

Marek Obrebalski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: marek.obrebalski@ue.wroc.pl

**POTRZEBY I MOŻLIWOŚCI REWIZJI
TERYTORIALNEGO PODZIAŁU KRAJU
WOBEC UNIJNEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI
PO 2020 ROKU**

**NEEDS AND POSSIBILITIES OF THE REVISION
OF TERRITORIAL DIVISION OF THE COUNTRY
CONSIDERING THE EU COHESION POLICY
POST 2020**

DOI: 10.15611/pn.2018.518.09

JEL Classification: F55, P25, R10, R11, R58

Streszczenie: Polskie regiony charakteryzują wyraźne dysproporcje rozwojowe, będące wyzwaniem dla krajowej i unijnej polityki spójności. Statystyczną podstawą wsparcia finansowego w ramach unijnej polityki spójności jest hierarchiczna nomenklatura jednostek terytorialnych (NUTS) oraz mierzone cyklicznie poziomy ich rozwoju wyznaczone na podstawie wysokości PKB w przeliczeniu na mieszkańca. Polityka spójności UE ukierunkowana jest na wspieranie słabszych ekonomicznie regionów szczebla NUTS 2. W celu zwiększenia efektywności tej polityki oraz niwelacji regionalnych dysproporcji w okresie programowania po 2020 roku w wielu przypadkach wskazana jest rewizja dotychczasowego statystycznego terytorialnego podziału kraju. Widoczne jest to m.in. w województwach: dolnośląskim, małopolskim, śląskim i wielkopolskim. Skuteczne rządowe i samorządowe inicjatywy w tym zakresie mogą się z pewnością przyczynić do wzrostu rozmiarów finansowego wsparcia, zwłaszcza dla peryferyjnych regionów.

Słowa kluczowe: region, dysproporcje rozwojowe, NUTS, podział terytorialny, polityka spójności.

Summary: Regions of Poland are characterized by distinct development disparities, which is becoming a challenge for the national and EU cohesion policy. The statistical basis for financial support under the EU cohesion policy is the hierarchical nomenclature of territorial units (NUTS) and cyclically measured levels of their development determined on the basis of GDP per capita. The EU cohesion policy is aimed at supporting economically weaker NUTS 2 regions. In order to increase the effectiveness of this policy and to eliminate regional disproportions in the post 2020 programming period in many cases a revision of the current statistical territorial division of the country is recommended. This is visible, among

others in the following voivodeships: Lower Silesian, Lesser Poland, Silesian and Great Poland. Therefore, effective governmental and self-governmental initiatives in this area can certainly contribute to increase in the size of financial support, especially for peripheral regions.

Keywords: region, development disparities, NUTS, territorial division, cohesion policy.

1. Wstęp

Wiele polskich regionów charakteryzuje się wyraźnymi dysproporcjami rozwojowymi, co staje się ewidentnym wyzwaniem dla polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w pełni wpisanej w politykę rozwoju kraju i Unii Europejskiej.

Polityka spójności w różnych jej wymiarach przestrzennych (unijnym, krajowym, regionalnym, lokalnym) to działalność publiczna ukierunkowana na integrację określonego obszaru przez wyrównywanie ekonomicznych i społecznych warunków funkcjonowania i rozwoju wszystkich grup użytkowników (w tym ludności i podmiotów gospodarczych) i zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju jednostek terytorialnych za pomocą różnorodnych środków (instrumentów).

Wsparcie finansowe w ramach unijnej polityki spójności w ujęciu przestrzennym przeznaczone jest dla ściśle określonych jednostek terytorialnych. W tym zakresie statystyczną podstawą tegoż wsparcia jest stosowana od lat hierarchiczna nomenklatura tychże jednostek (NUTS) oraz mierzone cyklicznie poziomy ich rozwoju społeczno-gospodarczego wyznaczane na podstawie wysokości PKB w przeliczeniu na mieszkańca.

Polityka spójności Unii Europejskiej na lata 2014-2020 ukierunkowana jest na wspieranie słabszych ekonomicznie regionów szczebla NUTS 2. Ich delimitacja nie zawsze uwzględnia podział administracyjny poszczególnych krajów członkowskich. Dotyczy to również Polski. W celu zwiększenia efektywności unijnej polityki spójności oraz niwelacji między- i wewnątrzregionalnych dysproporcji w kolejnym okresie programowania, tj. po 2020 roku, w wielu przypadkach wskazana jest rewizja dotychczasowego terytorialnego podziału krajów dla potrzeb statystyki. Zagadnienia te są przedmiotem niniejszego opracowania, którego celem jest wskazanie, z jednej strony, potrzeby przeprowadzenia takowej rewizji w warunkach polskich, a z drugiej – możliwości w tym zakresie.

