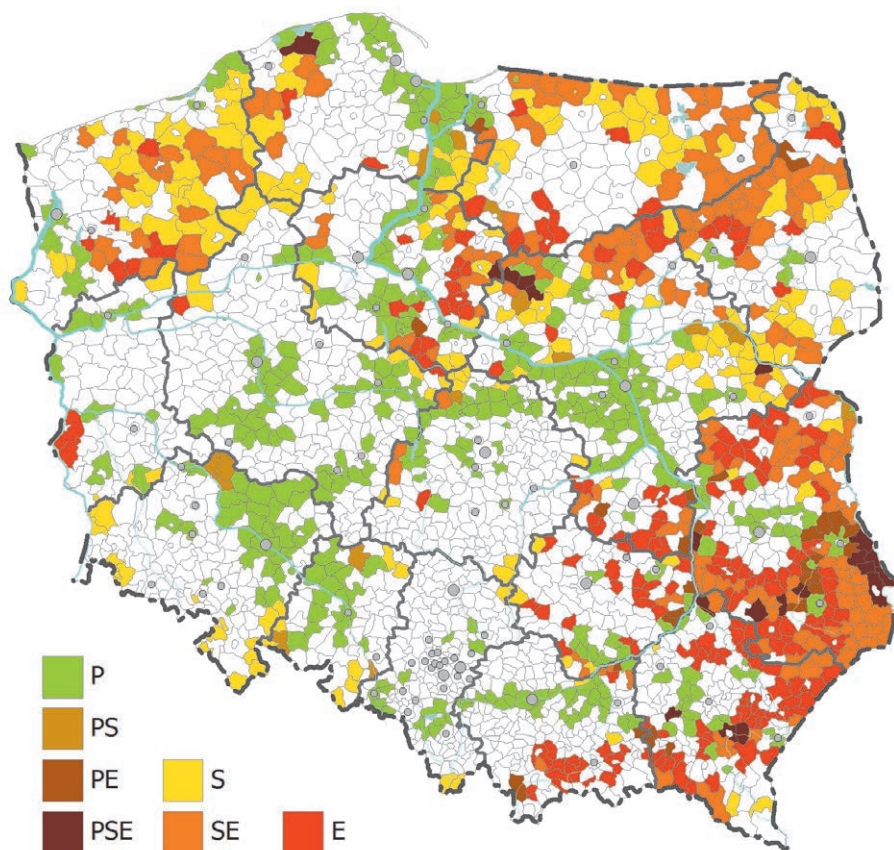
W obu przypadkach odmienny powinien być prawdopodobnie charakter udzielanego wsparcia strategicznego. W obszarach rozproszonych rozwiązaniem może być lepsze powiązanie z sąsiednimi ośrodkami, poszerzenie stref dojazdów do pracy, rozproszona energetyka ze źródeł odnawialnych lub współpraca transgraniczna. Strefy rozległe i zwarte przestrzennie wymagają przekształceń funkcjonalnych, m.in. w zakresie ograniczenia dominacji rozdrobnionego rolnictwa (Lubelszczyzna) i rozwoju turystyki (Karpaty). Na ich terenie lub w bezpośrednim sąsiedztwie powinny być wspierane istniejące lub nowe Obszary Wzrostu (patrz dalsza część opracowania).

7.2.5. TYPY OBSZARÓW PROBLEMOWYCH

Zgodnie z przyjętą metodą delimitacji, obszary problemowe podzielono na trzy podstawowe grupy (przyrodnicze, społeczne i ekonomiczne). Analiza statystyczna wykazała, że niektóre jednostki terytorialne charakteryzuje więcej niż jedna grupa obszarów problemowych. W związku z tym możliwa była identyfikacja siedmiu typów obszarów problemowych:

- 1) obszary koncentracji problemów społecznych – 182 gminy;
- 2) obszary koncentracji problemów ekonomicznych – 194 gminy;
- 3) obszary koncentracji problemów przyrodniczych – 361 gmin;
- 4) obszary koncentracji problemów społecznych i ekonomicznych – 188 gmin;
- 5) obszary koncentracji problemów społecznych i przyrodniczych – 17 gmin;
- 6) obszary koncentracji problemów ekonomicznych i przyrodniczych – 26 gmin;
- 7) obszary wieloproblemowe – 20 gmin.

Największą reprezentację ma typ 3, który koncentruje się w dolinie Wisły oraz na Opolszczyźnie i w północnej części woj. dolnośląskiego. Ten typ charakteryzuje przede wszystkim gminy, w których istotną rolę odgrywa gospodarka rolna, w tym zwłaszcza produkcja roślinna (np. Żuławy Wiślane, Kujawy, nadwiślański rejon sadowniczy, Nizina Śląska). Przyrodnicze obszary problemowe są odrębną kategorią, rzadko wchodzącą w „interakcje” z dwiema pozostałymi kategoriami (społeczną i ekonomiczną). Świadczy o tym stosunkowo niewielka liczba gmin, w których stwierdzono występowanie jednocześnie problemów środowiskowych i ekonomicznych lub społecznych. Zostały one zidentyfikowane w większej liczbie tylko w woj. lubelskim.



Ryc. 7.7. Typy obszarów problemowych: P – przyrodnicze, S – społeczne, E – ekonomiczne

Fig. 7.7. Types of problem areas: P – natural, S – social, E – economic

W przeciwieństwie do tego bardzo liczną grupę tworzą gminy, w których stwierdzono jednocześnie występowanie problemów społecznych i ekonomicznych. Na ogół towarzyszą one obszarom koncentracji problemów społecznych lub ekonomicznych, czyli tworzą większe kompleksy gmin w północno-wschodniej części kraju, na Pomorzu Środkowym oraz na Lubelszczyźnie. Szczególnie dużo takich gmin jest we wschodniej części województwa lubelskiego. Tam również w pasie ciągnącym się od Chełma po Hrubieszów występują gminy, w których stwierdzono jednocześnie wszystkie trzy kategorie problemów.

8. POTRZEBY MONITOROWANIA ZARZĄDZANIA ROZWOJEM W KONTEKŚCIE OBSZARÓW STRATEGICZNEJ INTERWENCJI

8.1. GŁÓWNE PROBLEMY MONITOROWANIA ROZWOJU

Dotychczas w Polsce nie doczekano się opracowania i wdrożenia jednolitego i porównywalnego systemu monitorowania rozwoju, pomimo licznych postulatów. Przyczyny tego są złożone, opisano je w innym miejscu (Śleszyński i in. 2013). Podstawowym czynnikiem jest brak koordynacji na poziomie centralnym przy zrozumiałych potrzebach, jak też aspiracjach różnych instytucji i podmiotów, a niekiedy i zespołów badawczych, mających do czynienia z szeroko rozumianą polityką rozwoju na szczeblach organizacji terytorialnej, prowadzonej dla różnych celów i odbiorców (i przez odmiennie przygotowane do tego zespoły, w warunkach przewidywanych prawem zamówień publicznych). Takie uwarunkowania sprawiają, że istniejący system jest wprawdzie bardzo elastyczny pod względem godzenia różnych interesów, ale jego efekty są zbyt często nieporównywalne, nie prowadzą do jednoznacznych wniosków i rozstrzygnięć, a czasem te wnioski i rozstrzygnięcia są ze sobą sprzeczne. Mnogość istniejących rozwiązań prowadzi też do dublowania analiz i wyników oraz generuje niepotrzebne koszty.

Formułowane diagnozy, w tym w strategiach rozwoju województw są zbyt ogólne. Niektóre strategie krajowe pokazują często najwyżej zróżnicowania międzywojewódzkie. Z punktu widzenia analizy regionalnej jest to zbyt zgrubny podział, gdyż jest to skala zasadna dla porównań międzynarodowych. Dlatego też potencjały rozwojowe, mogące służyć dla wyznaczania Obszarów Wzrostu, poza wyjątkami, z tego powodu nie są właściwie identyfikowane pod względem lokalizacji geograficznej oraz cech swojej struktury wewnętrznej. Dotyczy to zwłaszcza rolnictwa, turystyki i zasobów przyrodniczych, ale także przemysłu oraz usług różnego rzędu.

Znane opracowania dotyczące monitorowania rozwoju w układzie terytorialnym zbyt optymistycznie podchodzą do problemów związanych zwłaszcza z demografią i zmianami w systemie osadniczym, które w świetle obserwowanych trendów będą należały do głównych barier rozwojowych. Już w perspektywie roku 2020 znacznie pogorszy się sytuacja demograficzna, zwłaszcza w zakresie starzenia się społeczeństwa. W roku 2050 przewidywany spadek liczby ludności wyniesie 4,5 mln (według oficjalnych prognoz GUS) oraz 6,5-7,5 mln (przy doszacowaniu nierejestrowanej emigracji zagranicznej – według szacunków 50-70% spośród populacji 2,2 mln osób przebywających „czasowo” za granicą nie wróci do Polski). O ile nie nastąpi substytucja

imigracją zagraniczną²⁸, wielu regionom grozi drastyczne pogorszenie i tak już trudnej sytuacji ekonomicznej. W zasadzie jedynym regionem, które dostrzega problem silnej depopulacji, jest województwo opolskie, w którym procesy te są dobrze rozpoznane od wielu dekad.

Poważnym problemem w monitorowaniu rozwoju jest wciąż niewystarczająca baza źródłowo-statystyczna. Dotyczy to dwóch kwestii:

- 1) pozyskiwania nowych danych,
- 2) uszczegółowienia istniejących danych do zadowalającej dezagregacji.

8.2. MONITOROWANIE OBSZARÓW STRATEGICZNEJ INTERWENCJI JAKO CZĘŚĆ KRAJOWEJ INFRASTRUKTURY INFORMACJI PRZESTRZENNEJ ORAZ ATLASU PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

W celu racjonalizacji działań monitorowanie OSI powinno wpisywać się w krajową infrastrukturę informacji przestrzennej, w tym działania związane z wdrażaniem Dyrektywy INSPIRE w Załączniku 3 w temacie 4 („Zagospodarowanie przestrzenne”) lub temacie 11 („Gospodarowanie obszarem/strefy ograniczone/regulacyjne oraz jednostki sprawozdawcze”). Podstawowe zalety takiego rozwiązania są następujące (pięć głównych założeń według Dyrektywy INSPIRE):

- 1) dane powinny być pozyskiwane tylko jeden raz oraz przechowywane i zarządzane w sposób możliwie najbardziej poprawny i efektywny przez odpowiednie instytucje i służby;
- 2) powinna być zapewniona ciągłość przestrzenna danych tak, aby było możliwe pozyskanie różnych zasobów, z różnych źródeł oraz aby możliwe było ich udostępnianie wielu użytkownikom i do różnorodnych zastosowań;
- 3) dane przestrzenne powinny być przechowywane na odpowiednim (jednym) poziomie administracji publicznej i udostępniane podmiotom na wszystkich pozostałych poziomach;
- 4) dane przestrzenne niezbędne do odpowiedniego zarządzania przestrzenią na wszystkich poziomach administracji publicznej powinny być powszechnie dostępne (tj. bez warunków ograniczających i/lub utrudniających ich swobodne wykorzystanie);

²⁸ W Polsce według oficjalnych danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w 2015 r. zarejestrowano około 750 tys. oświadczeń o pracy dla obywateli z krajów byłego ZSRR, w 90% pochodzących z Ukrainy. Pracowali oni głównie w rolnictwie i prostych usługach.

- 5) powinien być zapewniony dostęp do informacji o tym, jakie dane przestrzenne są dostępne i na jakich warunkach, a także informacja umożliwiająca użytkownikowi ocenę przydatności tych danych do swoich celów.

W latach 2010-2012 w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN był realizowany projekt dla Ministerstwa Infrastruktury pt. *Propozycje wskaźników do oceny i monitorowania zagospodarowania przestrzennego w gminach ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia ładu przestrzennego* (Śleszyński red., 2013b), mający na celu pomoc w rozwiązywaniu kwestii, opisywanych w poprzednim podrozdziale. Jednym z wniosków było zaproponowanie centralnie skoordynowanego monitoringu kluczowych zjawisk i procesów, związanych z rozwojem przestrzennym w postaci *Atlasu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. W uzasadnieniu wskazywano m.in. na rozpraszenie działań związanych z geoinformacją, brak porównywalności stosowanych rozwiązań w ujęciu problemowym i terytorialnym oraz, niestety, słabą niekiedy ich wartość merytoryczną. Podkreślono jednak niewątpliwie wysokie zaangażowanie podmiotów je wykonujących, głównie samorządów lokalnych.

W tym kontekście należy podkreślić od dawna artykułowaną potrzebę wykonania i wdrożenia takiego systemu, który byłby nie tylko kompatybilny z istniejącymi rozwiązaniami (zwłaszcza wojewódzkimi i gminnymi systemami monitorowania rozwoju), ale także:

- ujedynolicał standardy pozyskiwania, analizy i prezentacji danych (w tym generalizacji), także w zakresie stosowanych porównywalnych wskaźników;
- zapobiegał obserwowanemu marnotrawstwu sił i środków, związanego z dublowaniem przetwarzania tych samych danych oraz powielaniem analiz tego samego typu w różnych miejscach kraju na różnych poziomach agregacji przestrzennej.

W proponowanym rozwiązaniu monitorowanie OSI powinno uwzględniać dwie kluczowe kwestie, związane ze specyfiką OSI-OP oraz OSI-OW:

- 1) identyfikację i wiarygodny pomiar negatywnych zjawisk i procesów w szczegółowej skali przestrzennej;
- 2) szczegółową i adekwatną identyfikację potencjałów endogenicznych i egzogenicznych, przydatnych dla kształtowania przewag lokalizacyjnych, dostępnościowych, ekonomiczno-konkurencyjnych, itp.

Ponadto wskazane jest, aby system monitorowania OSI uwzględniał uniwersalne założenia dotyczące opracowań kartograficzno-statystycznych (Śleszyński 2014c):

Tabela 8.1. Pożądane cechy monitoringu OSI i sposoby ich realizacji

Cecha	Opis szczegółowy	Sposoby realizacji
Aktualność	Odpowiadanie potrzebom bieżącym: system powinien przedstawiać najnowsze dane	Unaczęśnianie danych na mapach poprzez wypracowanie systemu aktualizacji ze sprecyzowaniem dat, źródeł pozyskiwania informacji, podmiotów odpowiedzialnych oraz sposobów archiwizacji poprzednich wersji map.
Kompleksowość	System monitoringu powinien wyczerpywać całość zagadnień związanych z zagospodarowaniem przestrzennym	Ustalenie szczegółowej struktury tematycznej.
Hierarchiczna szczegółowość	Przyjęcie zasady podporządkowania hierarchicznego. System monitoringu powinien przedstawiać zagadnienia zgeneralizowane i opracowane pod kątem odbiorców ze strony administracji różnego szczebla	Realizowane na dwa sposoby: 1) poprzez uporządkowaną strukturę merytoryczną (tematyczną), nawiązującą do głównych działów (środowisko, społeczeństwo, gospodarka, infrastruktura, zagadnienia kompleksowe i syntetyczne); 2) poprzez uporządkowaną strukturę funkcjonalną, zapewniającą intuicyjną nawigację i wyszukiwanie informacji.
Wiarygodność		Oparcie się na wiarygodnych, potwierdzalnych źródłach, szczegółowy opis w metadanych.
Porównywalność	System monitoringu powinien zapewniać możliwość śledzenia zmian danego zjawiska lub procesu	Przedstawienie zagadnień w ujęciu dynamicznym, np. porównania zmian w określonych przedziałach czasowych.
Użyteczność	System monitoringu powinien przedstawiać zagadnienia w sposób możliwie przystępny dla odbiorców	Opracowanie słownika zagadnień, komentarze autorskie, problemowo-metodyczne do każdego zestawu map. Udostępnianie nie tylko map, ale i danych.
Dostępność	System monitoringu powinien być powszechnie i łatwo osiągalny	Udostępnienie poprzez portal internetowy oraz wydanie w późniejszym terminie wersji książkowej.
Permanentność, ciągłość	System monitoringu powinien być projektem działającym nieprzerwanie	Zapewnienie finansowania w perspektywie długofalowej.

Źródło: Śleszyński 2014c

W dalszej kolejności przedstawiono zatem uwagi odnośnie monitorowania i statystyki dotyczące Obszarów Problemowych, które zgodnie z przyjętą metodologią miały ściśle zidentyfikowane wskaźniki i kryteria.

8.3. OCENA WSKAŹNIKÓW OBSZARÓW PROBLEMOWYCH POD WZGLĘDEM MOŻLIWOŚCI MONITOROWANIA

Ocenę przedstawiono w tabeli 8.2. Uwaga ogólna jest taka, że znaczna część wskaźników bazuje bezpośrednio lub jest w jakiś sposób powiązana (np. poprzez dzielenie w mianowniku) z liczbą ludności. Ponieważ ten element nie jest od wielu lat właściwie zdefiniowany, stan statystyki demograficznej, niezadowolający z punktu widzenia planowania przestrzennego i regionalnego, przekłada się pośrednio na inne wskaźniki.

