

**EWA ŁAŻNIEWSKA**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## **ROZWÓJ REGIONALNY A PLANOWANIE PRZESTRZENNE**

**Abstract: Regional Development and Spatial Planning.** There are many levels of discussion on current challenges and issues facing regional development. One of them is the question of the existence of the cause and effect relation between regional and spatial developments. In the light of a current discourse about the European Union's regional development as well as implementation of a number of new solutions concerning regional policy in Poland, especially in the urban development context, this issue deserves a special attention. In this article, regional and spatial developments in terms of strategic documents of the European Union and Poland for 2014-2020 were considered. Territorial dimension in the idea of regional development was also accounted for.

**Keywords:** Coherence, competitiveness, new paradigm for regional development, regional development, spatial planning.

### **Wstęp**

Istnieje wiele płaszczyzn dyskusji o współczesnych wyzwaniach i problemach rozwoju regionalnego. Jednym z nich jest kwestia istnienia związków o charakterze przyczynowo-skutkowym między rozwojem regionalnym a rozwojem przestrzennym. Ta kwestia zasługuje na szczególną uwagę w dobie współczesnego dyskursu o rozwoju regionalnym Unii Europejskiej i wdrażaniu wielu nowych rozwiązań związanych z polityką regionalną w Polsce, szczególnie w kontekście rozwoju miast.

Początek XXI w. w Unii Europejskiej charakteryzował się ożywioną debatą na temat kierunków i instrumentów polityki regionalnej. W wyniku niej ukształtowano priorytety rozwoju regionalnego w dobie obecnej perspektywy 2014-2020, które zmieniają diametralnie podejście dotychczas

lansowane w polityce regionalnej. Wprowadzone zmiany wynikają z małej skuteczności i efektywności dotychczasowej polityki rozwoju regionalnego, także w kontekście radzenia sobie z kryzysem gospodarczym, który ujawnił wiele słabości zwłaszcza w przypadku mniej rozwiniętych regionów [KSRR 2010].

Z punktu widzenia współczesnych wyzwań stawianych przed rozwojem regionalnym, kluczową rolę odgrywają ścisłe powiązania rozwoju regionalnego z gospodarką przestrzenną. Możliwe związki sfery planowania przestrzennego i rozwoju regionalnego można zauważyć w takich płaszczyznach, jak: racjonalne wykorzystanie środowiska naturalnego, planowanie nowych terenów pod zabudowę i inwestycje, energooszczędności struktur przestrzennych, współpracę w zarządzaniu infrastrukturą komunalną. Zrównoważony rozwój przestrzeni gwarantuje także lepszy rozwój gospodarczy regionów np. zwiększenie dostępności regionu dzięki rozbudowie infrastruktury drogowej.

W związku z tym istotnym zadaniem podmiotów publicznych jest kształtowanie przestrzeni uwzględniające cele rozwoju regionalnego i lokalnego oraz skorelowanie ich z instrumentami zarządzania rozwojem regionalnym i mogą być instrumentami zarządzania rozwojem regionalnym.

Mając na uwadze bardzo złożoną problematykę opracowania, skoncentrowano rozważania na następujących aspektach:

1. Kierunkach rozwoju regionalnego i przestrzennego przyjętych w strategicznych dokumentach Unii Europejskiej oraz w Polsce na lata 2014-2020.
2. Wymiarze terytorialnym w koncepcjach rozwoju regionalnego.

## **1. Kierunki rozwoju regionalnego i przestrzennego przyjęte w strategicznych dokumentach UE oraz w Polsce na lata 2014-2020**

Po raz pierwszy w obecnej perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020 przyjęto dwutorowość w polityce regionalnej. Wyrównujemy szanse rozwoju, ale także wspieramy regiony wysoko rozwinięte, aby korzyści z ich rozwoju wpływały *in plus* na otoczenie. To podejście szczególnie dla ekonomistów, wydawać się może bardziej efektywne. Jednak musimy pamiętać o tym, że mogą temu zjawisku szkodzić liczne bariery np. natury infrastrukturalnej, społecznej, politycznej, gospodarczej. Wszystkie te niedomagania są istotną przeszkodą do rozlewania się korzyści na najbliższe otoczenie gmin ościenych. Jedną z bardzo ważnych przyczyn braku transferu korzyści są bariery przestrzenne wynikające z luki w zakresie porozumień między np. miastami

a gminami satelitarnymi w kwestii planowania przestrzennego. Rozwój metropolii w nowym kształcie wyznacza podejście zintegrowane, które opiera się na respektowaniu szans i zagrożeń rozwoju przestrzennego oraz rozwiązywaniu niespójności w planowaniu przestrzennym w obrębie całej metropolii, powstających w wyniku realizacji funkcji przemysłowych, mieszkalnych, przyrodniczych.

Kierunki rozwoju regionalnego i przestrzennego zostały wytyczone przez dokumenty o charakterze europejskim i krajowym. Tworzą je następujące akty:

- „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Europa 2020”;
- „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 r.”;
- „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, miasta i obszary wiejskie”.

Na poziomie regionalnym powstają inne dokumenty na podstawie priorytetów zawartych w dokumentach: strategii rozwoju województwa; strategii rozwoju miast do 2030 r.; strategii rozwoju aglomeracji oraz obecnie w fazie często projektowej – strategii zintegrowanych inwestycji terytorialnych miejskiego obszaru.