2. Nomenklatura jednostek terytorialnych jako przestrzenna podstawa polityki spójności

W krajach Unii Europejskiej stosowane są różne podziały terytorialne. Stąd też m.in. dla potrzeb prowadzenia jednolitej polityki spójności (polityki regionalnej)

podjęto próby unifikacji jednostek terytorialnych, m.in. poprzez wprowadzenie ich nomenklatury (NUTS). Począwszy od 1988 roku, nomenklatura tychże jednostek (*The Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS*) stosowana jest w legislacji krajów Unii Europejskiej [Obrębalski 1997, s. 7-15].

W Polsce prace związane z wprowadzeniem statystycznego podziału terytorialnego kraju i związanej z nim nomenklatury jednostek terytorialnych rozpoczęto w marcu 1998 roku w ramach negocjacji o przystąpieniu do Unii Europejskiej. Statystyczny podział terytorialny kraju wymagał dostosowania nie tylko do zasad stosowanych przez Eurostat (NUTS), ale i do wprowadzonego z dniem 1 stycznia 1999 roku nowego podziału administracyjnego Polski¹. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) weszła w życie 8 sierpnia 2000 roku [Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 2000]. Klasyfikacja NUTS natomiast została formalnie wprowadzona w Polsce z dniem 26 listopada 2005 roku, tj. dniem wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) z powodu przystąpienia Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej [Rozporządzenie (WE) nr 1888/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005]. Zgodnie jednak z porozumieniami pomiędzy Eurostatem a Głównym Urzędem Statystycznym klasyfikacja ta zaczęła być stosowana od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (tj. od 1 maja 2004 r.) i odpowiadała trzem regionalnym poziomom NTS. Wprowadzono wówczas 6 jednostek nieadministracyjnego poziomu NUTS 1 (regiony), 16 jednostek administracyjnego poziomu NUTS 2 (województwa) i 45 jednostek nieadministracyjnego poziomu NUTS 3 (podregiony).

Jednym z kryterium kwalifikowania regionów do poszczególnych szczebli klasyfikacji NUTS jest wielkość zaludnienia, co ukazuje tab. 1.

Tabela 1. Granice wielkości zaludnienia dla jednostek terytorialnych NUTS 1-3

| Poziom | Minimum | Maksimum |
|--------|----------|----------|
| NUTS 1 | 3 mln | 7 mln |
| NUTS 2 | 800 tys. | 3 mln |
| NUTS 3 | 150 tys. | 800 tys. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W minionym okresie kilkakrotnym zmianom w wyniku rewizji NUTS ulegała liczba podregionów. W rewizji NUTS 2006 od 1 stycznia 2008 roku zwiększono liczbę podregionów z 45 do 66, a w rewizji NUTS 2013 (obowiązującej od 1 stycznia 2015 roku) zwiększono liczbę podregionów do 72. Zmiany natomiast na wszystkich poziomach NUTS nastąpiły w ramach rewizji NUTS 2016 i obowiązują od

¹ Propozycje rozwiązań w tym zakresie przedstawiono m.in. w [Obrębalski 1999, s. 125-127].

1 stycznia 2018 roku. Aktualny statystyczny podział terytorialny kraju obejmuje 97 jednostek NUTS:

- NUTS 1 – regiony (grupujące województwa) – 7 jednostek,
- NUTS 2 – województwa (lub ich części) – 17 jednostek (w tym dwie jednostki w województwie mazowieckim),
- NUTS 3 – podregiony (grupujące powiaty) – 73 jednostki.

W wyniku zmian wprowadzonych rewizją NUTS 2016 podział administracyjny poziomu wojewódzkiego przestał odpowiadać podziałowi statystycznemu na poziomie NUTS 2. W konsekwencji nie było możliwości stosowania dotychczasowego hierarchicznego schematu łączenia poziomów administracyjnych i statystycznych w ramach Nomenklatury NTS. W związku z tym zdecydowano o jej zniesieniu z dniem 1 stycznia 2018 r. [Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 kwietnia 2017]. Było to podyktowane również tym, że nomenklatura NTS w praktyce dublowała rozporządzenia dotyczące NUTS i podziału administracyjnego kraju.