Tabela 8.2. Ocena wskaźników Obszarów Problemowych pod względem możliwości monitorowania i poprawy statystyki

Ogólna nazwa wskaźnika	Symbol	Szczegółowa nazwa wskaźnika	Jednostka	Rok referencyjny	Źródło danych	Uwagi do statystyki i monitoringu
Tereny zieleni	P1	Tereny zielone (lasy, zieleń miejska, bez cmentarzy) w m ² na 1 mieszkańca	gmina	2014	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS).
Zagrożenie powodzią i podtopieniami	P2	Udział powierzchni zagrożonej powodzią i podtopieniami	gmina	2014	IGiPZ PAN (siedliska wilgotne z mapy roślinności potencjalnej)	Wskazane jest dopracowanie metodyki oraz większe uszczegółowienie dla wskaźnika, gdyż jego pierwowzór był wykonany na potrzeby <i>KPZK 2030</i> i miał charakter orientacyjny. Metodyka jest jednak obiecująca, a IGiPZ PAN złożył odpowiednią ofertę na odpowiednie opracowanie jeszcze w 2014 r.
Zagrożenie suszą	P3	Wskaźnik Klimatycznego Bilansu Wodnego	gmina	IV-VI 2011-2015	IUNG Puławy	Metodyka jest ustalona, a wskaźnik jest dobrze dostępny dla podmiotów i instytucji, m.in. poprzez stronę internetową.
Niekorzystne warunki dla rolnictwa	P4	Wskaźnik Obszarów o Niekorzystnych Warunkach (ONW)	gmina	2006	IUNG Puławy	Wskaźnik dotyczy sytuacji za rok 2006 i powinien być zastąpiony planowanym pierwotnie stężeniem benzopirenu w atmosferze (model krajowy i rozszacowanie na gminy według informacji GIOS ma być dostępny latem br.)
Potencjalna konfliktogenność	P5	Iloczyn liczby mieszkańców i powierzchni obszarów przyrodniczo cennych	gmina	2014	GUS (wskaźnik ważony kategoriami obszarów chronionych)	Wskaźnik ma wartości zerowe dla gmin, w których nie ma obszarów chronionych przyrodniczo (w 2014 r. było to 508 gmin, a więc około 20% wszystkich w kraju). W przyszłości Powinien być zastąpiony planowanym pierwotnie stężeniem pyłu zawieszonego w atmosferze (model krajowy i rozszacowanie na gminy według informacji GIOS ma być dostępny latem br.)
Przekształcenie krajobrazu	P6	Wskaźnik fragmentacji krajobrazu	gmina	2005	IGiPZ PAN (<i>KPZK 2030</i>)	Wskazana jest aktualizacja wskaźnika w miarę posiadanych danych teledetekcyjnych w skali kraju.

Ogólna nazwa wskaźnika	Symbol	Szczegółowa nazwa wskaźnika	Jednostka	Rok referencyjny	Źródło danych	Uwagi do statystyki i monitoringu
Oczyszczanie ścieków	P7	Udział ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków	gmina	2014	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego u jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS). Bardziej wartościowy byłby jednak wskaźnik faktycznej emisji ścieków wraz z rozróżnieniem kilku klas ich szkodliwości na jednostkę powierzchni lub w stosunku do całkowitych zasobów wody w obiegu przyrodniczym.
Starość demograficzna	S1	Udział osób w wieku poprodukcyjnym (60/65+)	gmina	2014	GUS (BDL)	Wskaźnik bazuje na danych z PESEL/rejestracji bieżącej i w części gmin może być niedoszacowany lub przeszacowany (niedoszacowanie dotyczy zwłaszcza gmin peryferyjnych).
Saldo migracji	S2	Saldo zameldowań i wymeldowań na pobyt stały na 100 mieszkańców	gmina	2005-2014	GUS (BDL)	Wskaźnik bazuje na danych z PESEL/rejestracji bieżącej i w części gmin może być niedoszacowany lub przeszacowany (niedoszacowanie emigracji dotyczy zwłaszcza gmin peryferyjnych, a imigracji – gmin podmiejskich i niektórych atrakcyjnych miast, m.in. Warszawy).
Wykształcenie ludności	S3	Udział ludności w wieku 13 i więcej lat z wykształceniem wyższym	gmina	2011	GUS (NSP 2002+2011)	Wskaźnik bazuje na danych ze spisów powszechnych. Konieczne jest podjęcie starań, a by w kolejnym spisie uniknąć problemu braku możliwości dezagregacji do poziomu gmin.
Poziom edukacji szkolnej	S4	Średnie wyniki sprawdzianu w szkołach podstawowych	gmina	2010-2014	CKE	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego (od 2002 r.) i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS).
Ubóstwo dochodowe	S5	Udział osób korzystających z pomocy społecznej wg kryterium dochodowego	gmina	2014	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla pewnego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS).
Aktywność społeczna	S6	Najwyższa frekwencja w ogólnopolskich wyborach powszechnych	gmina	2005-2015	PKW	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Państwowa Komisja Wyborcza/Krajowe Biuro Wyborcze).

Ogólna nazwa wskaźnika	Symbol	Szczegółowa nazwa wskaźnika	Jednostka	Rok referencyjny	Źródło danych	Uwagi do statystyki i monitoringu
Dostępność do usług	S7	Syntetyczny wskaźnik dostępności czasowej do ośrodków usługowych różnego rzędu	gmina	2013	IGiPZ PAN	Metodologia jest dobrze rozwinięta (IGiPZ PAN) i istnieje możliwość permanentnego obliczania wskaźnika.
Ogólny poziom rozwoju ekonomicznego	E1	Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca (w stosunku do średniej krajowej)	subregion (72)	2013	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS). Istnieją jednak liczne przekłamania z punktu widzenia planowania rozwoju, związane z identyfikacją zakładów według głównej siedziby (metoda przedsiębiorstwa).
Zaawansowana przedsiębiorczość	E2	Liczba podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu na 1000 mieszkańców	gmina	2014	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS). Nieznana jest skala przeszacowań, związana z zawieszeniem działalności i niezgłoszeniem tego w GUS. Alternatywne byłoby korzystanie z danych urzędów skarbowych lub ZUS.
Zamożność samorządów	E3	Dochody własne budżetów gmin na 1 mieszkańca	gmina	2012-2014 (średnia)	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS).
Zamożność mieszkańców i ich inwestycje	E4	Powierzchnia użytkowa mieszkań oddana do użytku na 1 mieszkańca	gmina	2010-2014	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS).
Stopa bezrobocia	E5	Liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym	gmina	2014	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS).
Dostępność przestrzenna	E6	Wskaźnik towarowej dostępności potencjałowej	gmina	2014	IGiPZ PAN	Metodologia jest dobrze rozwinięta (IGiPZ PAN) i istnieje możliwość permanentnego obliczania wskaźnika.
Urbanizacja	E7	Udział terenów zabudowanych i zurbanizowanych	gmina	2013	GUS (BDL/GUGiK)	Wskaźnik istnieje dla kilkuletniego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS).

8.4. POTRZEBY DIAGNOZOWANIA I MONITOROWANIA OBSZARÓW WZROSTU

O ile w przypadku monitoringu Obszarów Problemowych podstawowe znaczenie ma możliwość odpowiednio szybkiego i wiarygodnego gromadzenia danych, pomagających w ocenie zachodzących procesów, to w przypadku Obszarów Wzrostu sytuacja jest bardziej skomplikowana. Po pierwsze, istnieje podobna potrzeba ewaluacji zdarzeń i procesów, pomagająca w ocenie tych czynników, które uważa się za związane z sukcesem społeczno-gospodarczym, a więc dochodem narodowym, jakością życia, konkurencyjnością gospodarki, atrakcyjnością inwestycyjną itd. Stąd też zastosowanie w monitoringu Obszarów Wzrostu mogą mieć te same wskaźniki, które są uwzględniane w przypadku Obszarów Problemowych.

Drugim ważnym czynnikiem, komplikującym monitoring zjawisk i procesów jest specyfika Obszarów Wzrostu, polegająca na ich endogennym charakterze. Wydaje się zatem, że analiza zjawisk i procesów zachodzących w obrębie OW powinna być poszerzona o te zagadnienia przedmiotowe, które decydują o podstawach wyróżnienia danego OW. W przypadku OW opartych na turystyce, powinien to być monitoring ruchu i zagospodarowania turystycznego, a opartych na przetwórstwie rolno-spożywczym – monitoring działalności rolniczej, przemysłowej, kosztów produkcji, transportu, itp. Problem ten nie jest jeszcze dobrze rozpoznany i wymagałby uszczegółowienia, zarówno koncepcyjnego, jak i metodologicznego. Szczególnie istotna byłaby tu rola predykcji zjawisk społeczno-ekonomicznych w krótkim i średnim horyzoncie czasowym. Powinno to pozwolić na dookreślenie OW nie tylko w kontekście aktualnego, ale także spodziewanego (pożądanego, docelowego) stanu rozwoju.

8.5. MOŻLIWOŚCI WDROŻENIA MONITORINGU

Monitorowanie zjawisk i procesów powinno przebiegać niezależnie dla OP oraz OW. W przypadku Obszarów Problemowych konieczny jest stały monitoring zmiennych wykorzystywanych do delimitacji. Innymi słowy delimitacja powinna być weryfikowana w cyklu np. dwuletnim. Oznacza to możliwość włączania nowych jednostek do OP lub też eliminowanie innych, a tym samym pełną dynamikę całego systemu.

Monitoring na Obszarach Wzrostu powinien być bardziej długookresowy. Jego celem jest ewaluacja skuteczności strategicznej interwencji państwa. Wymaga to perspektywy minimum pięcioletniej. Ocena powinna być

dokonywana przy użyciu specjalnie dedykowanych (każdemu OW oddzielnie) wskaźników, obrazujących np. rozwój wybranych branż.

W pierwszej kolejności powinno nastąpić rozpoznanie istniejących już systemów monitorowania, informacji przestrzennej i innych mogących mieć bezpośrednie znaczenie dla zakresu i funkcjonowania projektowanego systemu monitoringu – w tym co najmniej systemu monitoringu rozwoju opartego na Krajowym Obserwatorium Terytorialnym oraz 16 Regionalnych Obserwatoriach Terytorialnych, a także projektu Głównego Geodety Kraju mającego na celu utworzenie Centrum Analiz Przestrzennych Administracji Publicznej (CAPAP). Natomiast efektywność i jakość monitoringu zależą bezpośrednio od możliwości jego wdrożenia. W wymiarze operacyjno-narzędziowym i podmiotowo-przedmiotowym zależą one od:

- 1) zdefiniowania potencjalnych użytkowników monitoringu, zwłaszcza w obrębie różnego rodzaju struktur organów administracji publicznej oraz innych instytucji publicznych, w tym także naukowych;
- 2) określenia indywidualnych potrzeb i oczekiwań przyszłego użytkownika;
- 3) wyznaczenia wykonywanych zadań, powiązanego z potrzebami dostępu do informacji;
- 4) wskazania źródeł zasilania danymi;
- 5) opracowanie koncepcji przepływu danych pomiędzy wszystkimi zdefiniowanymi użytkownikami systemu monitoringu, w tym zasad współpracy i wymiany danych;
- 6) rozpoznanie uwarunkowań prawnych, technicznych, organizacyjnych oraz finansowych budowy systemu monitoringu.

9. PODSUMOWANIE, WNIOSKI I REKOMENDACJE

9.1. OCENA ISTNIEJĄCEGO SYSTEMU OSI ORAZ WNIOSKI DLA ZMIAN LEGISLACYJNYCH

Ocena obecnie obowiązującego systemu OSI powinna uwzględniać przede wszystkim takie cechy, jak spójność dokumentów oraz efektywność stosowanych rozwiązań. Analiza aktów prawnych (ustaw) i dokumentów strategicznych wykazała, że obecnie obowiązujący system nie jest optymalny, choć istnieją też pewne zalety i pozytywne procesy w rozumieniu i wykładni prawa związanego z planowaniem przestrzennym i regionalnym.

Z pewnością rzeczą ogólnie pozytywną jest terytorializacja polityki rozwoju, rozumianej jako opracowywanie narzędzi tej polityki i podejmowanie działań zlokalizowanych geograficznie, w tym w odniesieniu do obszarów przekraczających ustalone granice administracyjne jednostek różnego rzędu. Ma ona coraz bardziej powszechny charakter. Dotyczy to już dużej części dziedzin życia społeczno-gospodarczego na różnych szczeblach organizacji administracyjno-terytorialnej. Najbardziej zaawansowane są rozwiązania dotyczące dokumentów szczebla krajowego, a następnie strategii rozwoju województw. W naturalny sposób silnie osadzone terytorialnie są plany zagospodarowania przestrzennego województw.

Niestety, wraz z szerszym włączaniem problematyki przestrzennej i regionalnej równocześnie spada poziom szczegółowości rozumienia kwestii tego typu i pojawia się coraz częściej niekonsekwencja terminologiczna. Przy tym tworzone rozwiązania są coraz mniej zgodne z klasyczną nomenklaturą nauki o regionie, teorii regionalizacji, metodologii klasyfikacji i typologii, itd. Odbija się to niekorzystnie na stosowanych w praktyce rozwiązaniach, które nie są porównywalne. Chociaż głównym formułowanym celem dokumentów jest szeroko rozumiany rozwój oraz chęć zapewnienia aktywizacji gospodarczej i spójności społecznej, brak jest wskazania nadrzędnych ich zasad, dających spójność koncepcyjno-teoretyczną i metodyczną dokumentów niższej rangi. W szczególności brak jest wskazania na możliwości uspoźnienia metodyki wyznaczania obszarów do prowadzenia specjalnej polityki rozwoju. Przy tym istniejące dokumenty nie zwracają uwagi na potrzeby bardziej dogłębnego odnoszenia się do diagnoz i prognoz w rodzaju raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju i województwa. Pilne wydaje się zatem spowodowanie, aby strategię rozwoju w większym stopniu opierały się na szczegółowo i kompleksowo udokumentowanych podstawach diagnostycznych. Rolę taką pełnił *Raport o Stanie Zagospodarowania Przestrzennego Kraju* (Węclawowicz

i in. 2006), ale opierał się on na diagnozie zjawisk i procesów sprzed wejścia Polski do UE i tym samym obecnie jest on zdezaktualizowany.

Rozwiązania prawne nie uwzględniają też zmiany warunków otoczenia, w tym zwłaszcza zmieniającej się sytuacji społeczno-demograficznej i ekonomicznej. Brak jest wskazania na konieczność sporządzania prognoz różnego typu (zwłaszcza demograficznych, rynku pracy), co pozwoliłoby na zwiększenie efektywności ekonomicznej i dostosowanie programu funkcjonalnego do zmieniających się warunków społeczno-demograficznych, w tym spodziewanej depopulacji.

W powyższym świetle zachodzi obawa o nakładanie się kompetencji i ustaleń pomiędzy ustawami różnego typu, zwłaszcza pomiędzy kompetencjami obszaru funkcjonalnego oraz obszaru problemowego/strategicznej interwencji. W szczególności istnieje problem w wyznaczaniu miejskich obszarów funkcjonalnych, które dublują delimitacje Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, powiatów metropolitalnych oraz aglomeracji wodno-ściekowych. Istnieje pilna potrzeba harmonizacji tych „bytów” delimitacyjnych.

Ponadto na szczeblu lokalnym istnieje też wyraźna konfuzja między: 1. gminnym programem rewitalizacji a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także lokalnym planem rewitalizacji oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Skala obszarowa tych dokumentów jest dość podobna: według raportów Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN niecałe 30% powierzchni kraju jest pokryta planami miejscowymi (w miastach wskaźnik ten jest nieco wyższy), a według szacunków Instytutu Rozwoju Miast około 20% powierzchni miast jest zdegradowanych i nadających się do objęcia działaniami rewitalizacyjnymi. Zatem obawa ta dotyczy wzajemnych kolizji dokumentów, jak też czasochłonnego uzgadniania oraz wprowadzania zmian, ponoszonych kosztów tych zmian i uzgodnień, itd.

Podobne jak wyżej zastrzeżenia można identyfikować w przypadku ustawy krajobrazowej i delimitacji oraz typologii krajobrazów w ramach audytu krajobrazowego, zazębiających się z obszarami funkcjonalnymi lub obszarami problemowymi wyznaczanymi w planach zagospodarowania przestrzennego województw.

Najlepszym dowodem na to, że delimitacja obszarów specjalnych (funkcjonalnych, problemowych, strategicznych itd.) poszła za daleko, jest nie tylko różnorodne nazewnictwo i nieporównywalna metodyka, ale także liczba konkretnych wydzielen. W rozdziale 5 niniejszego opracowania zidentyfikowano gminy, które przynależały nawet do ponad 80 (!) tego typu obszarów (krajowych, wojewódzkich).