Podstawowe ramy strategii rozwoju regionalnego zostały zapisane w *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Europa 2020*. Strategia określa trzy priorytety:

- rozwój inteligentny, czyli rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony, czyli wspieranie gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów naturalnych; zachowane muszą być zasady ochrony środowiska i konkurencyjności;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, czyli wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia.

Te trzy priorytety mają zabezpieczyć spójność społeczno-gospodarczą Europy. Wszystkie inne dokumenty planistyczne na poziomie krajowym są spójne z priorytetami zawartymi w *Strategii 2020*.

Problematyka rozwoju regionalnego współcześnie została nakreślona bardzo szeroko, aby uwzględnić rozległe spektrum różnych zależności gospodarczych, społecznych i środowiskowych, przestrzennych. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 r.* jest najważniejszym dokumentem strategicznym, dotyczącym zagospodarowania przestrzennego Polski. Wprowadzono w niej zintegrowane podejście do zagadnienia rozwoju przestrzennego, w którym preferowany jest model polaryzacyjno-dyfuzyjny.

W tym dokumencie określono także kryteria wyboru ośrodków metropolitalnych oraz przedstawiono zarys merytorycznej treści planów zagospodarowania dla ich obszarów. Idea zintegrowanego planowania wiąże cele rozwoju przestrzennego z celami rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie europejskim, krajowymi, regionalnym i metropolitalnym. W *KPZK 2030* odnajdujemy rolę polityki przestrzennej i relacje między politykami, identyfikację uwarunkowań, na podstawie, których wytyczono wizję przestrzennego zagospodarowania kraju, cel strategiczny polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i sześć celów operacyjnych., aby uwzględnić szerokie spektrum różnych zależności gospodarczych, społecznych i środowiskowych. W *KPZK 2030* szczególną rolę przypisano metropoliom, jako obszarom strategicznym z punktu widzenia rozwoju regionalnego. Podkreślono znaczenie tzw. obszarów funkcjonalnych, które są efektem postrzegania przestrzeni z punktu widzenia dominacji określonych działalności i ich związku z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym dokumencie określono także kryteria wyboru ośrodków metropolitalnych oraz przedstawiono zarys merytorycznej treści planów zagospodarowania dla ich obszarów. Zasady i cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju wynikają z wielu uwarunkowań prawnych oraz przepisów zawartych w Konstytucji. „Zasady polityki przestrzennej mają charakter stały i dotyczą wszelkich form działalności człowieka w odniesieniu do przestrzeni“ i są nimi: ustrojowa zasada zrównoważonego rozwoju i trwałego rozwoju, racjonalności ekonomicznej, preferencji regeneracji nad zajmowaniem nowych obszarów pod zabudowę, przezorności ekologicznej, kompensacji, hierarchiczności celów, dynamicznego strefowania i wyznaczania obszarów planistycznych jako podejścia do planowania funkcjonalnego, partycypacji społecznej [*KPZK 2012*, s. 69-70]. Koncepcja sustensywnego rozwoju zapisana jest w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* oraz w Traktacie Lizbońskim. Paradygmat sustensywności opiera się na podejściu interdyscyplinarnym, transdyscyplinarnym i multidyscyplinarnym, co przekłada się na współdziałanie w sferze społecznej, gospodarczej i środowiskowej. Szczególnie istotne w tym obszarze jest współdziałanie [Janikowski 2014 s. 11]. Reasumując, idea zintegrowanego planowania wiąże cele rozwoju przestrzennego z celami rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i metropolitalnym.

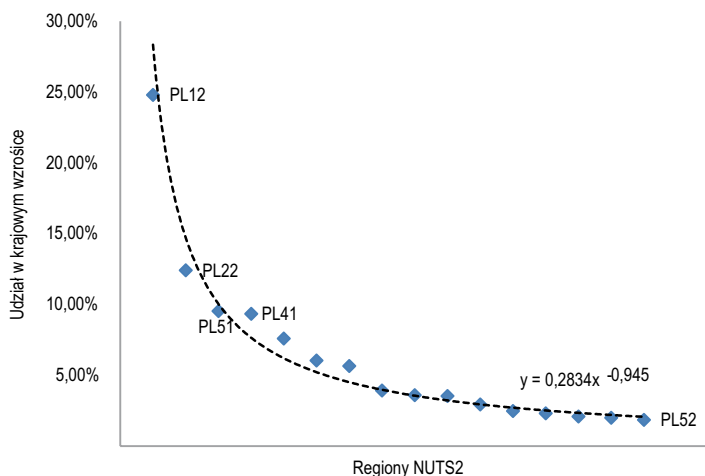
Wiążącym dokumentem wyznaczającym priorytety rozwoju regionalnego kraju jest *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 – regiony, miasta i obszary wiejskie (KSRR 2020)*. W dokumencie tym nakreślono cele i priorytety rozwoju regionalnego Polski, zasady i instrumenty polityki

regionalnej, zarys mechanizmu koordynacji działań podejmowanych przez poszczególne resorty.

Wymieniony dokument wprowadza wiele modyfikacji sposobu planowania i prowadzenia polityki regionalnej w Polsce, co ma także szersze konsekwencje na inne rodzaje polityk. Polityka regionalna przyjmuje znacznie szerszą perspektywę interwencji publicznych realizujących cele rozwojowe kraju przez działania ukierunkowane terytorialnie. Poszczególne stolice regionów postrzegane są w tym dokumencie jako główne „lokomotywy rozwoju regionalnego“, które w zasadniczym stopniu przyczyniają się do budowania siły konkurencyjnej regionu.