W dokumentach na szczeblu krajowym istnieje bardzo zróżnicowane podejście do obszarów problemowych; brakuje jednolitego systemu ich identyfikacji. Wskazane jest opracowanie metody delimitacji obszarów problemowych – propozycję delimitacji zawiera niniejszy dokument. Z kolei identyfikacja OSI w strategiach regionalnym jest niespójna i posiada bardzo zróżnicowany poziom szczegółowości. Nadmierna dowolność wyznaczania OSI przez regiony niesie ze sobą ryzyko niewłaściwej interwencji związanej z takimi obszarami. Przykłady zagraniczne dowodzą, że przekazywanie kompetencji w zakresie delimitowania OSI do niższych szczebli samorządowych musi być dokonywane ostrożnie.

Analizy pokazują zatem, że istnieje wyraźna potrzeba poważnego uporządkowania stosowanych rozwiązań, gdyż stają się one w ekstremalnych przypadkach zaprzeczeniem idei planowania funkcjonalnego. W konsekwencji istnieje poważne ryzyko rozpraszania środków oraz nieefektywności identyfikowanych i delimitowanych systemów społeczno-gospodarczych.

Istnieje również potrzeba hierarchizacji terytorialnej w wyznaczaniu OSI. Kluczową rolę w polityce rozwojowej powinny odgrywać OSI wskazywane na poziomie krajowym, przede wszystkim takie, które mają charakter międzyregionalny. Szczególnie w przypadku obszarów problemowych stwarza to m.in. szansę wzmocnienia rozwoju obszarów położonych na peryferiach regionów.

Przyjęcie nowego systemu wyznaczania i delimitowania Obszarów Strategicznej Interwencji powinno docelowo oznaczać aktualizację obecnej *KPZK 2030*, przynajmniej w zakresie typów obszarów funkcjonalnych. Wprawdzie nie wszystkie obszary funkcjonalne można utożsamiać z Obszarami Problemowymi lub Obszarami Wzrostu, to jednak konieczna jest spójność ewentualnego nowego systemu z podstawowym dokumentem przestrzennym. Ewentualna aktualizacja stwarza szansę na uproszczenie obecnych zapisów *KPZK 2030* tworzących nadmierną liczbę różnych typów obszarów funkcjonalnych.

Słuszna wydaje się ewentualna korekta 2 celu polityki przestrzennej *KPZK 2030* (poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju). Dotyczyć ona powinna wskazania koncepcji Obszarów Wzrostu (obecnie zakłada on wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów). Wydaje się, że w tym przypadku powinno nastąpić odejście od modelu „powierzchniowego” zasobów do węzłowo-sieciowego. Dotyczy to przede wszystkim zdefiniowanego podsystemu osadniczo-transportowego i przemysłowo-technologicznego.

Jeśli przyjmiemy, że tłem (bazą, kośćcem) dla proponowanych Obszarów Wzrostu jest Polska Metropolia Sieciowa, to prawdopodobnie potrzebne są również korekty prezentowanego w *KPZK 2030* docelowego układu powiązań

funkcjonalnych, a w ślad za nim także docelowych systemów infrastrukturalnych. Celowe jest lepsze dowiązanie funkcjonalne oraz infrastrukturalne proponowanych Obszarów Wzrostu do pozostałych elementów sieci osadniczej, już wpisanej w „twarde” powiązania transportowe. Dotyczy to m.in. takich OW, jak Sudecki Okręg Przemysłowy, Tygrys Warmińsko-Mazurski i Wschodnie Karpaty. Można to zapewnić poprzez zmianę priorytetów inwestycyjnych.

9.2. WNIOSKI KONCEPCYJNO-TEORETYCZNE I POZNAWCZE

Obszary Strategicznej Interwencji nie stanowią jednorodnej kategorii terytoriów. Wśród nich można wyróżnić dwie podstawowe kategorie: 1) obszary problemowe, które są terytoriami o niekorzystnych cechach i zjawiskach społeczno-ekonomicznych i (lub) przyrodniczych generującymi wyzwania rozwojowe i wymagające interwencji zewnętrznych oraz 2) obszary wzrostu – terytoria stanowiące istotną perspektywę rozwojową, które w wyniku interwencji mogą kształtować przewagi konkurencyjne w ujęciu regionalnym lub krajowym.

Wśród Obszarów Problemowych można wyróżnić trzy typy: społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze. Przy tym istnieje możliwość uszczegółowienia typów do siedmiu grup, stanowiących kombinację wcześniej wymienionych, czyli dodatkowo: społeczno-przyrodniczych, społeczno-ekonomicznych, ekonomiczno-przyrodniczych i mieszanych. Analizy wykazały, że największą grupę tworzą: obszary koncentracji problemów przyrodniczych – 361 gmin, a następnie obszary koncentracji problemów ekonomicznych – 194 gminy, obszary koncentracji problemów społecznych i ekonomicznych – 188 gmin i obszary koncentracji problemów społecznych – 182 gminy. Pozostałe dwa typy obejmują niewielką liczbę gmin (obszary koncentracji problemów ekonomicznych i przyrodniczych – 26 gmin, obszary koncentracji problemów społecznych i przyrodniczych – 17 gmin).

Zasadniczy układ przestrzenny ekonomicznych i społecznych obszarów problemowych jest zatem wzajemnie zbliżony. Między obydwoima grupami zastosowanych zmiennych istnieją silne współzależności. Odmiennie przedstawia się rozmieszczenie środowiskowych obszarów problemowych, które w znacznym stopniu nawiązuje do dolin rzecznych oraz terenów narażonych na problemy deficytu wodnego, zjawisk erozyjno-denudacyjnych powierzchni ziemi oraz terenów cennych przyrodniczo.

Wśród obszarów wzrostu można wskazać trzy główne kategorie: bieguny wzrostu, obszary tematyczne i klastry zaawansowanych technologii. Z analizy eksperckiej wynika, że identyfikacja obszarów wzrostu ogniskowała się wokół

następujących zagadnień: powiązania sieciowe ośrodków metropolitalnych i regionalnych, dywersyfikacja źródeł energii, wykorzystanie potencjału naukowo-badawczego w sektorze produkcji i usług, dostępność do usług nierynkowych, bezpieczeństwo żywnościowe i ekologiczne, usługi turystyczno-rekreacyjne i rehabilitacyjne. Dlatego też, w identyfikowaniu obszarów wzrostu na poziomie krajowym i regionalnym, uwaga powinna koncentrować się na wzmacnianiu nowoczesnych technologii, zwłaszcza w kompleksie przemysłowo-usługowym z wykorzystaniem zaplecza naukowo-badawczego, nowoczesnej energetyce, w tym OZE, wyspecjalizowanych usługach oraz zabezpieczeniu „ekologiczno”-żywnościowym.

Wykonana delimitacja Obszarów Problemowych w większości potwierdziła znane z literatury przedmiotu podziały terytorialne. Wykazano, że w ujęciu makroprzestrzennym obszary problemowe koncentrują się nie tylko w szeroko rozumianej wschodniej Polsce, ale także w analogicznie postrzeganej północnej Polsce. Potwierdzono, że będący przedmiotem specjalnej polityki Makroregion Polski Wschodniej (odrębne programy operacyjne w kolejnych perspektywach UE) nie jest wydzielony optymalnie. Nie jest to obszar jednorodny i w kontekście regionalizacji kraju pod względem natężenia problemów społecznych i ekonomicznych coraz bardziej zasadne staje się mówienie o Północnej Polsce, jako obszarze problemowym. W regionie tym problemowe są te obszary, które leżą poza „trójkątem” największej aktywności społeczno-gospodarczej (jego wierzchołek leży w Trójmieście, a podstawa opiera się o południe kraju wzdłuż korytarza A4).

Przeprowadzone badanie wskazało, że w wielu regionach kraju mamy nadal do czynienia z bardzo mozaikowym układem zmiennych opisujących poziom rozwoju i jakość życia. Jednostki dobrze rozwinięte sąsiadują niekiedy bezpośrednio z obszarami bardzo zapóźnionymi i problemowymi. Jest to dowodem na niewystarczającą dyfuzję czynników rozwojowych oraz ich nadmierną lokalność. Stanowi to wskazanie dla celów interwencji strategicznej, która powinna starać się niwelować bariery w takiej właśnie dyfuzji (np. ułatwiając dojazdy do pracy, sprzyjając deglomeracji miejsc pracy oraz usług publicznych w obszarach metropolitalnych, wspierając współpracę jednostek samorządowych w obrębie istniejących lub potencjalnych obszarów funkcjonalnych).

9.3. WNIOSKI METODYCZNE I ŹRÓDŁOWO-STATYSTYCZNE

Identyfikacja OSI wynika z kompleksowej diagnozy sytuacji społeczno-ekonomicznej i stanu środowiska przyrodniczego, analizy aktualnych kierunków polityki rozwojowej w kraju i UE oraz wiedzy eksperckiej.

Delimitacja obszarów problemowych ma charakter ilościowy oraz wynika z analizy wybranych cech diagnostycznych uwzględniających zagrożenia społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze. Studia literatury przedmiotu, w której autorzy wykorzystują różne mierniki statystyczne, potwierdzają rozmieszczenie terytorialne wskazanych w niniejszym opracowaniu Obszarów Problemowych. Są to zwłaszcza: Pomorze Środkowe, północno-wschodnia Polska, Lubelszczyzna i Podkarpacie oraz kilka mniejszych kompleksów gmin położonych w innych częściach kraju. Wynika to z tego, że dobór wskaźników, przy ich odpowiedniej liczebności, nie ma aż tak dużego wpływu na obraz rozmieszczenia obszarów problemowych. Tym samym wybrana metodologia i szczegółowa metodyka jest poprawna.

Z kolei w identyfikacji obszarów wzrostu wykorzystano przede wszystkim wiedzę ekspercką, przez co ma ona wyraźny charakter jakościowy i może budzić uwagi dyskusyjne. Z tego powodu w przedstawianej delimitacji OSi-OW możliwości korekt są znacznie większe, niż w przypadku OSi-OP. Wnioskiem metodycznym (ale też poznawczym i praktycznym) w tym przypadku jest doprecyzowanie metodologii wyznaczania OSi-OW pod względem identyfikacji potencjałów endogenicznych i generalnie klasycznych czynników lokalizacyjnych.

Głównym wnioskiem metodyczno-statystycznym jest konieczność zapewnienia wiarygodnej i szczegółowej informacji statystycznej w odpowiedniej dezagregacji. Dotyczy to zarówno danych dla wyznaczania i obserwacji Obszarów Problemowych, jak też w nie mniejszym stopniu identyfikacji potencjałów endogenicznych dla lokalizacji Obszarów Wzrostu. Dopiero na tej bazie można budować wiarygodny i efektywny, a więc i przydatny monitoring. Przy tym zarówno kwestie metodyczno-statystyczne, jak też związane z monitoringiem wpisują się w projekt Atlasu Zagospodarowania Przestrzennego Kraju (ewentualnie nowego Atlasu Narodowego w formie geoportalowej, jeśli mógłby przybrać użyteczną formułę).

9.4. WNIOSKI PRAKTYCZNE

Strategiczna interwencja państwa w ujęciu regionalnym może mieć różne podstawy o wymiarze aksjologicznym (a zarazem nadrzędne cele): a) chęć pomocy regionom i miastom posiadającym określone problemy, borykających się z odpływem ludności, niską jakością życia itd.; b) chęć pobudzenia wzrostu gospodarczego, który przyczyni się do umocnienia pozycji regionu, ale także całego państwa, pozwalając jednocześnie na poprawę jakości życia obywateli; c) zapewnienie integracji (wewnątrz krajowej i europejskiej) oraz bezpieczeństwa kraju i obywateli względem zagrożeń o charakterze zarówno

geopolitycznym, jak też środowiskowym. Od strony aksjologicznej odmienne może być także podejście do skali geograficznej interwencji. W wymiarze fundamentalnym sprowadza się ono do pytania czy przedmiotem wsparcia powinien być przede wszystkim człowiek, czy też „miejsce”, innymi słowy czy pomoc dla człowieka (lub grup społecznych) musi odbywać się w miejscu, w którym ten człowiek (lub grupa) aktualnie mieszka. Przenosząc te pytania na poziom jednostek geograficznych możemy zastanawiać się czy interwencja powinna być domknięta na poziomie gminy, powiatu, województwa, czy też obszaru funkcjonalnego. Zagadnienia te bezpośrednio nawiązują do problemu wspierania (lub nie) migracji, a także dojazdów do pracy.

W warunkach Polski interwencja strategiczna powinna uwzględniać wszystkie wymienione cele, stanowiąc jednocześnie swego rodzaju kompromis odnośnie skali geograficznej. Dlatego też uznano, że najlepszym rozwiązaniem jest niezależna delimitacja obszarów problemowych (chęć pomocy, niwelowania opóźnień itd.) oraz obszarów wzrostu (chęć pobudzenia wzrostu, względnie zapewnienia integracji i bezpieczeństwa). W pierwszym przypadku założono, że interwencja musi mieć wymiar maksymalnie lokalny (jest skierowana do człowieka pozostającego w swoim miejscu zamieszkania), w drugim przedmiotem wsparcia staje się już bardziej miejsce, posiadające określony potencjał (domknięte na poziomie funkcjonalnym).

W grupie tak rozumianych Obszarów Wzrostu odrębnego traktowania wymaga kilka dynamicznych obszarów metropolitalnych (przede wszystkim Warszawa, Kraków, Trójmiasto, Poznań i Wrocław), których rozwój postępuje relatywnie szybko na warunkach konkurencji rynkowej. W ich wypadku interwencja jest także istotna, ale powinna ograniczać się do usuwania barier, mogących doprowadzić do zatrzymania rozwoju oraz do pogorszenia warunków życia (niekontrolowana suburbanizacja, kongestia transportowa, zanieczyszczenie środowiska itd.). Pozostałe metropolie oraz pozametropolitalne obszary wzrostu to terytoria, dla których wsparcie jest warunkiem niezbędnym dla stworzenia masy krytycznej warunkującej zarówno sam rozwój, jak też jego pożądaną dyfuzję na obszary otaczające.

Wsparcie zarówno dla obszarów problemowych (OP), jak też obszarów wzrostu (OW) musi uwzględniać zmieniający się potencjał ludnościowy oraz strukturę demograficzną miast i regionów. Depopulacja i zachwianie struktury wiekowej jest przesłanką do wsparcia określonego obszaru jako OP, będąc jednocześnie barierą w ewentualnym planowaniu w tym samym miejscu OW.

Zasadniczo położenie na terenie lub w sąsiedztwie OP nie jest samo w sobie przesłanką dla wspierania określonych OW. Ich podstawą musi być niewykorzystany potencjał oraz rzeczywista szansa rozwoju określonych branż. Nie zmienia to faktu, że niektóre Obszary Wzrostu mogą być

wspierane na terenie będącym jednocześnie Obszarem Problemowym. Tym samym interwencja na rzecz OW może być jednocześnie jednym z narzędzi rozwiązywania trudności społecznych lub ekonomicznych OP.

Biorąc pod uwagę wzajemne położenie najbardziej rozległych OP oraz proponowanych OW oraz strukturę branżową OW, można wskazać te spośród Obszarów Wzrostu, które mogą szczególnie wesprzeć politykę względem Obszarów Problemowych. Należą do nich zwłaszcza Pomorska Strefa OZE, a ponadto Przemysłowo-Energetyczny Klaster Lubelski, Dolina Lotnicza, Tygrys Warmińsko-Mazurski, Podlaski Klaster Mleczarski, Sudecki Okręg Przemysłowy i Dolina Dolnej Wisły.

Podstawę do rozwoju istniejących oraz potencjalnych Obszarów Wzrostu, a zarazem narzędzie do niwelowania trudności Obszarów Problemowych, stanowią powiązania sieciowe metropolii oraz miast dużych i średnich. Docelowy układ tych powiązań został wskazany w obowiązującej *KPZK 2030* (ściślej jako „metropolię sieciową” definiuje go wersja ekspercka dokumentu; Korcelli i in. 2011). Metropolia sieciowa to w założeniu układ relacji funkcjonalnych. Interwencja państwa może być w tym wypadku realizowana na dwa sposoby: a) jako wsparcie dla rozwoju samych powiązań sieciowych, np. kooperacji przedsiębiorstw, tworzenia filii instytucji publicznych itp.; lub b) jako wsparcie dla infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej i energetycznej wiążącej metropolię i miasta. Rozbudowa infrastruktury jest w tych warunkach jedynie warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego w rozważaniach dotyczących Obszarów Wzrostu wymaga ona oddzielnego traktowania, stanowi niejako niezbędne tło dla równoległych działań na innych płaszczyznach.

Układy sieciowe (zarówno w sensie funkcjonalnym jak i infrastrukturalnym) muszą pozostać otwarte w wymiarze transgranicznym. Dotyczy to w pierwszej kolejności granic wewnętrznych Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza granic z kluczowymi partnerami handlowymi (Niemcy, Czechy). Z uwagi na rozmieszczenie geograficzne OSI w Polsce oraz w krajach sąsiednich, możliwe jest dążenie do osiągnięcia komplementarności transgranicznej w zakresie prowadzonej interwencji. Jest to potencjalnie solidna podstawa do lepszej koordynacji planowania strategicznego. Obszary wzrostu Metropolia Szczecińska oraz Zachodnie Wybrzeże mogą być biegunami oddziałującymi pozytywnie na obszar stabilizacji w Meklemburgii-Pomorzu Przednim. Podobnie Lubusko-Brandenburski Obszar Transgraniczny jest dopełnieniem Metropolii Berlińskiej, a Sudecki Okręg Przemysłowy może mieć pozytywny wpływ na zlokalizowany po czeskiej stronie Karkonoszy „obszar specyficzny”.

Zarówno wsparcie dla OP, jak i dla OW musi być elementem polityki rozwoju zintegrowanego. W obu wypadkach konieczne jest terytorializowanie

i koordynacja polityk sektorowych, a także działań samorządowych, krajowych oraz europejskich.

W niektórych wypadkach mogą zaistnieć konflikty pomiędzy efektywnym wspieraniem Obszarów Problemowych, a rozwojem Obszarów Wzrostu oraz rozbudową infrastruktury będącej tkanką metropolii sieciowej. Dotyczy to w szczególności środowiskowych obszarów problemowych (gospodarka wodna i ochrona siedlisk a rozwój takich OW jak np. Dolina Wisły, czy Pomorski Klaster OZE lub „Tygrys Mazurski”). Ponadto ewentualny sukces niektórych Obszarów Wzrostu może intensyfikować migracje z peryferii i tym samym pogłębiać problemy niektórych Obszarów Problemowych (przede wszystkim społeczne, ale pośrednio także ekonomiczne). Z wymienionych względów polityki w zakresie wsparcia OP i OW nie mogą być rozłączne. Muszą być mocno skoordynowane, a w pewnych wypadkach powinny stanowić kompromis różnych celów i wartości.

Proponowany w Polsce, rozbudowany system OSI jest systemem innowacyjnym, odmiennym od stosowanych w wielu krajach europejskich. Proponowane obszary wzrostu (a do pewnego stopnia także obszary problemowe) powinny w większym stopniu służyć tworzeniu warunków do rozwoju sektora prywatnego, a nie koncentrować się wyłącznie na bezpośredniej pomocy publicznej. Dotyczy to np. usług publicznych, które mogłyby być realizowane w systemach PPP.

9.5. GŁÓWNE REKOMENDACJE

- 1) Potrzebne jest uspołnienie dokumentów prawnych i strategicznych pod względem celowości i możliwości wyznaczania obszarów specjalnych (funkcjonalnych, problemowych, strategicznej interwencji).
- 2) W szczególności wskazane jest uporządkowanie klasyfikacyjno-typologiczne OSI w istniejących dokumentach, aby w możliwie małym stopniu zachodziły one na siebie. Pożądane jest zwłaszcza uproszczenie liczby dopuszczalnych klas (typów), żeby unikać multiplikowania tych samych obszarów pod względem przynależności do wielu różnych zbiorów.
- 3) Wyznaczanie obszarów specjalnych, w tym OSI powinno mieć charakter hierarchiczny i zgodny z obowiązującym podziałem terytorialno-geograficznym. Nadzędne powinny być dokumenty krajowe, a opracowania niższego rzędu, tj. zwłaszcza wojewódzkie, powinny respektować ustalenia dokumentów centralnych.

- 4) Metodologia wyznaczania Obszarów Problemowych powinna być wykorzystywana w dokumentach niższego rzędu, aby zapewnić porównywalność.
- 5) Powinno nastąpić doprecyzowanie granic i zasięgów oddziaływania Obszarów Wzrostu, a także dowiązanie lokalnych tego typu obszarów (drugiego rzędu), zwłaszcza na poziomie wojewódzkim.
- 6) Pożądana byłaby zwłaszcza bardziej wyczerpująca delimitacja potencjałów endogenicznych i ich koncentracji terytorialnej dla różnego typu Obszarów Wzrostu, tj. dla rozwoju podsystemów turystyczno-rekreacyjnych (zasoby i atrakcyjność przyrodniczo-infrastrukturalna, dostępność kumulatywna popytu), przemysłowo-technologicznych (zasoby pracy, kapitał intelektualny, „millieu”), wielofunkcyjnych – osadniczo-transportowych (potencjał i kierunki ciężarów grawitacyjnych, potencjalne efekty synergii), rolniczo-przetwórczych (jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej, czynniki lokalizacji przemysłu przetwórczego).
- 7) Zagadnienia, metodologie i delimitacje dotyczące obszarów strategicznej interwencji (w tym obszarów problemowych) powinny być zharmonizowane w aktualizacji *KPZK 2030* i *KSRR 2010-2020*. Optymalne byłoby posiadanie jednego dokumentu, w którym te zagadnienia znalazłyby się w jednym miejscu.
- 8) Należy zadbać o silniejszą rolę w dokumentach strategicznych szczegółowych diagnoz i prognoz, które powinny mieć też porównywalną metodologię. Można to osiągnąć poprzez częściowe scentralizowanie diagnostyki, oceny i prognozy niektórych zagadnień powszechnych dla całego kraju, co obniży koszty (np. prognozy demograficzne, metodologia i ocena wskaźników rozwoju, analizy dostępności przestrzennej i in.).
- 9) Optymalne byłoby wykonywanie w niedługich odstępach czasu (np. cyklu dwuletnim) monitoringu obszarów problemowych według porównywalnej metodologii. Taką rolę mógłby pełnić w jednej ze swych części Raport o Stanie Zagospodarowania Przestrzennego Kraju (odpowiedni zapis istnieje w *ustawie o pizp*, ale jest „martwy”).
- 10) Poprawy wymaga statystyka oraz monitoring rozwoju pod kątem większej szczegółowości i wiarygodności danych identyfikujących niekorzystne zjawiska i procesy przyrodnicze oraz społeczno-gospodarcze.

LITERATURA

- Adamus W., 2009, *Wpływ metropolii na rozwój społeczno-gospodarczy regionu (podejście metodologiczne)*, [w:] Z. Makieta (red.), *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*, Studia KPZK PAN, 125, Warszawa, s. 63–91.
- Bajwoluk T., 2011, *Tereny rekreacji jako obszar interwencji w strefie podmiejskiej*, *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 108, 1-A, s. 153-160.
- Bański J., 1999a, *Obszary problemowe w rolnictwie Polski*, *Prace Geograficzne*, 172, Warszawa.
- Bański J., 1999b, *Teoria i kierunki badań obszarów problemowych w Polsce*, *Przegląd Geograficzny*, 71, 4, s. 401–416.
- Bański J., 2002, *Typy ludnościowych obszarów problemowych*, [w:] J. Bański, E. Rydz (red.), *Społeczne problemy wsi*, *Studia Obszarów Wiejskich*, 2, Warszawa, s. 41–52.
- Bański J., 2004, *Obszary problemowe w Polsce*, [w:] T. Markowski (red.), *Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym*, *Biuletyn KPZK PAN*, 211, s. 9–32.
- Bański J., 2007, *Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce – polaryzacja czy równoważenie?*, *Przegląd Geograficzny*, 79, 1, s. 49–79.
- Bański J., 2010, *Ekspertyza Projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju – nowe opracowanie, stare rozwiązania. Dyskusja*, *Przegląd Geograficzny*, 82, 4, s. 619–627.
- Bański J., 2012, *Delimitacja wiejskich obszarów funkcjonalnych*, *Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, IGiPZ PAN, Warszawa, maszynopis*, 16 s.
- Bański J., 2016a, *Identyfikacja i wykorzystanie zasobów lokalnych w budowaniu przewagi konkurencyjnej – przykład regionu lubelskiego*, [w:] J. Bański (red.), *Rola zasobów lokalnych w rozwoju wsi*, *Studia Obszarów Wiejskich*, 44, Warszawa, s. 7-19.
- Bański J., 2016b, *Wykorzystanie zasobów lokalnych w budowaniu przewagi konkurencyjnej; przykład regionu lubelskiego*, *Studia Obszarów Wiejskich*, 44, Warszawa, s. 7–19.
- Bański J., Mazur M., 2016, *Classification of rural areas in Poland as an instrument of territorial policy*, *Land Use Policy*, 54, s. 1–17.
- Bański J., Kowalski M., Śleszyński P., 2004, *Zarys problemów związanych z uwarunkowaniami zróżnicowań przestrzennych wyników sprawdzianu dla uczniów szkół podstawowych w 2002 r*, *Biuletyn Badawczy CKE*, 2, s. 34–35.

- Baran E., 2003, *Ośrodki wzrostu w regionie Polski Wschodniej*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 34, s. 124–133.
- Berry B.J.L., Conkling E.C., Ray D.M., 1976, *The Geography of Economic Systems*, Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs.
- Błazy R., 2011, *Obszar strategiczny czy obszar problemowy: gra interesów czy dobro wspólne?*, *Czasopismo Techniczne, Architektura*, 108, 1-A, s. 59–66.
- Błachut J., 2011, *Specjalne strefy ekonomiczne w obszarach strategicznej interwencji*, *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 108, 1-A, s. 179-183.
- Bleys B., Whitby A., 2015, *Barriers and opportunities for alternative measures of economic welfare*, *Ecological Economics*, 117, s. 162–172.
- Borowczak A., Dolata M., 2014, *Rozkład obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce w latach 2000–2010*, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 25, s. 47-68.
- Boudeville J.R., 1972, *Aménagement du territoire et polarisation*, Librairie Techniques, Éditions M.-Th. Génin, Paris.
- Burda M., 2006, *Factor reallocation in Eastern Germany after reunification*, *The American Economic Review*, 96, 2 s. 368–374.
- Busteed M.A., 1974, *Northern Ireland, Problem Regions of Europe*, Oxford University Press, London.
- Camagni, R., 2008, *Regional competitiveness: Towards a concept of territorial capital*, [w:] *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe*, Springer, Berlin-Heidelberg, s.33–47.
- Churski P., 2004, *Struktura społeczno-gospodarcza obszarów problemowych w Unii Europejskiej i Polsce w świetle unijnej polityki Regionalnej*, *Przegląd Geograficzny*, 76, 2, s. 189–208.
- Churski P., 2008, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Churski P., 2011, *Obszary wzrostu i obszary stagnacji gospodarczej w Polsce – kontekst teoretyczny*, [w:] P. Churski (red.), *Zróżnicowania regionalne w Polsce*, *Biuletyn KPZK PAN*, 248, s. 9–43.
- Churski P., 2013a, *Zmienność rozkładu przestrzennego obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce – uwarunkowania i konsekwencje*, [w:] F. Kuźnik (red.), *Badania miejskie i regionalne, Doświadczenia i perspektywy*, *Studia KPZK PAN*, 153, s. 112–128.
- Churski P., Hanke J., 2002, *Obszary problemowe w Polsce w układzie jednostek NTS*, [w:] H. Rogacki (red.), *Możliwości i ograniczenia zastosowań metod badawczych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej*, *Bogucki Wydawnictwa Naukowe, Poznań*, s. 161–176.

- Ciok S., 1991, *Sudety – obszar problemowy*, Acta Universitatis Wratislaviensis, 1236, Studia Geograficzne, 51, Uniwersytet Wrocławski.
- Clout H., 1973, *The Massif Central, Problem regions of Europe*, Oxford University Press, London.
- Clout H., 1975, *The Franco-Belgian border region, Problem regions of Europe*, Oxford University Press, London.
- Cohesion Policy and Germany*, 2014, European Commission, (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment, 26.02.2016).
- Cohesion Policy and Spain*, 2014, European Commission, (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/spain_en.pdf, 01.10.2014)
- Cohesion Policy and United Kingdom*, 2014, European Commission, (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment, 10.03.2016).
- Concepts and Strategies for Spatial Development in Germany*, 2006, Secretariat of the Standing Conference of Ministers responsible for Spatial Planning Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs (BMVBS), Berlin.
- Cullingworth B., Caves R., 2003, *Planning in the USA: Policies, issues, and processes*, 2nd edition, Routledge, London and New York.
- Cullingworth B., Nadin V., 2006, *Town and Country Planning in the UK*, 14th Edition, Routledge, Oxon.
- Czapiewski K., Janc K., 2013, *Edukacja jako czynnik rozwoju Mazowsza, Trendy Rozwojowe Mazowsza*, 11, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa, 129 ss.
- Czapiewski K., Śleszyński P., 2007, *Geografia zróżnicowania wyników egzaminów zewnętrznych*, Biuletyn Badawczy CKE, 11, s. 52–79.
- Davin L.E., 1968, *O filozofii gospodarki regionalnej*, Biuletyn KPZK PAN, 48, s. 187–221, Warszawa.
- Degórska B., 2012, *Spatial growth of urbanised land within the Warsaw Metropolitan Area in the first decade of the 21st century*, Geographia Polonica, 85, 3, s. 77–96.
- Degórski M., 1995, *Direction of soil degradation in Poland*, Aquilo Ser. Bot. 35, Oulu, s. 53–63.
- Degórski M., 2009, *Fragmentacja versus spójność – nowe wyzwania w przemianach strukturalnych przestrzeni przyrodniczej Polski*, [w:] I. Jacewicz (red.), *Współczesne problemy przemian strukturalnych przestrzeni geograficznej*, Akademia Pomorska, s. 121–133.

- Degórski M., 2014a, *Korytarze ekologiczne a infrastruktura transportowa w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Przestrzeń i Regiony, 3, s. 29–39.
- Degórski M., 2014b, *Infrastrukturalna wartość lasu: lasy w zagospodarowaniu przestrzennym i kształtowaniu krajobrazu; społeczno-kulturowe wartości lasu w przestrzeni (w środowisku życia człowieka)*, [w:] P. Gołos, A. Kaliszewski, K. Rykowski (red.), *Wartość – las jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasu*, Narodowy Program Leśny, Instytut Badawczy Leśnictwa, s. 182–197.
- Degórski M., 2015, *Polityka krajobrazowa Polski: wyzwania i szanse*, Problemy Ekologii Krajobrazu, 40, s. 13–26.
- Dembowska Z., 1994, *Obszary problemowe w Polsce*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Dębski J., 2002, *Lokalne bieguny wzrostu w Polsce na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok.
- Domański R., 1979, *Accessibility, efficiency, and spatial organization*, Environment and Planning A, 11, 10, s. 1189–1206.
- Domański R., 1987, *Przestrzenna organizacja rozwoju regionalnego*, Studia KPZK PAN, 93, Warszawa.
- Domański B., 2008, *Rozwój polskich metropolii a regiony peryferyjne. Bezpowrotna separacja czy współzależność rozwoju?*, [w:] T. Marszał (red.), *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań Strategii Lizbońskiej*, Studia KPZK PAN, 120, s. 135–143, Warszawa.
- Downs A., 1999, *Contrasting strategies for the economic development of metropolitan areas in the United States and Europe*, [w:] A. Summers, P. Cheshire, L. Senn (red.) *Urban change in the United States and Western Europe: Comparative analysis and policy*, 2nd edition, The Urban Institute Press, Washington, s. 5–56.
- Dziewoński K., Kielczewska-Zaleska M., Kosiński L., Kostrowicki J., Leszczycki S. (red.), 1957, *Studia geograficzne nad aktywizacją małych miast*, Prace Geograficzne, 9, PWN, Warszawa.
- Eberhardt P., 1989, *Regiony wyludniające się w Polsce*, Prace Geograficzne, 148, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Economic Development Administration. *Fiscal Year 2014 Annual Report*, 2016, U.S. Department of Commerce, Washington.
- Economic Development Administration. *Fiscal Year 2014 Annual Report*, 2015, U.S. Department of Commerce, Washington.
- Eller J.D., 2012, *Antropologia kulturowa*, Wydawnictwa UJ, Warszawa.