Silne aglomeracje tworzą największą część PKB w układzie regionalnym (por. ryc.1 i tab. 1). Konkurencyjność obszarów miejskich zależy od jego położenia geograficznego, wielkości, a także kształtowania się wskaźników ogólnej działalności ekonomicznej miasta i regionu, wśród których kluczowymi są poziom PKB *per capita*, wzrost ekonomiczny i zatrudnienie. Wśród pozostałych czynników mających wpływ na konkurencyjność danego miasta można wyróżnić:

- 1) innowacje – powiązania między przedsiębiorstwami a jednostkami badawczo-rozwojowymi, liczbę instytutów badawczych i uniwersytetów, obecność w międzynarodowych sieciach badawczo-rozwojowych czy obecność instytucji pośredniczących;



Ryc. 1. Udział we wzroście realnego PKB (PPS) Polskie regiony (NUTS2), 2000-2011

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Udział we wzroście poszczególnych regionów Wielkopolski  
na tle innych regionów

Udział we wzroście w %	Średni wzrost w %	Kod	Województwo
6,04	5,95	PL11	Łódzkie
24,79	7,00	PL12	Mazowieckie
7,58	6,18	PL21	Małopolskie
12,41	5,67	PL22	Śląskie
3,53	5,39	PL31	Lubelskie
3,59	5,71	PL32	Podkarpackie
2,30	5,46	PL33	Świętokrzyskie
2,09	5,47	PL34	Podlaskie
9,34	6,05	PL41	Wielkopolskie
2,93	4,31	PL42	Zachodniopomorskie
2,00	5,30	PL43	Lubuskie
9,53	7,02	PL51	Dolnośląskie
1,85	5,03	PL52	Opolskie
3,92	5,04	PL61	Kujawsko-Pomorskie
2,47	5,27	PL62	Warmińsko-Mazurskie
5,64	6,04	PL63	Pomorskie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

- 2) przedsiębiorczość – istnienie klastrów, specjalizacja w wysokiej wartości dodanej, stopień internacjonalizacji, nowe produkty i usługi;
- 3) talent – umiejętności intensywnie wykorzystujące wiedzę, obiekty edukacyjne, instytuty szkoleniowe i naukowe, zdolności przystosowawcze siły roboczej;
- 4) łączność – telekomunikacyjne sieci informacyjne, dostęp do Internetu, otwartość, infrastruktura transportowa, usługi miejskie.

W kontekście nowych priorytetów rozwojowych UE, do której należą konkurencyjność i spójność społeczna, *KSRR* do 2020 r. prezentuje nowy paradygmat polityki regionalnej (tab. 2).

## Nowy paradygmat polityki regionalnej

	Nowy paradygmat
	Zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe
Cele	Strategiczny kierunek polityki regionalnej (rozprzestrzenianie wzrostu) realizowany we wszystkich regionach, w tym również w najbardziej konkurencyjnych ośrodkach. Precyzyjnie określone czynniki konkurencyjności i strategicznie wybrane kierunki jej poprawiania. Wielosektorowe podejście ukierunkowane terytorialnie.  Zwiększanie spójności w wyniku zwiększania możliwości absorpcji (większy przepływ kapitału, osób, wiedzy, innowacji). Specjalne działania „wyrównawcze” dopasowane do potencjałów danych terytoriów, istotne dla całego kraju, skoncentrowane na wybranych obszarach, dla odkrywania i wykorzystywania ich potencjałów, pozwalające osiągnąć „masę krytyczną” niezbędną do dalszego rozwoju.
Narzędzia	Zintegrowane instrumenty „miękkie” i „twarde”, otoczenie biznesowe, kapitał społeczny, sieciowanie, lepsza koordynacja.
Wymiar terytorialny	Podejście terytorialne we wszystkich działaniach rozwojowych (dostrzeganie różnorodności, silna koordynacja, zarządzanie wielopoziomowe). Zintegrowane programy dedykowane obszarom strategicznej interwencji z zachowaniem integracji przestrzennej prowadzonej w ramach polityki regionalnej.
Jednostki terytorialne	Jednostki funkcjonalne. Zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów. Polityka dostosowana do miejsc z uwzględnieniem zależności obszarów generujących wzrost, obszarów powiązanych funkcjonalnie i obszarów peryferyjnych.
Aktorzy	Wszystkie szczeble administracji publicznej, aktorzy społeczni i przedstawiciele biznesu.

Źródło: [Krajowa Strategia... 2010, s. 15].

W *KSRR* przyjęto trzy główne cele polityki regionalnej do 2020 r.:

- Cel 1 – „konkurencyjność” – wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów;
- Cel 2 – „spójność” – budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych;
- Cel 3 – „sprawność” – tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie.

Pod pierwszym celem określonym, jako „konkurencyjność” kryją się następujące kierunki działań [Kaczmarek 2015, s. 29]:

- 1) dobre wykorzystanie potencjałów rozwojowych terytoriów, cechujących się największą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego np. Warszawy i pozostałych ośrodków wojewódzkich wraz z ich obszarami funkcjonalnymi;
- 2) wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integracja ich obszarów funkcjonalnych;
- 3) tworzenie mechanizmów służących rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych z biegunów wzrostu z jednoczesną dbałością o potencjał absorpcyjny i wykorzystaniem potencjału endogenicznego innych obszarów, takich jak ośrodki subregionalne, obszary wiejskie i inne obszary funkcjonalne o wyraźnej specjalizacji przestrzennej.

Budowanie sieci powiązań aglomeracyjnych ma dotyczyć: rozwijania powiązań funkcjonalnych, infrastrukturalnych i instytucjonalnych między ośrodkami wojewódzkimi – węzłami sieci w układzie międzynarodowym i krajowym, lepszym rozwoju funkcji metropolitalnych w sferze gospodarczej, społecznej, nauki i kultury oraz wzmacnianiu roli ośrodków edukacji na poziomie wyższym, wspieraniu rozwiązań integrujących przestrzeń funkcjonalnych obszarów miejskich w zakresie zagospodarowania przestrzennego, transportu zbiorowego, usług komunalnych, rynku pracy. Bardzo ważnym czynnikiem, podkreślanym w *KSRR*, jest integracja różnych rodzajów transportu, jak i oferta transportu zbiorowego, warunkuje możliwości rozwoju funkcji metropolitalnych, a tym samym przyciągania inwestycji i tworzenia dobrej jakości miejsc pracy. W *Strategii* zapowiada się stałe dokonywanie usprawnień zarówno przez działania o charakterze prawnym i organizacyjnym w zakresie dążenia do spójności i optymalizacji usług publicznych w obrębie tych obszarów – usług komunalnych, edukacyjnych, administracyjnych, jak i inwestycyjnych np. z zakresu porządkowania przestrzeni publicznej czy rozbudowy infrastruktury transportowej

*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR)* oraz *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* proponują nowe spójne rozwiązania w polskim systemie prawnym i instytucjonalnym. *KSRR* stanowi jedną z dziewięciu strategii rozwoju Polski, które będą realizować średnio- i długookresową strategię rozwoju całego kraju. *KSRR* pełni funkcję nadrzędną w stosunku do pozostałych ośmiu dokumentów. Inne strategie podlegają analizie krzyżowej z *KSRR* w zakresie zgodności założeń danej strategii z ukierunkowanymi terytorialnie celami i interwencją polityki rozwoju określonymi w *KSRR* [*Krajowa Strategia...* 2010, s. 10]. Rozwiązania zaproponowane w *KSRR* są polskim głosem w dyskusji nad przyszłością polityki spójności



UE oraz stanowią wkład do Piątego Raportu Spójności na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

W prowadzonej dyskusji odnośnie do nowego paradygmatu rozwoju duże znaczenie mają prace eksperckie i naukowe, których istotnym aspektem jest skala badań przestrzennych. Interesujący i szeroki wybór problemów w tym zakresie prezentuje ESPON – Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej [Olechnicka, Wojnar 2013]. Cenne są także opracowania dotyczące związków w obszarach metropolitalnych [Jewtuchowicz, Wójcik 2010] oraz obszarów metropolitalnych [Gorzelał, Smętkowski 2005].

W kategorii problemów najczęściej dyskutowanych należy spójność. W kontekście nowego paradygmatu polityki regionalnej promuje się spójność terytorialną, jako równoważną innym typom spójności, tj. społecznej i ekonomicznej [Wójcik 2014, s. 8].

Markowski [2011] za Europejską Radą Planistów przyjmuje, że „spójność Europy jest wypadkową trzech obszarów: ekonomicznego, społecznego i przestrzennego. Bardzo ważnym problemem i wyzwaniem jest potrzeba stosowania podejścia funkcjonalno-terytorialnego, co pociąga za sobą poszukiwania „nowych form zarządzania i regulacji, tak aby rzeczywiście zdyskontować teoretyczne szanse na realizację celów rozwoju w wymiarze terytorialnym. Terytorialna organizacja kraju, lokalne ambicje, interesy polityczne, istniejący system kompetencji i form finansowania działalności samorządowej stoją w sprzeczności z funkcjonalno-obszarowym podejściem do rozwoju“.

Gorzelał w swoich pracach podkreśla, że osiągnięcie spójności powinno polegać na eliminowaniu „barier i ograniczeń wynikających z zagospodarowania przestrzennego, zmniejszających możliwości uzyskiwania spójności gospodarczej i społecznej” [Gorzelał 2009, s. 64].

- eliminowaniu barier transportowych i telekomunikacyjnych;
- rozwoju komunikacyjnych powiązań ośrodków;
- wzmacnianiu wszelkich przejawów współpracy transgranicznej, tak w sferze gospodarczej, jak społecznej czy kulturalnej;
- tworzenie ponadgranicznych instytucji zarządzania obszarami specjalnymi, zlewniami zagrożonymi powodzią, obszarami o szczególnych walorach przyrodniczych itd.;
- rozwijanie międzynarodowych sieci współpracy naukowej oraz sieci powiązań między sferą B+R i biznesem.