- ESPON, 2007, *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, project 2.3.2, Final Report, Part I, EU.
- Farinós J., Romero J., Sánchez I., 2005, *Structural problems for the renewal of planning styles: The case of Spain*, [w:] U. Janin Rivolin, A. Faludi (red.), *Southern Perspectives on European Planning – Special Issue*, *European Planning Studies*, 13, 2, s. 217–235.
- Filipiak K., Jadczyzsyn J., 2008, *Kryteria wyboru i ocena obszarów problemowych rolnictwa w Polsce*, *Studia i Raporty IUNG–PIB*, 12, s. 103–111.
- Filipiak K., Jadczyzsyn J., Wilkos S., 2010, *Wykorzystanie niektórych działań z Osi 2 PROW na obszarach problemowych rolnictwa*, *Studia i Raporty IUNG–PIB*, 21, s. 55–65.
- Florczak K., 2008, *Ceny na polskim rynku nieruchomości mieszkaniowych*, *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 16, 2, s. 33–44.
- Fogel P., 2010, *Obszary problemowe rolnictwa w świetle planowania miejscowego*. *Studia i Raporty IUNG–PIB*, 21, s. 31–38.
- Frankowski J., Szmytkowska M., 2015, *Regionalne zróżnicowanie nowych partnerstw miejskich w Polsce*, *Zarządzanie Publiczne*, 30(2), s. 131–150.
- Friedman J., Alonso W., 1966, *Regional development and planing*, MIT Press, Cambridge.
- Friedmann J., Weaver C., 1979, *Territory and function; the evolution of regional planning*, Edward Arnold Ltd., London.
- Fujita M., Krugman P., Venables A., 1999, *The spatial economy: cities, regions, and international trade*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Futuyma D., 2008, *Biologia ewolucyjna*, Wydawnictwa UW, Warszawa.
- Gaczek W.M., 2010, *Miasta jako bieguny rozwoju w polskiej przestrzeni – polaryzacja czy konwergencja*, *Zeszyty Naukowe UE w Poznaniu*, 161, s. 88–109.
- Gałązka A., 2013, *Procesy społeczno-gospodarcze na poziomie lokalnym. Zróżnicowania i długookresowe trendy zmian przestrzennych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Gasidło K., 2011, *Przestrzenne instrumenty aktywizacji gospodarczej w planowaniu regionalnym. Przykład województwa śląskiego*, *Architektura. Czasopismo Techniczne*, 10, 1-A, s. 23–29.
- Gawryszewski A., Korcelli P., Nowosielska E., 1998, *Funkcje metropolitalne Warszawy*, *Zeszyty Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN*, 53, 144 ss.
- Geurs K.T., van Eck R., 2001, *Accessibility measures: Review and applications. RIVM report 408505 006*, National Institute of Public Health and the Environment, Bilthoven.

- Gierańczyk 2009, *Rozwój społeczeństwa informacyjnego a przedsiębiorczość w krajach transformujących się*, Przedsiębiorczość-Edukacja, 5, Instytut Geografii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie, s. 19–36.
- Gołąb-Korzeniowska M., 2011, *Zielona struktura krakowskiego obszaru metropolitalnego jako element strategicznej interwencji*, Czasopismo Techniczne. Architektura, 108, 1-A, s. 125-134
- Goźdź G., 1989, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy, Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny*, 14, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Warszawa.
- Goźdź G., Jałowiecki B., 2000, *Konkurencyjność regionów*, Studia Regionalne i Lokalne, 1/1, s. 7–24.
- Götz M., 2010, *Podstawowy model nowej ekonomii geograficznej a przypadek Niemiec – próba oceny*, Studia Ekonomiczne, 1, s. 81–101.
- Górczyńska M., 2013, *Wskaźniki zagospodarowania i ład przestrzenny w miastach i na obszarach silnie zurbanizowanych*, [w:] P. Śleszyński (red.), *Wskaźniki zagospodarowania i ład przestrzenny w gminach*, Biuletyn KPZK PAN, 252, s. 87–109.
- Grocholska J., 1986, *Konflikty w planowaniu przestrzennym i próby ich rozwiązania (na przykładzie wybranych obszarów aglomeracji warszawskiej)*, [w:] *Studia nad funkcjonalnym makroregionem Warszawy*, 3, Biuletyn Informacyjny IGiPZ PAN, 53, Warszawa, s. 205–222.
- Grosse T., 2002, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, Studia Regionalne i Lokalne, 1(8), s. 25–48.
- Growing Smart Legislative Guidebook*, 2002, *American Planning Association (APA)*, APA Planners Press, <https://www.planning.org/growingsmart/> (08.09.2017).
- Grzeszczak J., 1971, *Koncepcje polaryzacyjne w przestrzennym zagospodarowaniu kraju (na przykładzie Francji)*, Studia KPZK PAN, 36, Warszawa.
- Grzeszczak J., 1999, *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, Prace Geograficzne, 173, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Gutiérrez J., Condeço-Melhorado A., López E., Monzón A., 2011, *Evaluating the European added value of TEN-T projects: a methodological proposal based on spatial spillovers, accessibility and GIS*, *Journal of Transport Geography*, 19, s. 840–850.
- Hamilton I.F.E., 1975, *Poland's western and northern territories, Problem Regions of Europe*, Oxford University Press, London.
- Hansen W.G., 1959, *How accessibility Shapes Land-use*, *Journal of the American Institute of Planners*, 25, s. 73–76.

- Heffner K., 2009, *Aglomeracje średniej wielkości jako bieguny wzrostu i obszary strategicznej interwencji w regionach międzymetropolitalnych*, [w:] Z. Makiela (red.), *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*, Studia KPZK PAN, 125, Warszawa, s. 10–17.
- Heffner K., Klemens B., 2015, *Wiejskie obszary funkcjonalne w kontekście dostępu do usług publicznych (na przykładzie województwa opolskiego)*, Studia Obszarów Wiejskich, 37, PTG, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 51–69.
- Heller J., 2006, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, Studia Regionalne i Lokalne, 2924, s. 137–151.
- Honka Z., 2014, *Is a new administrative division reform necessary? A voice in the discussion on self-government reform*, Środkowoeuropejskie Studia Polityczne, 3, s. 169–183.
- Hoover E.M., 1948, *The location of economic activity*, McGraw-Hill, New York.
- Hoover E.M., 1971, *An introduction to regional economics*, Alfred Knopf Inc., New York.
- Hotłoś H., 2004, *Zasoby wodne Polski, zużycie i straty wody w miejskich sieciach wodociągowych*, Materiały konferencyjne „Zaopatrzenie w wodę, jakość i ochrona wód”, PZITS, II, s. 535–546.
- Hrabiec A., 2011, *Obszary strategiczne interwencji w miejscach rewitalizowanych miast metropolii krakowskiej*, Czasopismo Techniczne. Architektura, 108, 1-A, s. 135–143.
- Hrehorowicz-Gaber H., 2011, *Strategiczna interwencja w obszarach górskich na przykładzie współpracy polsko-słowackiej*, Czasopismo Techniczne. Architektura, 108, 1-A, s. 95–99.
- Jadczyzyn J., 2009, *Regionalne zróżnicowanie obszarów problemowych rolnictwa (OPR) w Polsce*, Instrukcja Upowszechnieniowa, 163, IUNG–PIB, Puławy, 80 s.
- Jadczyzyn J., Filipiak K., Jończyk K., Siebielec G., Stuczyński T., 2010, *Zasady racjonalnego użytkowania i kształtowania obszarów problemowych rolnictwa (OPR)*, Instrukcja Upowszechnieniowa, 178, IUNG–PIB Puławy.
- Jadczyzyn J., Filipiak K., Stuczyński T., Koza P., Wilkos S., 2010, *Obszary problemowe rolnictwa (OPR) i obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w Polsce – różnice kryteriów i zasięgów przestrzennych*, Studia i Raporty IUNG–PIB, 21, s. 9–20.
- Jakobsche J., 1985, *Plan przestrzennego zagospodarowania kraju i planowanie makroregionalne*, [w:] J. Regulski (red.), *Planowanie przestrzenne*, PWE, Warszawa, s. 326–363.
- Jeroen C.J.M., van den Bergh, 2009, *The GDP paradox*, Journal of Economic Psychology, 30, s. 117–135.

- Jończy R., 2014, *Problem nierejestrowanej emigracji definitywnej (emigracji zawieszonyj) w badaniu procesów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 360, s. 11–18.
- Jończyk K., Jadczyzsyn J., 2010, *Wybrane działania rolnośrodowiskowe w kontekście ograniczania zagrożeń występujących na obszarach problemowych rolnictwa*, Studia i Raporty IUNG–PIB, 21, s. 39–50.
- Karlqvist, L. Lundqvist, F. Snickars (red.), 1975, *Dynamic allocation of urban space*, Saxon House-Lexington Books, Farnborough-Lexington
- Kassenberg A., Rolewicz C., 1984, *Obszary ekologicznego zagrożenia (wstępna diagnoza przestrzenna – 1980 r.)*, [w:] S. Kozłowski (red.), *Gospodarka zasobami przyrody*, Studia KPZK PAN, 85, Warszawa, s. 150–155.
- Kayden J., 2001, *National land-use planning and regulation in the United States: Understanding its fundamental importance*, [w:] R. Alterman (red.), *National-level planning in democratic countries*, Liverpool University Press, Liverpool.
- Kisiel R., Wojarska M. (red.), 2013, *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*, Fundacja „Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach”, Olsztyn.
- Klaassen L., 1965, *Area economic and social redevelopment: guidelines for programmes*, OECD, Paris.
- Klasiak A., 2006, *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Podstawy teoretyczne i metodologiczne*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, s. 11–37.
- Kokotkiewicz I., 1985, *Obszary problemowe w Polsce, interpretacja z punktu widzenia zagrożeń społecznych*, [w:] A. Kukliński (red.), *Gospodarka przestrzenna Polski wczoraj, dziś i jutro*, 2, PAX, Warszawa, s. 84–96.
- Kołodziejski J., 1982, *Realizacja celów rozwoju w warunkach narastania konfliktów w gospodarce przestrzennej*, [w:] *Konflikty polskiej przestrzeni*, Biuletyn KPZK PAN, 120, Warszawa, s. 7–51.
- Kołodziejski J., 1991, *Podział terytorialny kraju jako problem organizacji przestrzennej społeczeństwa, gospodarki i państwa*, Biuletyn KPZK PAN, 156, s. 7–34.
- Kołodziejski J., Stasiak A., 1986, *Koncepcja podziału dwustopniowego – wariant podstawowy*, Biuletyn KPZK PAN, 128, s. 35–74.
- Komornicki T., 2014, *Obszary funkcjonalne definiowane w KPZK 2030 jako wyzwanie dla statystyki publicznej. Przykład obszarów wymagających rozwoju nowych funkcji*, Biuletyn KPZK PAN, Warszawa, s. 55–79.

- Komornicki T., Rosik P., Stępiak M., Goliszek P., Kowalczyk K., 2015, *Oszacowanie i ocena zmian wartości WMDT i wskaźników gałęziowych na potrzeby ewaluacji ex post NSRO 2007-2013*; Raport przygotowany w ramach IV etapu projektu: *Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014-2020*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Komornicki T., Śleszyński P., 2009, *Typologia obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto-wieś*, [w:] J. Bański (red.), *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*, Studia Obszarów Wiejskich, 16, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa, s. 9–38.
- Komornicki T., Śleszyński P., Rosik P., Pomianowski W., 2010, *Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej*, Biuletyn KPZK PAN, 241, 167 ss.
- Komornicki T., Śleszyński P., Siłka P., Stępiak M., 2008, *Wariantowa analiza dostępności w transporcie lądowym*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008–2033*, 2, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 133–334.
- Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., *Ekspertycki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, 2010, Studia KPZK PAN, 122, Warszawa.
- Korol J., 2007, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, Samorząd Terytorialny, 25, 4, s. 5–21.
- Kudłacz T., 2009, *Duże miasta w Polsce w świetle wybranych wskaźników rozwoju gospodarczego*, [w:] Z. Makiela (red.), *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*, Studia KPZK PAN, 125, s. 108–120.
- Kukliński A., 1972, *Cele regionalnej polityki i zadania planowania regionalnego*, Biuletyn KPZK PAN 64.
- Kukliński A. (red.), 1983, *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski. Wstępne wyniki badań*, Biuletyn KPZK PAN, 123, Warszawa.
- Kulikowski R., 1992, *Obszary problemowe rolnictwa w Polsce*, [w:] A. Stasiak (red.), *Wybrane zagadnienia obszarów wiejskich*, Biuletyn KPZK PAN, 158, s. 23–40.
- Kurek E., 1992, *Przyczyny powstania regionów problemowych i ich definicje*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, 1-3, s. 72-83.

- Langer P., 2011, *Potencjały i bariery rozwojowe ośrodków podregionu krakowskiego : przykład Bochni jako obszaru strategicznej interwencji*, Czasopismo Techniczne. Architektura, 108, 1-A, s. 175-178.
- Lawrence G.R.P., 1973, *Randstad, Holland. Problem regions of Europe*, Oxford University Press, London.
- Lenartowicz J., 2011, *Potencjał państwowej kopalni węgla kamiennego Jawiszowice jako dziedzictwa techniki i ogniska strategicznej interwencji w gminie Brzeszcze: prolegomena projektu rewitalizacji*, Czasopismo Techniczne. Architektura, 108, 1-A, s. 49-58.
- Łojewski S., Adamczyk-Łojewska G., Bujarkiewicz A., 2000, *Content available remote determinants of sustainable development of rural areas in Poland – results of an economic-spatial analysis*, Journal of Water and Land Development, 4, s. 5–31.
- Łyszczarz B., Wyszowska Z., 2015, *Regionalne zróżnicowanie wzrostu gospodarczego i dochodów w Polsce*, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 213.
- Mac Arthur R., Wilson E., 1967, *The theory of Island Biogeography*, Princeton University Press, Princeton-Oxford.
- Maik W., 2010, *Bydgosko-Toruński Obszar Metropolitalny jako czynnik rozwoju i integracji województwa kujawsko-pomorskiego*, [w:] S. Ciok, P. Migoń (red.), *Przekształcenia struktur regionalnych. Aspekty społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław, s. 65–73.
- Marshall G., Tabin M. (red.), *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Marshall T., 2010, *Infrastructure and Spatial Planning – Spain Working Paper*, <http://planning.brookes.ac.uk/research/spg/projects/infrastructure/resources/spwpjan2010.pdf> (10.03.2016).
- Mazur M., Bański J., Czapiewski K., Śleszyński P., 2015, *Wiejskie obszary funkcjonalne – próba metodyczna wyznaczenia ich obszarów i granic*, Studia Obszarów Wiejskich, 37, PTG, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 7–36.
- Mead W.R., 1974, *The Scandinavian Northlands (Problem Regions of Europe)*, Oxford University Press, London.
- Merriam D., 2004, *The complete guide to zoning*, McGraw-Hill, Columbus.
- Mertins G., Paal M., 2009, *Regional planning in Germany – Institutional framework, instruments and effectiveness*, [w:] J.L. Luzón, M. Cardim (red.), *Estudio de casos sobre, Planificación Regional*, Universitat de Barcelona, Barcelona, s. 31–50.

- Miszczuk A., 2013, *Nowe podejście do regionalnego planowania strategicznego (na przykładzie województwa podkarpackiego)*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 307, s. 408–419.
- Mountjoy A.B., 1982, *The Mezzogiorno (Problem Regions of Europe)*, Oxford University Press, London.
- Musiał W., 2008, *Obszary problemowe rolnictwa w terenach górzystych*, Studia i Raporty IUNG–PIB, 12, s. 81–92.
- National Planning Framework 3*, 2014, The Scottish Government, Edinburg, <http://www.gov.scot/Publications/2014/06/3539/0> (11.03.2016).
- National Planning Policy Framework*, 2012, Department for Communities and Local Government, England, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf (10.03.2016).
- National spatial planning policies and governance typology*, 2010, PLUREL Deliverable Report 2.2.1, <http://plurel.org/images/D221.pdf> (08.09.2017)
- Naylon J., 1975, *Andalusia (Problem Regions of Europe)*, Oxford University Press, London.
- Niewiadomski K., 2005a, *Spójność ekonomiczna rolnictwa obszarów problemowych na przykładzie województwa podlaskiego*, Rozprawa Naukowa, 127, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Niewiadomski K., 2005b, *Uwarunkowania rozwoju rolnictwa w obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania na przykładzie województwa podlaskiego*, Wieś i Rolnictwo, 4, s. 175-185.
- Palumbo L., 2013, *A post-GDP critique of the Europe 2020 strategy*, Procedia – Social and Behavioral Sciences, 72, s. 47–63.
- Paque K.H., 2009, *Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit*, Hanser, München.
- Pawlewicz K., Janikowska-Kiśluk A., Gotkiewicz W., 2014, *Problemy demograficzne i ich wpływ na rozwój obszarów wiejskich w województwie warmińsko-mazurskim*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
- Pendall R., Puentes R., Martin J., 2006, *From traditional to reformed: A Review of the Land Use Regulations in the Nation's 50 Largest Metropolitan Areas*, The Brookings Institution, Metropolitan Policy Program, Washington.
- Perdał R., Hauke J., 2014, *Czynniki rozwoju obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce*, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 25, s. 424–434.
- Perroux F., 1955, *Note sur la notion de „pôle de croissance”*, Economie Appliquée, 8, 1–2, s. 307–320.