W ramach głównych nurtów dyskusji przejawia także obok dyskusji na temat spójności, debata odnośnie do konkurencyjności, jako celu polityki

regionalnej. Współczesne przekształcenia struktur regionalnych polegają na wzroście znaczenia innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy. Bardzo ważna dla regionów jest ich ścieżka rozwoju, w kontekście związku między zależnością struktur regionalnych od dotychczasowej ścieżki rozwoju (*path dependency*) a szansą tworzenia jej przez system polityki wsparcia określonych dziedzin lub działalności (*path creation*), [Gwosdz 2004; Strykiewicz 2010]. Nie wszystkie regiony i miasta mogą się uwolnić od syndromu zależności od obranego kierunku *path dependency*, tzn. wejść na ścieżkę rozwoju opartą na sektorach i branżach, które nie odgrywały nigdy dominującej roli i osiągnąć w tym zakresie rozwojowy sukces. Patrząc przez pryzmat studiów literaturowych, można wymienić kilkanaście najważniejszych cech współczesnego paradygmatu konkurencyjności regionalnej. Są to przede wszystkim [Łażniewska 2013]:

- rozwój inteligentny (*smart growth*), oparty na innowacyjnych produktach i usługach generujących wysoką wartość dodaną, usieciowienie i współpracę międzynarodową;
- przestrzenna koncentracja, skupienie się na terytorium, niekoniecznie na regionie, oraz podążanie ścieżką endogennego wzrostu przez wzmacnianie wewnętrznych potencjałów;
- ciągle procesy restrukturyzacji i transformacji w znaczeniu dostosowywania do zmieniającego się otoczenia;
- skuteczne budowanie modelu konkurencyjności regionalnej oraz wzmacnianie odporności na kryzysy m.in. przez antycypowanie makrotrendów lub przynajmniej nadążanie za pojawiającymi się wymogami i trendami nieprzerwanie ewoluującej gospodarki.

W literaturze samo pojęcie konkurencyjności regionalnej jest bardzo różnie definiowane. *Konkurencyjność regionalna* może być rozumiana jako [Łażniewska 2013]:

- konkurowanie (*competition*) między regionami o zasoby i aktywa, i tu cała polityka kładzie nacisk na wzrost atrakcyjności regionu i przyczynia się do wzrostu jego udziału w rynku;
- konkurencyjność regionów (*competitiveness*), w której chodzi o długotrwałą pomyślność regionu (*performance*) dzięki wykorzystaniu jego wewnętrznych zasobów.

Problematyce konkurencyjności poświęcone są także prace Euroregu i Esponu, Rozwojowi problematyki konkurencyjności regionalnej w literaturze zagranicznej szczególnie przysłużył się Ron Martin oraz Gulian Bristow.

## 2. Wymiar terytorialny w koncepcjach rozwoju regionalnego

Z punktu widzenia omawianej problematyki istotne jest powstanie ważnych prac teoretycznych w obszarze rozwoju regionalnego, dzięki którym aspekty terytorialne zostały na trwałe włączone do głównego nurtu ekonomii. Naturalne jest, że rozwój gospodarczy jest przestrzennie skoncentrowany. Niestety długo było to pomijane w głównym nurcie ekonomii. Przede wszystkim narodziny *Nowej Geografii Ekonomicznej* zmieniły to podejście. Przestrzeń zaczęła odgrywać właściwą rolę w pracach badaczy tego nurtu. Obok *Geografii Ekonomicznej* istotną rolę odegrały także *Ekonomia Sieci i przepływów* oraz Raport Barki [Barca 2009]. Dzięki tym pracom kluczowe staje się postrzeganie rozwoju regionalnego przez pryzmat: wiedzy, konkurencyjności, potencjałów endogenicznych itd. kluczowe w kontekście są aspekty rozwoju metropolitalnego, zrównoważonego rozwoju, roli infrastruktury itp.

Nowe spojrzenie na rozwój regionalny zauważalne jest w powiązaniu z tzw. nowym regionalizmem [Gąsior-Niemiec 2009]. Najważniejsze założenia tego nurtu przedstawiają się następująco:

1. Region jest jednostką terytorialną i relacyjną (w takim ujęciu można zauważyć pomniejszenie wagi peryferyjnego położenia regionów, jako czynnika hamującego jego rozwój).
2. Przewartościowanie wagi czynników rozwoju regionalnego z twardych czynników na tzw. miękkie (np. wiedza, jakość otoczenia itp.).
3. Region jako pierwszoplanowy obszar skupienia się polityki gospodarczej [Lovering 1999, s. 379–396].
4. Region staje się tygłem rozwoju gospodarczego i tworzenia bogactwa.
5. „Region potrafi się uczyć“ [Łaźniewska, Czyżewska 2009], dlatego pojawia się wiele zjawisk związanych z problemami dobrych praktyk, *benchmarkingu*.

Dla rozwoju regionalnego i przestrzennego, w lansowanych podejściach, staje się bardzo ważna zarówno specjalizacja, jak i różnorodność. To elastyczne podejście jest gwarancją dopasowania się do warunków dynamicznie zmieniającego się środowiska egzogenicznego. Z punktu widzenia przepływów wiedzy i korzyści ważne są: bliskość geograficzna, lecz także kulturowa, świadomościowa, technologiczna. Różnorodność w sferze gospodarczej regionów pozwala na wejście na nowe ścieżki wzrostu, rozwinąć nowe, ale komplementarne w stosunku do dotychczasowych pola aktywności, które mogą być gwarantem długotrwałego rozwoju ekonomicznego.