- Pietrzyk I., 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pike A., Rodrigues-Pose A., Tomaney J., 2006, *Local and regional development*, Routledge, New York, London.
- Platt D., 2003, *Land use and society*, Island Press, Washington.
- Podhalański B., Arvay-Podhalańska E., 2011, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Bielskiego Parku Techniki Lotniczej w Kaniowie jako przykład obszaru strategicznej interwencji w województwie śląskim*, Czasopismo Techniczne. Architektura, 108, 1-A, s. 169-173.
- Podsiad A., Więckowski Z., 1983, *Mały słownik terminów i pojęć filozoficznych*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa.
- Policy Green Paper No. 14*, 2010, *Open Source Planning*, Whitehall, London
- Powęska H., Komornicki T., 1996, *Przejścia graniczne: Kostrzyn, Słubice, Świecko, Gubin – podstawowe funkcje i strefa oddziaływania na terenie Polski i Niemiec*, [w:] Zeszyty IGiPZ PAN, 38., Warszawa, s. 6–39.
- Presidential Policy Directive 21 – Critical Infrastructure Security and Resilience*, 2013, The White House, Washington, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/presidential-policy-directive-critical-infrastructure-security-and-resil> (15.03.2016).
- Radło M.J., Ciesielska D.A., 2013, *Polska w pułapce średniego dochodu?*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, 213 ss.
- Rakowska J., 2013, *Klasyfikacje obszarów – kryteria, definicje, metody delimitacji. Studium metodyczno-statystyczne*, Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa, 156 ss.
- Rakowska J., 2014, *Codziennie dojazdy do pracy jako ekonomiczne kryterium rządowych klasyfikacji i delimitacji obszarów (na przykładzie USA i Kanady)*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(57), s. 46–59.
- Randolph J., 2003, *Environmental land use planning and management*, Island Press, Washington.
- Ratzel F., 1896, *Die Gesetze des raumlichen Wachstums der Staaten*, *Petermanns Mitteilungen*, 42, 103 ss.
- Regional Development Strategy 2035 – Building a Better Future*, 2012, Strategic Planning and Co-ordination Division, Department for Regional Development, Belfast, https://www.drndi.gov.uk/sites/default/files/publications/drnd/Regional%20Development%20Strategy%202035_0.pdf (11.03.2016).
- Regional Planning Forecast 2030 – Trends in population, households and labour force*, 2013, Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) within the Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), Bonn.

- Romer P., 1990, *Endogenous technological change*, Journal of Political Economy, 98, 5, s. 71–102.
- Ronderos N., 2009, *Spatial Strategies for U.S. Economic Development*, New Strategies for Regional Economic Development America 2050 Research Seminar, https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1685_899_Ronderos%20Final.pdf (15.03.2016).
- Rosik P., Stępnia M., Komornicki T., 2015, *The decade of the big push to roads in Poland: impact on improvement in accessibility and territorial cohesion from a policy perspective*, Transport Policy, 37, s. 134–146.
- Rosner A. (red.), 1999, *Typologia wiejskich obszarów problemowych*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rosner A. (red.), 2002, *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rosner A., Stanny M., 2016, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, IRWiR PAN, Warszawa, 300 ss.
- Rykiel Z., 1991, *Rozwój regionów stykowych w teorii i badaniach empirycznych*, IGiPZ PAN, Ossolineum, Warszawa.
- Salamacha K., 2000, *Pojęcie rozwoju we współczesnej pedagogice*, Roczniki Nauk Społecznych KUL, 2, s. 159–166.
- Schmidt S., Buehler R., 2007, *The planning process in the US and Germany: A comparative analysis*, International Planning Studies, 12, 1, s. 55–75.
- Scott A. J., Storper M., 2003, *Regions, globalization, development*, Regional Studies, 37, s. 579–593.
- Scruton R., 2002, *Słownik myśli politycznej*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.
- Skolud P., 2010, *Zalesianie gruntów a obszary problemowe rolnictwa*, Studia i Raporty IUNG–PIB, 21, s. 51–54.
- Skubiak B., Kryk B., 2016, *Tworzenie potencjału rozwojowego obszarów problemowych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 418, s. 318–328.
- SMB, 2011, *Metropolia Bydgoska, Stowarzyszenie Metropolia Bydgoska*, Bydgoszcz, 8 s., http://www.metropolia.bydgoszcz.pl/pliki/metro_info_04_11.pdf (1.04.2016).
- Smętkowski M., 2001, *Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej*, Studia Regionalne i Lokalne, 4(7), s. 84–101.
- Smętkowski M., 2012, *Wschodnie obszary problemowe i ich trajektorie rozwojowe na przykładzie Polski i Niemiec*, Studia Regionalne i Lokalne, 4(50), s. 29–53.

- Snower D.J., Merkl C., 2006, *The caring hand that cripples: The East German labor market after reunification*, *The American Economic Review*, 96, 2, s. 1223–1229.
- Sokołowski D., 2008, *Baza ekonomiczna większych miast w Polsce w okresie transformacji systemowej*, *Przegląd Geograficzny*, 80, 2, s. 245–266.
- Sokołowski D., 2014, *Niektóre uwarunkowania korekty podziału Polski na województwa*, *Przegląd Geograficzny*, 86, 4, s. 567–590
- Sołtys J., 2013, *Uwarunkowania i dylematy polityki regionalnej na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 281, s. 160–168.
- Spatial Development and Spatial Planning in Germany*, 2001, Federal Office for Building and Regional Planning, Bonn.
- Spiekermann K., Wegener M., Květoň V., Marada, M., Schürmann, C., Biosca, O., Ulied Segui, A., Antikainen, H., Kotavaara, O., Rusanen, J., Bielańska, D., Fiorello, D., Komornicki, T., Rosik, P., Stępiak, M., 2013, *TRACC Transport Accessibility at Regional/Local Scale and Patterns in Europe*, Draft Final Report, ESPON Applied Research.
- Stanny M., 2011, *Typologia wiejskich obszarów peryferyjnych pod względem anatomii struktury społeczno-gospodarczej*, *Więś i Rolnictwo*, 2(151), s. 59–75.
- Steffen W., Stephan J., 2008, *The role of human capital and managerial skills in explaining productivity gaps between East and West*, *Eastern European Economics*, 46, 6, s. 5–24.
- Stępień A., 2011, *Kryteria wyznaczania obszarów strategicznej interwencji w planie zagospodarowania przestrzennego województwa: przykład Małopolski*, *Czasopismo Techniczne Architektura*, 108, 1–A, s. 115–123.
- Stępiak M., 2013, *Wykorzystanie metody 2SFCA w badaniach dostępności przestrzennej usług medycznych*, *Przegląd Geograficzny*, 85, 2, s. 173–198.
- Stępiak M., Deręgowska A., Śleszyński P., 2009, *Atlas. Społeczno-demograficzny rozwój Mazowsza*, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Strategic Planning in Wales*, 2013, The Royal Town Planning Institute in Wales (RTPI Cymru), Cardiff, http://www.rtpi.org.uk/media/761396/strategic_planning_november_2013.pdf, (11.03.2016).
- Strubelt W., 2010, *Policy lessons from the reconstruction of East Germany – The former German Democratic Republic*, [w:] G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (red.), *Regional Development in Central and Eastern Europe – Development Processes and Policy Challenges*, Routledge, London–New York.
- Sunyer C., Manteiga L., 2008, *Country Study for Spain*, SPEN – *Interactions between Policy Concerning Spatial Planning and Ecological Networks in Europe*, ECNC.

- Swianiewicz P, 2001, *Czy wielkie gminy są bogate?* Studia Regionalne i Lokalne, 4(7), s. 25–40.
- Szczygielski K., 2007, *Spoleczno-demograficzne obszary problemowe w województwie opolskim – czy region opolski czeka „czarny scenariusz” zmian ludnościowych?* [w:] Z.M. Nowak, Rauziński R. (red.), *Śląsk 2020. Czynniki i strategie rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole, s. 225–239.
- Szlachta J., 1984, *Wschodnie tereny przygraniczne jako obszar problemowy*, Gospodarka Planowa, 12, Warszawa, s. 552–559.
- Szlachta J., 2014, *Nowe uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, 94, s. 243–268.
- Szlajfer F., 1991, *Poziom życia. Zarys podejść i koncepcji*, [w:] M. Rościszewski (red.), *Zmiany w światowej przestrzeni społeczno-gospodarczej*, Dokumentacja Geograficzna, 6, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 59–72.
- Śleszyński P., 2004a, *Warunki życia w Warszawie w świetle dostępności przestrzennej mieszkańców do wybranych usług na początku XXI wieku*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Zróżnicowanie przestrzenne warunków życia ludności w mieście (aglomeracji miejskiej)*. XVII Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Wyd. UŁ, Łódź, s. 77–86.
- Śleszyński P., 2004b, *Regionalne zróżnicowania sytuacji mieszkaniowej*, Polityka Społeczna, 31, 11–12, s. 1–4.
- Śleszyński P., 2005, *Różnice liczby ludności ujawnione w Narodowym Spisie Powszechnym 2002*, Przegląd Geograficzny, 77, 2, s. 193–212.
- Śleszyński P., 2009, *Zaludnienie i zróżnicowanie rzeźby terenu w modelowaniu prędkości ruchu w transporcie drogowym*, Przegląd Komunikacyjny, 5, s. 26–32.
- Śleszyński P., 2010a, *Struktura przestrzeni i delimitacja obszarów społecznych w Warszawie. Dane NSP 2002*, Polityka Społeczna, 37, 1, s. 14–18.
- Śleszyński P., 2010b, *Znaczenie przemian demograficznych w przestrzeni Polski dla rozwoju gospodarczego*, Biuletyn Rządowej Rady Ludnościowej, 55, s. 49–71.
- Śleszyński P., 2011, *Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS*, Studia Demograficzne, 2, s. 35–57.
- Śleszyński P., 2013a, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, Przegląd Geograficzny, 85, 2, s. 173–197.
- Śleszyński P. (red.), 2013b, *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*, Biuletyn KPZK PAN, 252, Warszawa, 232 ss.

- Śleszyński P., 2014a, *Przemiany społeczno-demograficzne województwa mazowieckiego w latach 1990–2030*, Trendy Rozwojowe Mazowsza, 15, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa, 128 ss.
- Śleszyński P., 2014b, *Procesy suburbanizacji w Polsce a polityka przestrzenna i regionalna*, [w:] A. Wolaniuk (red.), *Centra i peryferie w okresie transformacji ustrojowej*, XXVII Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 11–26.
- Śleszyński P., 2014c, *W kierunku komplementarnej koncepcji nowego atlasu narodowego Polski*, Polski Przegląd Kartograficzny, 46, 1, s. 5–14.
- Śleszyński P., 2015a, *Expected traffic speed in Poland using Corine land cover, SRTM-3 and detailed population places data*, Journal of Maps, 11, 2, s. 245–254.
- Śleszyński P., 2015b, *A synthetic index of the spatio-temporal accessibility of communes in Poland*, Geographia Polonica, 89, 4, s. 567–574.
- Śleszyński P., 2016, *Delimitacja Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Krosna, Jasła i Gorlic*, Czasopismo Geograficzne, 87, 1, s. 123–150.
- Śleszyński P., 2017, *Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, Przegląd Geograficzny, 89, 4, s. 565–594.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017, *Delimitation of problem areas in Poland*, Geographia Polonica, 90, 2, s. 131–138.
- Śleszyński P., Bednarek-Szczepańska M., Górczyńska M., Korcelli-Olejniczak E., 2016, *Komentarz do Ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku*, Problemy Rozwoju Miast, 13, 1, s. 53–57.
- Śleszyński P., Solon J. (red.), 2010, *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, Studia KPZK PAN, 130, Warszawa, 201 ss.
- The Planning (Wales) Bill*, 2014, National Assembly for Wales, [http://www.assembly.wales/Research%20Documents/The%20Planning%20\(Wales\)%20Bill%20-%20Bill%20Summary%20Paper/14-051.pdf](http://www.assembly.wales/Research%20Documents/The%20Planning%20(Wales)%20Bill%20-%20Bill%20Summary%20Paper/14-051.pdf), (10.03.2016).
- Thompson I.B., 1975, *The lower Rhone and Marseille (Problem Regions of Europe)*, Oxford University Press, London.
- Tokarski, T., 2008, *Przestrzenne zróżnicowanie bezrobocia rejestrowanego w Polsce w latach 1999–2006*, Gospodarka Narodowa, 7–8, s. 25–42.
- Turnock D., 1974, *Scotland's Highlands and islands (Problem Regions of Europe)*, Oxford University Press, London.
- Ulman P., 2011, *Sytuacja mieszkaniowa polskich rodzin w świetle danych z badania budżetów gospodarstw domowych*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 18, s. 486–496.
- Warren K., 1973, *North East England (Problem Regions of Europe)*, Oxford University Press, London.

- Wendt J., 2007, *Wymiar przestrzenny struktur i aktywności społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Prace Geograficzne, 208, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Wesołowska M., 2011, *Mieszkania niezamieszkane na obszarach peryferyjnych Lubelszczyzny*, Studia Obszarów Wiejskich, 26, Wiejskie obszary peryferyjne – uwarunkowania i czynniki aktywacji, s. 175–189.
- Węclawowicz G., 1997, *Warszawa u progu XXI stulecia*, [w:] A. Breymeyer i in. (red.), *Przyrodnicze i społeczne walory Mazowsza w dobie restrukturyzacji*, XLVI Zjazd Polskiego Towarzystwa Geograficznego, Rynia nad Zalewem Zegrzyńskim, 18–21 września 1997 r. Wystąpienia, PTG, Rynia, s. 18–33.
- Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., 2006, *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, Monografie, 6, IGiPZ PAN, Warszawa, 212 ss.
- Wiatrak A.P., 2015, *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego jako narzędzie rozwoju i aktywności ludności*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 17, 6, s. 303–307.
- Wielewska I., 2007, *Obszary zdegradowanego środowiska przyrodniczego jako tereny problemowe na wsi na przykładzie woj. kujawsko-pomorskiego*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 9, 2, s. 406–409.
- Więckowski M., Michniak D., Bednarek-Szczepańska M., Chrenka B., Ira V., Komornicki T., Rosik P., Stępiak M., Székely V., Śleszyński P., Świątek D., Wiśniewski R., 2012, *Pogranicze polsko-słowackie. Dostępność transportowa a turystyka*, IGiPZ PAN, Geografický ustav Slovenska akademia vied, Warszawa-Bratysława, 314 ss.
- Więckowski M., Michniak D., Bednarek-Szczepańska M., Chrenka B., Ira V., Komornicki T., Rosik P., Stępiak M., Székely V., Śleszyński P., Świątek D., Wiśniewski R., 2014, *Road accessibility to tourist destinations of the Polish-Slovak borderland: 2010-2030 prediction and planning*, Geographia Polonica, 87, 1, s. 5–26.
- Wilk J., 2013, *Identyfikacja obszarów problemowych i wzrostowych w województwie dolnośląskim w zakresie kapitału ludzkiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 278, s. 225–235.
- Winiarski B., 1976, *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa.
- Wojewódzka-Wiewiórska A., 2015, *Identyfikacja wiejskich obszarów problemowych i barier ich rozwoju na przykładzie województwa mazowieckiego*, Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, 102, s. 123–132.
- Wojnicka, E., 2009, *Metropolie jako bieguny wzrostu*, [w:] Z. Makiela (red.), *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*, Studia KPZK PAN, 125, s. 30–46, Warszawa.

- Wojnicka-Sycz E., 2013, *Model terytorialnego biegunu wzrostu jako systemu czynników rozwojowych*, Wydawnictwo UG, Gdańsk.
- Wójcik M., 2011, *Wiejski obszar peryferyjny w koncepcjach geograficznych*, Studia Obszarów Wiejskich, 26, s. 19–34.
- Wójtowicz-Wróbel A., 2011, *Małe miasto jako obszar strategicznej interwencji*, Czasopismo Techniczne. Architektura, 108, 1-A, s. 107-113.
- Wróbel A., 1984, *Odpowiedź na ankietę*, [w:] A. Stasiak (red.), *Podział administracyjny kraju. Poglądy i opinie*, Biuletyn KPZK PAN, 126, Warszawa, s. 164–166.
- Zaborowski Ł., 2014, *Sieć ośrodków regionalnych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Próba uporządkowania według czynników wielkości i odległości*, Przegląd Geograficzny, 86, 4, s. 591-620.
- Zaborska-Jagiello A., 2011, *Dworzec towarowy w Krakowie jako obszar strategicznej interwencji*, Czasopismo Techniczne. Architektura, 108, 1-A, s. 185-194.
- Zagożdżon A., 1988, *Kilka uwag o obszarach problemowych*, [w:] B. Jałowiecki, A. Kukliński (red.), *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*, Biuletyn KPZK, 138, Warszawa.
- Zaniewska H., Thiel M., 2009, *Mieszkaniowe obszary problemowe w Polsce – identyfikacja cech architektoniczno-przestrzennych*, Architecturae et Artibus, 1, 1, s. 99–107.
- Zaniewska H., Thiel M., Urbańska W., Berek R., 2010, *Mieszkaniowe obszary problemowe w miastach i na terenach popegeerowskich. Raport z badań*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Zawisza S., Donarska B., 2005, *Obszary problemowe wsi w województwie kujawsko-pomorskim*, Acta Agraria et Silvestria. Series Agraria, 44, 1, s. 465-474.
- Ziolo Z., 2006, *Rola przedsiębiorczości w podnoszeniu konkurencyjności społeczeństwa i gospodarki*, Przedsiębiorczość i Edukacja, 2, Akademia Pedagogiczna w Krakowie, s. 10–17.