Zmieniające się bardzo dynamicznie warunki płynące z otoczenia mają wpływ na ukształtowanie się nowych obszarów badań dotyczących rozwoju regionalnego i przestrzennego. Coraz częściej zwraca się bardzo dużą uwagę na aspekty istnienia ścisłego związku pomiędzy rozwojem regionalnym i przestrzennym. Do najczęściej podnoszonych problemów przez regionalistów na forum krajowym i europejskim należą następujące kwestie:

1. Zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju w zakresie jego odpowiedniego poziomu, wykorzystania dostępnych zasobów pracy w sensie zarówno ilościowym (wzrost zatrudnienia, zmniejszanie poziomu bezrobocia), jak efektywnościowym (poziom i dynamika wydajności pracy).
2. Odporność poszczególnych regionów na pojawiające się globalne kryzysy gospodarcze, przez odpowiednie elastyczne dostosowywanie struktur swoich gospodarek do zmieniających się uwarunkowań rozwoju gospodarczego (tzw. problem *resilience regions*) [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2014].
3. Efekty unijnej polityki spójności.
4. Stabilność i niestabilność rozwoju w układzie regionalnym tzn. poziom rozwoju, zatrudnienia, wydajność pracy, ale też stabilność, czy zmienność regionalnych struktur gospodarczych w aspekcie ich specjalizacji lub większego zróżnicowania.

Z punktu widzenia nowych pól zainteresowań kierunkami rozwoju regionalnego, pojawia się wyzwanie związane z poszukiwaniem nowych potencjałów rozwoju i inteligentnych specjalizacji. OECD zarekomendowała zmianę podejścia do polityki regionalnej z podejścia sektorowego na zintegrowane. Inteligentne specjalizacje mają być alternatywą dla dotychczasowych koncepcji: dywersyfikacji struktury gospodarczej, gospodarki opartej na wiedzy, rozwoju endogenicznego.

W wymiarze współpracy międzyregionalnej powinna przyjmować ona wymiar zarówno przestrzenny, jak i regionalny. Te relacje niekoniecznie muszą mieć charakter konkurencyjny, raczej mają kooperacyjny. Regiony w swoim działaniu skupiają się na wielu różnych celach, które są bardziej złożone niż pojedynczych podmiotów gospodarczych, tutaj należy podkreślić właśnie wszelkie inicjatywy w sferze planowania przestrzennego, które mają wzmocnić potencjał konkurencyjny i siłę, z jaką mogą być przyciągnięte inwestycje na dany obszar. W dobie procesów globalizacji regiony i miasta angażują się w różne naśladownicze i konkurencyjne zachowanie, aby nie tylko utrzymać, lecz także rozszerzyć swoją ekonomiczną pozycję przez przyciągnięcie i utrzymanie zasobu mobilnego kapitału, wykwalifikowanej siły roboczej, turystów,

spotkań i konferencji. Regiony przez odpowiednio zagospodarowaną przestrzeń konkurują między sobą o czynniki, które pomagają kształtować rozwój i utrzymanie się środowiska biznesowego sprzyjającego konkurencyjnym firmom.

Region „wygrywa” przede wszystkim przez konkurencyjne firmy działające na jego terenie (w dobrze zaplanowanej przestrzeni z dobrą dostępnością komunikacyjną, przestrzenią rekreacyjną do wypoczynku itp.), tzn. przez posiadanie zasobu firm o wzrastającej wartości dodanej. Trudno jednak dokładnie opisać warunki konkurencyjnego sukcesu, które zawierają mieszanię porterowskiej przewagi konkurencyjnej dla firm oraz sprzyjającego środowiska regionalnego dla biznesu, obejmując takie „miękkie” czynniki lokalizacji, jak: kapitał społeczny, normy i zaufanie rozwijane między miejscowymi przedsiębiorstwami, lokalną kulturę przedsiębiorczości, jakość lokalnego naturalnego i społecznego środowiska (tak ściśle powiązanego ze sferą planowania przestrzennego), zasoby kulturowe, miejscową tożsamość oraz wizerunek międzynarodowy.

Patrząc na istotne powiązania między rozwojem regionalnym a planowaniem przestrzennym, nasuwa się ścisła zależność, którą można by powiązać z ewolucyjnym podejściem, który w zasadniczy sposób wpływa na kształt konkurencyjności regionów w obecnych czasach. Często zasłuchi historyczne wynikające z błędów w planowaniu przestrzennym wpływają na niską obecnie konkurencyjność regionów. Z punktu widzenia teoretycznego w podejściu ewolucyjnym ważna jest dynamika przewagi konkurencyjnej, ekonomiczna transformacja, adaptacja do zmieniających się warunków rynkowych i pojawianie się nowych technologii i konkurentów. Podkreśla się, że przewaga konkurencyjna regionu jest produktem jego historycznych doświadczeń, ścieżki dotychczasowego rozwoju i potencjału do tworzenia nowych trajektorii rozwojowych. Rozwój przestrzenny musi iść w parze z rozwojem gospodarczym regionów. Konkurencyjność regionalna jest, więc procesem ewolucyjnym, ponieważ: jest uzależniona od nieustannie zachodzących zróżnicowań i zmian wśród firm i wielu gałęzi przemysłu składających się na region gospodarczy, szczególnie wynikających z ich aktywności w dziedzinie innowacyjności. Z kolei sam rozwój gospodarczy jest uzależnionym od obranej ścieżki procesem dynamicznym, w którym istniejące struktury gospodarcze, technologie, umiejętności i instytucjonalne rozwiązania w regionie ograniczają i określają zakres możliwych wzorów przyszłego rozwoju gospodarczego regionu i podstawy jego przyszłej przewagi konkurencyjnej.

Domański podkreśla, że na proces ewolucyjny składa się sekwencja przejść fazowych. W końcowym efekcie ustala się nowy porządek przestrzenno-gospodarczy. Próba odtworzenia przebiegu procesu może przełożyć się na identyfikację kodu rozwojowego, który pokazuje trajektorię regionów i ujawnia symptomy dalszych, długookresowych zmian [Domański 2011, s. 16-17]. Taki proces został pokazany w tab. 3.

Tabela 3

Pojęcia i koncepcje odtwarzające ewolucyjny proces przestrzeni ekonomicznej

Założenia	Reguły zmienności systemów w długim czasie	Nowy porządek	Polityka społeczno-gospodarcza i przestrzenna
Niestabilna dynamika systemów przestrzenno-ekonomicznych	twórcza destrukcja	innowacje i adaptacyjność	rozwój podtrzymywany (trwały)
Formowanie się struktur z dala od równowagi	rosnąca złożoność: od mikro do makroskali	zmiany jakościowe	
	dynamika przejścia	dynamika replikacyjna	
	atraktory	samoorganizacja i samo transformacja	
	wahania cykliczne i strukturalne	kod rozwojowy	
	przerywana równowaga		

Źródło: [Domański 2011, s. 16].

Warto podkreślić, że ścieżka przyszłego rozwoju gospodarczego regionu nie jest mechanicznie zdeterminowana przez wcześniej obrane ścieżki. Zmieniające się warunki do gospodarowania, przestrzennego zagospodarowania i konkurowania, w połączeniu z procesami innowacji, także kreują możliwości rozwoju i dlatego pojawiają się nowe ścieżki ewolucji gospodarczej regionu, wraz z pojawianiem się nowych przedsiębiorstw, nowych technologii, produktów i zdolności. Można przytoczyć przykłady regionów, którym udało się odwrócić względny spadek gospodarczy i zmniejszającą się konkurencyjność przez rekonfigurację ich gospodarek. Ten proces pociąga za sobą duże zmiany zasobów między branżami, technologiami i zdolnościami i jest ostatecznie

kierowany przez rynek, choć zwykle wymaga zmian w ramach regionalnych form instytucjonalnych i norm zachowań, co jest spowodowane kształtem innowacji i sposobem, w jaki zmienia się rynek. Bardzo ważną rolę w tym przypadku trzeba przypisać zarówno planowaniu przestrzennym, jak i polityce regionalnej.

Reasumując, regionalna konkurencyjność jest bardzo ściśle powiązana z rozwojem przestrzennym jednostki i jest ona określana, jako trwała zdolność regionu do konkurowania z innymi regionami, aby zapewnić ciągły ekonomiczny wzrost i rozwój, włączając w to zdolność przyciągania i utrzymania produktywnego kapitału, kreatywnych talentów, jak również, aby być innowacyjnym w szerokim sensie tego słowa. Tutaj należy podkreślić, że brak powiązań pomiędzy rozwojem regionalnym, a przestrzennym może zaburzyć tę harmonię. Bardzo ważne jest to, że regionalna konkurencyjność nie korzysta z eksploatacji zasobów, ale zakłada identyfikację wzrostowych potencjałów i ograniczeń obszaru, a także wzmocnienie jego unikatowej kombinacji zasobów (innowacyjności i kreatywności, wiedzy, technologii, historycznych i kulturowych uwarunkowań tolerancji, sieci społecznych, zaufania, odpowiedzialności itd.), aby stworzyć zdrowe warunki do życia i pracy. Regionalna konkurencyjność to innowacyjne i przedsiębiorcze przekształcenie tych zasobów w intelektualny kapitał, wartość dodaną, ekonomiczny wzrost i rozwój.

Biorąc pod uwagę zmianę paradygmatu polityki rozwoju regionalnego, regiony stanęły przed kluczowym pytaniem: jak skutecznie budować swoją konkurencyjność i zwiększać atrakcyjność dla potencjalnych inwestorów, tworząc tym samym warunki do dynamizowania rozwoju, zwłaszcza tzw. inteligentnego (*smart growth*), opartego na innowacyjnych produktach i usługach, generujących wysoką wartość dodaną. Jednym z aspektów jest właśnie współdziałanie w sferze rozwoju regionalnego i przestrzennego. Kreowanie konkurencyjnych regionów jest bardzo trudne m.in. dlatego, że model rozwoju stale ewoluuje i kryteria lokalizacji ulegają zmianom, w związku z tym regiony są zobligowane do podejmowania różnych działań restrukturyzacyjnych, polegających na zastępowaniu nowymi elementami tych części struktury regionu (gospodarki lub infrastruktury), które są nieprzystosowane do obecnych i przyszłych czynników lokalizacji i negatywnie ważą na atrakcyjności danego regionu dla potencjalnych inwestorów. Regiony muszą antycypować lub przynajmniej nadążać za pojawiającymi się wymogami i trendami nieprzerwanie ewoluującej gospodarki. Stosowanie się do takiej zasady sprzyja pojawianiu się wewnętrznego sprzężenia zwrotnego, wiążącego ich cechy z kryteriami lokalizacji, co umożliwia im podążanie ścieżką rozwoju.