WYKAZ WYKORZYSTANYCH AKTÓW PRAWNYCH I DOKUMENTÓW

A. USTAWY (CHRONOLOGICZNIE)

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich*, Dz.U. Nr 150, poz. 1249, z późn. zm).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. 2006, nr 227 poz. 1658, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U. 2013, nr 157, poz. 885, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020*, Dz.U. 2014, poz. 1146.
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o statystyce publicznej oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2015, poz. 855 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (tzw. „ustawa krajobrazowa”), Dz.U. 2015, poz. 774.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji*, Dz.U. 2015, poz. 1777.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych* (tzw. „ustawa metropolitalna”), Dz.U. 2015, poz. 1890.

B. DOKUMENTY KRAJOWE I PONADREGIONALNE (ALFABETYCZNIE)

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Załącznik do uchwały nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, Monitor Polski 2013, poz. 121.

- Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce – Wnioski z analiz*, 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Badań Strukturalnych.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, 2011*, Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Monitor Polski, poz. 252.
- Krajowa Polityka Miejska 2023*, 2015, Ministerstwo Rozwoju, Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej, Monitor Polski, poz. 1235.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony – miasta – obszary wiejskie*, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010, Monitor Polski 2011, nr 36, poz. 423.
- Kryteria delimitacji Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2013 r.
- Plan działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 10 października 2013 r.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 23 maja 2014 r. z późn. zm.
- Strategia Rozwoju Polski Zachodniej do roku 2020*, 2014, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Załącznik do Uchwały nr 60 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2014 r., Monitor Polski 2014, poz. 452.
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, 2013, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Uchwała nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, Monitor Polski 2013, poz. 640.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, 2012, Załącznik do Uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (poz. 882) w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, Dz.U. z 2009, nr 84, poz. 712.
- Strategia Rozwoju Polski Centralnej do roku 2020 z perspektywą 2030*, 2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Załącznik do Uchwały nr 107 Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r., Monitor Polski 2015, poz. 736.
- Strategia Rozwoju Polski Południowej do roku 2020*, 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Załącznik do Uchwały nr 3 Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2014 r., Monitor Polski 2014, poz. 152.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Załącznik do Uchwały nr 121 Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2013 r., Monitor Polski 2013, poz. 641.

- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, 2013, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r., w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), Monitor Polski 2013, poz. 75.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020*, 2012, Uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2012r., Monitor Polski 2012, poz. 839.
- System Informacji Przestrzennej o Mokradłach Polski*, 2006, Instytut Melioracji Użytków Zielonych, Falenty, opracowany przez zespół pod kierunkiem H. Piórkowskiego, <http://www.gis-mokradla.info/>
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, opracowanie z dnia 27 kwietnia 2009 r.

C. STRATEGIE ROZWOJU WOJEWÓDZTW (ALFABETYCZNIE)

- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*, 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Uchwała nr VIII/109/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 24 marca 2011 r.
- Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+*, 2013, Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Załącznik do uchwały nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Uchwała nr XXXIV/55912013 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 24 czerwca 2013 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020*, 2012, Zarząd Województwa Lubuskiego, Uchwała nr XXXII/319/12 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 19 listopada 2012 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020*, 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Uchwała nr XXXIII/644/13 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 26 lutego 2013 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020*, 2011, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Załącznik nr 1 do Uchwały nr XII/183/11 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2011 r.

- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020. Innowacyjne Mazowsze*, 2006, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Uchwała nr 78/06 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 29 maja 2006 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.*, 2012, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Załącznik do Uchwały nr XXV/325/2012 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 grudnia 2012 r.
- Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020*, 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Załącznik nr 1 do Uchwały nr XXXVII/697/13 Sejmiku Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 26 sierpnia 2013 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*, 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 150/2157/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 marca 2013 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020*, 2012, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2012 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020”*, 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Uchwała nr IV/38/2/2013 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 1 lipca 2013 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020*, 2006, Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, Uchwała nr XLII/508/06 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 26 października 2006 r.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, 2013, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Uchwała nr XXVIII/553/13 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 25 czerwca 2013 r.
- Wielkopolska 2020. Zaktualizowana Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 r.*, 2012, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Załącznik do Uchwały nr XXIX/559/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego*, 2010, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Uchwała nr XLII/482/10 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 22 czerwca 2010 r.

D. PLANY ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO WOJEWÓDZTW (ALFABETYCZNIE)

- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, Perspektywa 2020, 2014, Uchwała nr XLVIII/1622/2014 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 marca 2014 r.*
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, 2003, Uchwała nr XI/135/03 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 czerwca 2003 r.*
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego, 2015, Uchwała nr XI/162/2015 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 30 października 2015 r.*
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego, 2002, Uchwała nr XXXVII/272/2002 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 2 października 2002 r.*
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego, 2010, Uchwała nr LX/1648/10 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 21 września 2010 r.*
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego, 2003, Uchwała nr XV/174/03 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 22 grudnia 2003 r.*
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, 2004, Uchwała nr 65/2004 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 czerwca 2004 r.*
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Opolskiego, 2010, Uchwała nr XLVIII/505/2010 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 września 2010 r.*
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego, 2017, Uchwała nr 290/5800/17 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 4 kwietnia 2017 r.*
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego, 2013, Uchwała nr IX/80/03 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 27 czerwca 2003 r.*
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego, 2017, Uchwała nr 318/XXXX/16 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 29 grudnia 2016 r.*
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego 2020+, 2016, Uchwała nr V/26/2/2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r.*
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Świętokrzyskiego, 2014, Uchwała nr XLVII/833/14 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 22 września 2014 r.*

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, 2015, Uchwała nr VII/164/15 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 maja 2015 r.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Wielkopolskiego, 2010, Załącznik nr 1 do Uchwały nr XLVI/690/10 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 26 kwietnia 2010 r.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego, 2010, Uchwała nr XLV/530/10 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 19 października 2010 r.

DELIMITATION OF THE STATE INTERVENTION STRATEGIC AREAS: GROWTH AREAS AND PROBLEM AREAS

SUMMARY

The present study is the outcome of the project conducted in the years 2015-2016 by the Institute of Geography and Spatial Organization PAS for the Polish Ministry of Development, entitled "Identification of the state intervention strategic areas, including problem areas". This study fits into the debate concerning territorialization of development policy, in connection with the state and self-governance goals of regional policy. The monograph is a specially modified version of expert study for publishing purposes, covering the vast majority of issues analyzed in the above-mentioned project.

Chapter 1 includes formulation of the problem, research objectives and questions, as well as presentation of methodology description. In Poland, as a subject of development policy territorialization, the following conceptual essential constructs are identified: Functional Areas (FA), Strategic Intervention Areas (SIA) and Problem Areas (PA). Regarding these aforesaid areas, the special pro-developmental tools are formulated, *inter alia* financial incentives, adequately adopted investment policy, special funding/investment streams, etc. Even though at various levels of Poland's territorial administration (state, voivodeship, commune) a significant territorialization of development policy takes place, still the existing concepts used for determining these areas and research methodology are incomparable.

Against this background, the study objectives have practical, cognitive and methodological significance. The central goal of the study is of practical nature, i.e. delimitation of the Poland's Strategic Intervention Areas (SIA), including Problem Areas (PA) and Growth Areas (GA), as well as providing tools necessary for carrying out this delimitation. Another important objective of practical significance is to recognize and to evaluate the solutions that are developed for identification and delimitation of SIA, PA and GA. This objective has in part methodological character, since it aims to define certain rules concerning such questions as what and how to study, i.e. what is to be the subject of SIA and what sets of methods should be used for more accurate delimitation of SIA, including their geographic delimitation. The methodological objective comes down to devising methods of PA and GA delimitation, together with facilitating the indicator methodology, as serving the purpose of delimitation of areas characterized by different and diverse structural, morphological and functional specificity.

The study makes use of deductive and inductive methods as follows:

- a) overview of scientific literature and documents, as well as analysis of the existing materials (searching for publicly available source materials; at the same time it is worth stressing that in Poland a particularly large number of studies was conducted in the 1980s and in the early 1990s focusing the problem areas);
- b) comparative analysis (juxtaposing and comparing different conceptual categories related to ISA/PA/GA on various levels of administrative-territorial hierarchy);
- c) heuristic and logical methods (multi-criterial analysis of available information and logic combinations in order to obtain a satisfactory result in the form of adopted definitions, models and concepts. In particular, this served to develop

the appropriated ISA/PA/GA terminology fitting Polish conditions and to elaborate the conceptual model with a view to making use of it in the policy of development;

- d) statistical-cartographic methods (identification, vectorization and range classification of special areas: functional, problematic, etc., analysis of spatial distribution of partial indicators used for delimitation of problem areas; elaboration of resultant maps, etc.).

Both secondary as well as primary source data were made use of:

- a) public documents, including:
- national documents: Long-term National Development Strategy 2030 (*DSRK 2030*), Medium-Term National Development Strategy 2020 (*ŚSRK 2030*), National Strategy of Regional Development 2010-2020 (*KSRR 2010-2020*), National Spatial Development Concept 2030 (*KPZK 2030*), in addition to 10 other strategies and detailed studies, covering industry-specific strategies;
 - suprageographical strategies (4 multi-voivodeship strategies);
 - voivodeship strategies (voivodeship development strategies and spatial voivodeship development plans);
 - currently valid acts associated with spatial planning, regional development and socio-economic activation, together with acts concerning planning and spatial management (2003), the principles underpinning development policy (2006), including “Landscape Act” (2015), “Metropolitan Act” (2015) and “Revitalization Act” (2015), not to mention the acts dealing with self-governance at various levels (commune, powiat, voivodeship);
- b) commonly-available secondary data from public statistics offices (Local Data Bank of the Central Statistical Office);
- c) data acquired from the State Electoral Commission/National Electoral Office concerning voter turnout at general elections in communes (*gmina*) in the years 2005-2015;
- d) reports of Central Examination Commission containing data on the results of final examinations in primary schools in the years 2010-2014;
- e) data concerning the Climatic Water Balance that was developed by the Institute of Soil Science and Cultivation of Plants in Puławy covering the IV-VI 2011-2015 period;
- f) IGSO PAN own data concerning spatio-temporal accessibility, including an original traffic-speed model for passenger cars (Śleszyński 2009, 2015).

Chapters 2 and 3 present such issues as the theoretical-conceptual basis of strategic intervention areas and problem areas, evolution of studies on the aforesaid areas, especially problem areas, as well as an overview of the adopted formal and legal solutions regarding identification and determination of areas such as SIA, PA and GA. Also included are the cases of PA classification and delimitation (primarily cases from Poland), which have a long and rich tradition. In the conclusions, it is stated, among others, that the issues of development policy territorialization are increasingly frequently included into the legal order, but at the same time the level of specificity in terms of recognition of these types of issues is unfortunately getting lower, and in addition terminological inconsistencies more often occur. At the same time the prepared

solutions are growingly less compatible with classical terminology dealing with the regional science, theory of regionalization, classification and typology methodology etc. This has a negative effect on the solutions applied in practice. In particular there is no indication whatsoever as to the possibilities of applying more coherent areas' delimitation methodology that is necessary for conducting special development policy. There is a risk that competences and decisions may overlap with one another between different acts, in particular between competencies of functional area and problem/strategic intervention area.

Chapter 4 contains an overview of delimitations for functional, strategic intervention and problem areas, as found in strategic documents of government and voivodeship offices. Altogether 50 documents were analyzed. The solutions applied are incomparable. At the national level there are distinguished 32 categories of special areas, whereas at the voivodeship level – 56. In one of communes (Podkarpackie Voivodeship) it was identified more than 80 different delimitations of special areas (national and voivodeship). In voivodeship documents, four types of SIA can be distinguished, and within each of these – several subcategories. Two types, i.e. territorial-administrative and thematic-sectoral, correspond directly with SIA concept. The first type is made up of different classes of urban centres (e.g. regional capitals, subregional centres) and rural areas. The second type has a thematic-sectoral dimension, where *inter alia* such areas are identified as: of agriculture commercial production, of tourism and health resort, territories of innovative investments, etc. Two remaining types of SIA mentioned in documents – functional and problem areas – are the result of strategic solutions adopted in previous years and introduced in the spatial development policy. Within PA there are distinguished most often: territories characterized by disadvantageous developmental processes, which require developmental assistance (due to migration outflow, economic stagnation, etc.), areas with impaired access to goods and services (peripheral and borderland areas, areas with low level of communication and transportation accessibility), and areas vulnerable to natural risks (e.g. prone to frequent flooding, drought, pollution, etc.).

Chapter 5 presents the Authors' concept of SIA: within its framework it is proposed to distinguish the following categories: Problem Areas (PA), Growth Areas (GA) as well their identification and delimitation on the levels as follows: national (including supra-regional and international), regional (intra-voivodeship, but encompassing no less than 3 communes), local (concerning the internal situation in the particular communes). At the same time the following definitions are proposed:

Functional Areas (FA) – territories characterized by strong socio-economic ties of nodal or network nature, which form a coherent, permanent and self-sustaining natural and (or) socio-economic structure.

SIA – territories that require external support to strengthen their internal development potential or to prevent negative natural and (or) socio-economic processes, including:

PA – territories affected by unfavourable characteristics and negative socio-economic and (or) natural processes;

GA (Growth Areas, as a new category) – territories exhibiting characteristics of functional areas – that presently exist or that offer a potential to be transformed into such areas due to specially favourable natural or socio-economic characteristics conducive to development.

The guiding principle of Growth Areas (GA; alternative terms: Areas of Growth Centres, Growth Centres, Areas of Growth Activation) lies in deductive distinguishing the key growth areas in geographical space that are capable to perform the function of

a specific “driving force” behind regional development, especially on a national scale, but also at the international dimension. Providing indication of these areas is a sort of expert’s vision of development, following more from adoption of a certain set of pre-arranged criterial principles than from concrete indicators. The Concept of Growth Areas corresponds with theories of growth poles by F. Perroux and F. Boudeville, but it avoids to repeat their erroneous assumptions, from the point of view of economic policy, that are related with strictly scattered and monofunctional economic programme.

In case of PA, it is proposed to carry out an inductive delimitation, based on a traditional methodology of delimitation of areas that have the following characteristic features: “depression”, “development stagnation”, “under-development”, etc., i.e. making use of classic inductive-indicator methodology. Owing to the subject specificity, 3 categories of problem areas ought to be delimited:

- 1) Social PA – important from the perspective of socio-demographic development;
- 2) Economic PA – important from the perspective of economic activity opportunities;
- 3) Natural PA – important from the point of view of environmental state and quality as well as of risks and potential conflicts in terms of human-environment relations.

In chapter 6, methodology, criteria and particular delimitation indicators are demonstrated. In case of GA, the basis for their delimitation were proposals contained in the currently valid national and voivodeship documents, with a special attention given to expert knowledge. The applied procedure comprised the following stages:

- 1) Indicating strategic subsystems that constitute the right setting for creation of flywheels of economic and social development on a national and regional scale;
- 2) Preparing an indicative list of possible GA, both at the national and at the voivodeship level (based on strategic documents and expert knowledge);
- 3) Formulating evaluation questions aimed at precise as possible determination of probability of achieving developmental goals, associated both with the opportunities for exploiting endogenous potentials, as well as for achieving the long-lasting beneficial effects;
- 4) Expert valuation classification, based on uniform questions;
- 5) Preparing GA ranking as an ultimate result of adopted procedure.

In turn, the particular PA delimitation was based on the standard statistical analysis. The key issue was evaluation of the socio-economic level for homogenous territorial units – communes (gmina), which was carried out by means of properly selected diagnostic indicators, constituting also a potential tool for monitoring changes that occur after adopting intervention measures. At the beginning, seven indicators (criteria) were selected for each of three groups of problem issues: natural, social and economic.

Natural indicators

1. green space (forests and woodlands plus urban greenery, though excluding cemeteries) in m² per inhabitant;
2. the share of the area threatened by flooding or inundation (by reference to moist habitats on maps of potential vegetation after J.M. Matuszkiewicz et al., 1995);
3. the Climatic Water Balance Index (from IUNG – the Institute of Soil Science and Plant Cultivation in Puławy);

4. an indicator of areas of unfavourable land-management conditions (also from IUNG in Puławy);
5. an indicator in the form of the product of the number of inhabitants and the area of land valuable from the natural point of view (also with weighting in line with the particular categories of protected area represented; Degórski 2015);
6. an index of landscape fragmentation (after Śleszyński and Solon 2017);
7. an indicator reflecting the share of the populace served by wastewater treatment plants.

Social indicators

1. the share of the population of post-productive age (60/65+);
2. the balance between “permanent stay” registrations and deregistrations per 100 inhabitants;
3. the share of the population aged 13 and over accounted for by people with higher education;
4. the mean results obtained in primary-school tests;
5. the share of people availing of social welfare in line with the criterion of income;
6. the highest turnout achieved at general elections;
7. a synthetic indicator of temporal accessibility of centres offering services of different order (Śleszyński 2016).

Economic indicators

1. GDP per inhabitant (in relation to the average nationally);
2. the number of businesses involving higher-order services per 1000 inhabitants;
3. the own incomes in gmina (local-authority) budgets expressed per inhabitant);
4. the utilisable area of dwellings given over for use as expressed per inhabitant;
5. the numbers unemployed per 100 people of productive age;
6. an index of potential commercial accessibility (after Komornicki et al. 2015).
7. the share of land that is built-up and urbanised.

Next, delimitation was carried out with regard to the set of 2479 communes. All the indicators (measures) were subjected to standardization. To each of the standardized value of a given measure was assigned a proper weight in the range between 1 and 10, in line with breakdown into 10 equipotent groups of analyzed territorial units. First 10% of components (communes) with the lowest values of the indicator was ascribed with rank 1, the subsequent 10% with rank 2, etc., and, finally, the last 10% – rank 10. The last stage was to determine the threshold values below which the analyzed territorial unit was included into the group of problem areas (arithmetic mean increased by standard deviation).

Chapter 7 presents delimitations of GA and PA.

In case of GA, 17 locations were provided: 1 – Polish Network Metropolis (9 sublocations, including Katowice Conurbation (KRB – Katowice-Rybnik- Bielsko-Biała conurbation and Łódź Node), 2 – Świętokrzyski Ceramic and Building

Cluster, 3 – Legnica-Głogów Industrial District, 4 – Kłodzko Land, 5 – Sudeten Industrial District, 6 – Lublin Industrial District, 7 – Lublin Region, 8 – Lubuskie-Brandenburg Transboundary Area, 9 – Bełchatów Basin, 10 – Tatra Cross-Border Area, 11 – Podkarpackie Valley, 12 – Eastern Carpathian Tourist Region, 13 – Podlasie Dairy Cluster, 14 – Lower Vistula River Valley, 15 – Pomeranian Zone of OZE (OZE = renewable energy sources), 16 – Warmia-Mazurian Tiger, 17 – West Coast.

Growth Areas were quite precisely delineated in definition terms, but their geographical range was determined in preliminary and approximate way. The accurate delimitation of GA should be the subject of comprehensive case studies, allowing for the most optimal use of endogenous potential and the existing functional links and range of impact, as well as of external factors.

When it comes to problem areas, then natural OP were identified in 424 of the Polish units of local-government administration known as communes (i.e. 17% of the total, covering 16% of Poland's area and accounting for some 31% of its population). The problem areas of this kind are concentrated spatially in the Mazowieckie, Wielkopolskie and Lubelskie voivodeships (province-regions), with these three accounting for 40% of all the communes characterised in this way. The largest natural problem areas are present in the lower and middle Vistula Valley, as well as along the upper River Odra. In each case there is a considerable risk of flooding being faced. Other key environmental problems arise from coastal erosion, shortages of water, soil erosion and the fragmentation of forest complexes.

Social problem areas in turn spread over more than 16% of all Poland's communes, with those involved covering 21% of the country's area, though inhabited by not much over 6% of its population. The problems in question appear first and foremost in rural or weakly-urbanised areas. The largest contiguous areas of occurrence of problem areas in this category are in Central Pomerania, as well as the north-east and east of Poland. These problems first and foremost reflect migratory outflow and accelerated population ageing.

Economic problem areas are in turn present over 428 communes (which account for 20% of Poland's area and 7% of its population). The largest numbers of units of this type are present in Lubelskie (Lublin) voivodeship, which includes almost 1/3 of all the communes identified), as followed by Mazowieckie, Podkarpackie and Podlaskie. The spatial distribution obtained reveals that the most important factors deciding about economic problems include a (monofunctional) agricultural nature of a local economy, a low level of business activity among inhabitants and a level of unemployment that is high in comparison with other regions.

Chapter 8 deals with important issues related with monitoring of development management in the context of strategic intervention areas. It was proposed that this should be part of national spatial information infrastructure as well as the National Spatial Development Atlas (Śleszyński 2011). The monitoring should feature, in particular, the following characteristics: most up-to-date validity attainable, completeness, hierarchical comprehensiveness, credibility, comparability, utility, accessibility, permanentness (continuity). Also, monitoring of phenomena and processes should be conducted independently for PA and GA.

Chapter 9 constitutes the summing-up, including the evaluation of the currently existing SIA, as well as conclusions concerning legislative changes, not to mention theoretical-conceptual, cognitive, methodological, source material, statistical and practical issues. The primary recommendations are as follows:

- 1) It is necessary to harmonize legal and strategic documents in terms of expediency and capabilities for delimitation of special areas (functional, problem, strategic intervention);
- 2) It is particularly advisable to sort out issues relating to classification and typology of SIA, contained in the existing documents to possibly minimize the overlapping of documents. It is advisable especially to simplify the number of permissible classes (types) to avoid multiplication of the same areas in terms of ascription to many various sets;
- 3) Delimitation of special areas, including SIA, should have a hierarchical nature, being in line with currently binding territorial-geographical division. National documents ought to have superiority, and documents of lower order/rank, i.e. especially voivodeship documents, should respect the decisions of central documents;
- 4) Delimitation methodology in the Problem Areas case should be applied in the lower-rank documents to ensure comparability;
- 5) There is a need to more precisely determine the boundaries and impact ranges of Growth Areas, as well as to tie in local (second order) Growth Areas, especially at the voivodeship level;
- 6) It would be especially advisably to carry out more exhausting delimitation of endogenous potentials and their territorial concentration for various types of Growth Areas, i.e. for development of tourism-recreational subsystems (resources and natural-infrastructure attractiveness, cumulative accessibility in terms of demand
- 7) The issues, methodologies and delimitation concerning strategic intervention areas (including problem areas) should be harmonized in the updated documents: *KPZK 2030* and *KSRR 2010-2020*. It would be optimal to prepare a single document where all these issues would be contained;
- 8) With respect to strategic documents, every effort should be made to strengthen the role of comprehensive diagnoses and prognoses, which ought to be made by use of comparable methodology. This can be achieved through partially centralized diagnostics, evaluations and prognostics of some issues that are common for the whole country, which could reduce the costs (e.g. demographic prognosis, methodology and evaluation of development indicators, spatial accessibility analysis, etc.);
- 9) It would be best to conduct monitoring of problem areas by use of comparable methodology, with not long intervals between successive monitoring surveys (e.g. in the two-year cycle). Such a role could be performed by the Report on Poland's Spatial Development (the adequate provision exists in the act concerning planning and spatial development, but unfortunately it is "a dead letter");
- 10) It is necessary to improve quality of statistics and monitoring of development in the direction of greater comprehensiveness and credibility of data identifying unfavourable natural and socio-economic phenomena and processes.

The current study became the basis for the subsequent expert and study evaluations, associated with implementation of strategic state decisions and objectives in regard to development policy. The results of problem areas delimitations became the analytical

contribution to their regionalization (Śleszyński et al. 2017) – which was the concluding stage of IGSO PAS experts' works for the Ministry of Development, as well as led to delimitation of the so-called medium-sized problem cities (below the level of a voivodship capital, with more than 15/20 thousand population – losing socio-economic functions; see Śleszyński 2017). Both aforementioned elements were the subject of attention in the study conducted in the framework of the Strategy for Responsible Development by the expert team (J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki and P. Śleszyński), which was established by the Ministry of Development. Also, these above-mentioned elements were covered in the final government document that was adopted by the Council of Ministers in February 2017.

Translated by : Tomasz Paczuski

TABLE OF CONTENTS

Preface	9
Chapter 1 – Introduction	11
1.1. Formulation of the problem	11
1.2. Objectives of the study	13
1.3. Research questions	14
1.4. Methodology of studies	16
1.4.1. Implementation table	16
1.4.2. Methods of studies	18
1.4.3. Sources of data	20
1.4.4. Terminological remarks	21
Chapter 2 – Conceptual-theoretical basis of SIA and PA	23
2.1. Concept and definitions of development and assumptions of regional development	23
2.2. Terminology and definitions	27
2.3. Cases of classifications and delimitations of problem areas	33
Chapter 3 – Formal and legal solutions in the field of identification and delimitation of Fa/Sia/Pa in Poland.	55
3.1. Special areas in Acts	55
3.1.1. Act on spatial planning and development	55
3.1.2. Act on development Policy	57
3.1.3. Landscape Act	58
3.1.4. Metropolitan Act	59
3.1.5. Revitalization Act	59
3.1.6. Act on Operational Programmes 2014-2020	62
3.1.7. Acts on territorial self-government	63
3.2. Problem of socio-economic activation	66
3.3. Foreign context	67
3.4. Conclusions	71
Chapter 4 – Functional, Strategic Intervention and Problem Areas in strategic documents	75
4.1. National documents.	75
4.1.1. National Development Strategy 2020	75
4.1.2. Long-Term National Development Strategy 2030. Third wave of modernity	80
4.1.3. National Strategy of Regional Development 2010-2020: Regions, Cities and Rural Areas.	80
4.1.4. National Spatial Development Concept 2030	82
4.1.5. Other national documents	91

4.2. Strategies for voivodeship development.	95
4.2.1. Development Strategy of the Lower Silesian Voivodeship 2020.	95
4.2.2. Regional Development Strategy of the Voivodeship of Kujawsko-Pomorskie until 2020 – The Modernization Plan 2020	99
4.2.3. Development Strategy for the Lubelskie Voivodeship 2014-2020 (with a 2030 perspective)	102
4.2.4. Lubuskie Voivodeship Development Strategy 2020	103
4.2.5. Development Strategy for the Łódzkie Voivodeship 2020	107
4.2.6. The Małopolskie Voivodeship Development Strategy for the years 2011-2020	110
4.2.7. Development Strategy for the Mazowieckie Voivodeship up to 2020. Mazovia as an innovative region	111
4.2.8. Development Strategy for the Opolskie Voivodeship until 2020	112
4.2.9. Podkarpackie Development Strategy for 2020	114
4.2.10. Podlaskie Voivodeship Development Strategy 2020.	122
4.2.11. Regional Development Strategy of the Voivodeship of Pomorskie until 2020	124
4.2.12. The ‘Śląskie 2020’: Śląskie Voivodeship Development Strategy	124
4.2.13. Update of Development Strategy of the Świętokrzyskie Region until 2020.	124
4.2.14. Regional Development Strategy of the Voivodeship of Warmia and Mazury until 2025	126
4.2.15. Update of Regional Development Strategy of the Wielkopolska Voivodeship until 2020.	130
4.2.16. Regional Development Strategy of the Voivodeship of Western Pomerania until 2020	130
4.3. Summing-up	130
Chapter 5 – Concept of Strategic Intervention Areas	143
5.1. Assumptions and objectives	143
5.2. Identification of system components and definitions	144
5.3. Growth Areas	147
5.4. Problem Areas	149
5.5. Relationships between Strategic Intervention Areas and Functional Areas	150
Chapter 6 – Methodology, criteria and detailed indicators of Strategic Intervention Areas	155
6.1. Growth Areas	155
6.1.1. Methodology	155
6.1.2. Strategic subsystems	155
6.1.3. Evaluation questions	156

6.2. Problem Areas	158
6.2.1. Methodology	158
6.2.2. Natural Problem Areas	161
6.2.3. Social Problem Areas	175
6.2.4. Economic Problem Areas	189
Chapter 7 – Delimitation of Strategic Intervention Areas.	207
7.1. Growth Areas	207
7.1.1. Indicative list	207
7.1.2. Expert evaluation and delimitation of Strategic Intervention Areas-Growth Areas	215
7.2. Problem Areas	228
7.2.1. Determining the threshold values	228
7.2.2. Delimitation of Natural Problem Areas	230
7.2.3. Delimitation of Social Problem Areas	232
7.2.4. Delimitation of Economic Problem Areas	234
7.2.5. Types of Problem Areas	238
Chapter 8 – Needs for monitoring of development management in the SIA context.	241
8.1. Main problems related with monitoring of development	241
8.2. Monitoring of SIA as part of national spatial information infrastructure and of the National Spatial Development Atlas	242
8.3. Evaluation of Problem Areas indicators in light of monitoring possibilities	245
8.4. Needs for recognition and monitoring of Growth Areas	249
8.5. Possibilities for implementation	249
Chapter 9 – Summing-up, conclusions and recommendations.	251
9.1. Evaluation of the current SIA system and proposals for legislative changes	251
9.2. Conceptual and theoretical conclusions	254
9.3. Conclusions of methodological nature as well as based on source material and statistical data	255
9.4. Practical conclusions	256
9.5. Main recommendations	259
BIBLIOGRAPHY	261
List of legal acts and documents	279
A. Acts (chronologically)	279
B. National and supraregional documents (alphabetically)	279
C. Voivodeship development strategies (alphabetically)	281
D. Voivodeship spatial development plans (alphabetically)	283
SUMMARY	285

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. Stanisława Leszczyckiego wydaje następujące publikacje seryjne:

Geographia Polonica,
Przegląd Geograficzny,
Europa XXI,
Prace Geograficzne,
Studia Obszarów Wiejskich,
Monografie IGiPZPAN (17 tomów)
Atlas Warszawy

oraz *Dokumentacja Geograficzna, Geopolitical Studies, Bibliografia Geografii Polskiej, Atlas Rzeczypospolitej Polskiej (1993–1997)* i *Centralny Katalog Zbiorów Kartograficznych w Polsce (1961–2000).*

MONOGRAFIE

1. Kozłowska-Szczęśna T., Błażejczyk K., Krawczyk B., 1997, *Bioklimatologia człowieka. Metody i ich zastosowanie w badaniach bioklimatu Polski.*
2. Starkel L., 2001, *Historia doliny Wisły od ostatniego zlodowacenia do dziś.*
3. Kozłowska-Szczęśna T., Błażejczyk K., Krawczyk B., Limanówka D., 2002, *Bioklimat uzdrowisk polskich i możliwości jego wykorzystania w lecznictwie.*
4. Kozłowska-Szczęśna T., Krawczyk B., Kuchcik M., 2004, *Wpływ środowiska atmosferycznego na zdrowie i samopoczucie człowieka.*
5. Gawryszewski A., 2005, *Ludność Polski w XX wieku.*
6. Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., 2006, *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku.*
7. Taylor Z., 2007, *Rozwój i regres sieci kolejowej w Polsce.*
8. Matuszkiewicz J.M. (red.), 2007, *Geobotaniczne rozpoznanie tendencji rozwojowych zbiorowisk leśnych w wybranych regionach Polski.*
9. Roo-Zielińska E., Solon J., Degórski M., 2007, *Ocena stanu i przekształceń środowiska przyrodniczego na podstawie wskaźników geobotanicznych, krajobrazowych i glebowych.*
10. Gawryszewski A., 2009, *Ludność Warszawy w XX wieku.*
11. Grzeszczak J., 2010, *Gentryfikacja osadnictwa. Charakterystyka, rozwój koncepcji badawczej i przegląd wyjaśnień.*
12. Eberhardt P., 2011, *Political migrations on Polish territories (1939–1950).*
13. Błażejczyk K., 2011, Kunert A., *Bioklimatyczne uwarunkowania rekreacji i turystyki w Polsce.*
14. Korcelli P., Grochowski M., Kozubek E., Korcelli-Olejniczak E., Werner P., 2012, *Development of Urban-Rural Regions: from European to Local Perspective.*
15. Taylor Z., Ciechański A., 2013, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w polskim transporcie.*
16. Taylor Z., Ciechański A., 2014, *Transport companies in the servicing of organised tourism in Poland.*

Opracowanie jest wynikiem projektu realizowanego w latach 2015-2016 w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Ministerstwa Rozwoju pt. „Zidentyfikowanie obszarów strategicznej interwencji państwa, w tym obszarów problemowych”. Wpisuje się ono w dyskusję nad terytorializacją polityki rozwoju, zwłaszcza w związku z celami polityki regionalnej państwa i samorządów. Oddawane do rąk Czytelnika studium jest zmodyfikowaną do celów wydawniczych wersją opracowania eksperckiego, zawierającą większość zagadnień badanych w projekcie.

W monografii przedstawiono autorską koncepcję Obszarów Strategicznej Interwencji. Zaproponowano terminologię i delimitację Obszarów Wzrostu i Obszarów Problemowych. W pierwszym przypadku zidentyfikowano 17 Obszarów Wzrostu (głównie w oparciu o wiedzę ekspercką i dokumenty planistyczne), a w drugim przeprowadzono wielokryterialną analizę wskaźnikową. Zaproponowano 3 typy obszarów problemowych (przyrodnicze, społeczne i ekonomiczne), które wyznaczono w oparciu o 7 wskaźników w każdym typie.

Autorzy żywią nadzieję, że opracowanie stanie się przydatne dla wszystkich osób, zajmujących się profesjonalnie polityką rozwoju i przyczyni się do uporządkowania wiedzy na temat obszarów strategicznej interwencji.



Egzemplarz bezpłatny

PL ISSN 0373-6547
ISBN 978-83-61590-78-1