## Podsumowanie

W opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o związki rozwoju regionalnego z problematyką planowania przestrzennego. Szczególna uwaga została poświęcona terminom konkurencyjności i spójności, które odgrywają istotną rolę jako cele rozwoju regionalnego i nowego paradygmatu rozwoju. Tematyka podjęta w opracowaniu jest bardzo obszerna i podlega ciągłej ewolucji z punktu widzenia rozwiązywania bieżących problemów dotyczących rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego. Można przypuszczać, że w dobie powstawania koncepcji rozwoju przestrzennego polskich metropolii, podnoszony problem zyska na uznaniu i popularności. Widać to szczególnie przez pryzmat powstałych dokumentów strategicznych dotyczących rozwoju metropolitalnego np. Poznania lub Łodzi. Obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, aby uniknąć niespójności systemowych zaproponowało przeniesienie zagadnień z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego do działu „rozwój regionalny”. Projekt ustawy o zmianie *Ustawy o działaniach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw* został pozytywnie zaopiniowany przez Zespół ds. infrastruktury, Rozwoju Regionalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska 15 stycznia 2015 r.

## Literatura

- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Independent Report, DG Regio.
- Domański R., 2011, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), 2014, *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania polskiej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Gąsior-Niemiec A., 2009, *Polskie regiony (1999-2009) – studium z perspektywy socjologii pragmatycznej*. Rzeszów-Warszawa.
- Gorzela G., 2009, *Uwagi na temat dokumentu UE, Green Paper on Territorial Cohesion Turning Territorial Diversity into Strength*, [w:] *Spójność Terytorialna wyzwaniem Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, P. Żuber et al. (red.). MRR, Warszawa, s. 64-69.
- Gorzela G., 2009a, *Metropolizacja a Globalizacja*, [w:] *Czy metropolia jest miastem?*, B. Jałowiecki (red.). Wyd. Naukowe Scholar, s. 12–25, Warszawa.



- Gorzela G., Smętkowski M., 2005, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gwosdz K., 2004, *Koncepcja zależności od ścieżki (path dependence) w geografii społeczno-ekonomicznej*. Przegląd Geograficzny, t. 76.
- Janikowski R., 2014, *Planowanie przestrzenne jako instrument rozwoju suspensywnego*, [w:] *Planowanie przestrzenne – instrument trwałego i zrównoważonego rozwoju*, R. Janikowski (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 255, Warszawa.
- Jewtuchowicz A., Wójcik M. (red), 2010, *Łódzka Metropolia. Problemy integracji gospodarczej*. Wyd. Biblioteka, Łódź.
- Kaczmarek T. (red.), 2015, *Koncepcja kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań*. CBM, UAM, Poznań.
- Klamut M., 2009, *Cele i metody realizacji polityki spójności w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Ekonomia 2. Integracja europejska*, M. Klamut (red.). Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 72, Wrocław.
- Klamut M., 2008, *Konkurencyjność gospodarki regionalnej i lokalnej*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.). WN PWN, Warszawa.
- Klasik A., 2004, *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Kluczowe pojęcia i metodologia*, [w:] *Przedsiębiorczość, konkurencyjność, rozwój regionalny*, A. Klasik (red.). AE w Katowicach, GWSP w Chorzowie, Katowice-Chorzów
- Klimek A., Klimek M., 2013, *System Rozwoju Regionalnego w warunkach Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz Zrównoważonego Rozwoju Regionów w Polsce*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2012, MRR, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR)*, 2010, MRR, Warszawa.
- Lovering J., 1999, *Theory Led by Policy: The Inadequacies of the "New Regionalism" (Illustrated from the Case of Wales)*. International Journal of Urban and Regional Research, t. 23, s. 379–396.
- Łaźniewska E., 2013, *Konkurencyjność regionalna w czasie i przestrzeni na przykładzie polskich regionów*. Wyd. UE, Poznań.
- Łaźniewska E., Czyżewska D., 2009, *Regiony uczące się na przykładzie Francji*, [w:] *Ekonomia 4. Integracja europejska*, M. Klamut (red). Wyd. UE, Wrocław.
- Markowski T., 2011, *Terytorialny wymiar zintegrowanej polityki rozwoju-oczekiwania i wyzwania wobec planowania i systemu instytucjonalnego*. Prezentacja z posiedzenia plenarnego KPZK 13.09.2011.

- Nowak M. J., Mickiewicz P., 2012, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*. CeDeWu, Warszawa.
- Olechnicka A., Wojnar K. (red), 2013, *Terytorialny wymiar rozwoju. Polska z perspektywy badań ESPON*. ESPON, Warszawa.
- Oszacowanie kosztów i korzyści dla obszaru metropolitalnego Łodzi wynikających z powstania układu bipolarnego*, 2014, Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego, Łódź.
- Polityka regionalna w Polsce*, 2011, MRR, Warszawa.
- Smętkowski M., 2013, *Miasta, jako bieguny rozwoju*, [w:] *Terytorialny wymiar rozwoju – Polska z perspektywy badań ESPON*, A. Olechnicka, K. Wojnar (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Stryjakiewicz, T., 2010, *Ścieżki rozwoju sektora kreatywnego w regionach metropolitalnych Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Uwarunkowania, poziom i dynamika rozwoju sektora kreatywnego w poznańskim obszarze metropolitalnym*, T. Stryjakiewicz, K. Stachowiak (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Territorial Outlook. Territorial Economy*, 2001, OECD.
- Wójcik M., 2014, *Oszacowanie kosztów i korzyści dla obszaru metropolitalnego Łodzi wynikających z powstania układu Bipolarnego*. Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego, Łódź, s. 8.