Klasyfikacja NUTS jest wykorzystywana w wielu dziedzinach, w tym w statystyce regionalnej oraz w formułowaniu polityk regionalnych Unii Europejskiej i jej członkowskich krajów. Wskazuje m.in. na kwalifikowalność poszczególnych jednostek terytorialnych (regionów) do finansowego wsparcia z funduszy strukturalnych oraz terytorialne granice finansowych alokacji. Przykładowo regionalną kwalifikowalność do wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014-2020 określano, opierając się na poziomie regionalnego PKB *per capita* (według PPS – standardu siły nabywczej), przyjmując średnią z lat 2007-2009. Wedle tegoż kryterium regiony szczebla NUTS 2 podzielono na trzy grupy:

- regiony słabiej rozwinięte (PKB na mieszkańca mniejszy niż 75% średniej UE-27²);
- regiony przeobrażane (PKB na mieszkańca między 75% a 90% średniej UE-27);
- regiony bardziej rozwinięte (PKB na mieszkańca większy od 90% średniej UE-27).

Polityka regionalna Unii Europejskiej w kolejnym okresie programowania (po 2020 roku) z pewnością będzie formułowana z wykorzystaniem klasyfikacji NUTS oraz wieloletnich serii informacji statystycznych. Powinna jednak uwzględniać w zdecydowanie większym zakresie wewnętrzne zróżnicowanie poziomu rozwoju jednostek terytorialnych szczebla NUTS 2. W ich ramach bowiem widoczne są wyraźne dysproporcje, m.in. między poszczególnymi jednostkami NUTS 3. W Polsce dysproporcje te dotyczą praktycznie każdego z 16 województw.

² Chorwacja stała się członkiem Unii Europejskiej 1 lipca 2013 roku.

3. Dysproporcje rozwojowe polskich regionów

Poszczególne regiony kraju charakteryzują się wieloma wewnętrznymi dysproporcjami rozwojowymi. Dotyczą one właściwie wszystkich sfer: poziomu i możliwości rozwoju gospodarczego, jakości życia mieszkańców, poziomu warunków bytowych lokalnych społeczności, infrastrukturalnego wyposażenia itd. Wyraźne między- i wewnątrzregionalne dysproporcje rozwojowe odzwierciedla choćby liczba ludności oraz poziom PKB przypadającego na 1 mieszkańca i dynamika jego zmian w latach 2010-2015 (tab. 2 i 3).

Tabela 2. Ludność i produkt krajowy brutto^a na 1 mieszkańca według województw Polski (w % całej Unii Europejskiej)

| Lp. | Województwa (NUTS 2) | Ludność 31.12.2017 | PKB na 1 mieszkańca (UE-28 = 100) | | |
|-----|----------------------|-----------------------|-----------------------------------|------|---|
| | | | 2010 | 2015 | zmiany w latach 2010-2015 w pkt % (+; =; -) |
| 1 | mazowieckie | 5 384 617 | 99 | 109 | +10 |
| 2 | dolnośląskie | 2 902 547 | 70 | 76 | +6 |
| 3 | wielkopolskie | 3 489 210 | 66 | 74 | +8 |
| 4 | śląskie | 4 548 180 | 67 | 71 | +4 |
| 5 | pomorskie | 2 324 251 | 60 | 66 | +6 |
| 6 | łódzkie | 2 476 315 | 58 | 64 | +6 |
| 7 | małopolskie | 3 391 380 | 55 | 62 | +7 |
| 8 | zachodniopomorskie | 1 705 533 | 53 | 58 | +5 |
| 9 | lubuskie | 1 016 832 | 53 | 57 | +4 |
| 10 | kujawsko-pomorskie | 2 082 944 | 52 | 56 | +4 |
| 11 | opolskie | 990 069 | 51 | 55 | +4 |
| 12 | podlaskie | 1 184 548 | 46 | 49 | +3 |
| 13 | świętokrzyskie | 1 247 732 | 48 | 49 | +1 |
| 14 | podkarpackie | 2 129 138 | 43 | 48 | +5 |
| 15 | warmińsko-mazurskie | 1 433 945 | 45 | 48 | +3 |
| 16 | lubelskie | 2 126 317 | 43 | 47 | +4 |

a – według standardu siły nabywczej – PPS.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Eurostatu.

Tabela 3. Ludność i produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca w podregionach województw Polski (w % całej Unii Europejskiej)

| Lp. | Podregiony (NUTS 3) | Województwa | Ludność 1.12.2017 | PKB na 1 mieszkańca (UE-28 = 100) | | |
|-----|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------------------------|------|---|
| | | | | 2010 | 2015 | zmiany w latach 2010-2015 w pkt % (+; =; -) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1 | miasto Warszawa | mazowieckie | 1 764 615 | 184 | 196 | +12 |
| 2 | miasto Poznań | wielkopolskie | 538 633 | 123 | 135 | +12 |
| 3 | miasto Wrocław | dolnośląskie | 638 586 | 97 | 112 | +15 |
| 4 | miasto Kraków | małopolskie | 767 348 | 97 | 111 | +14 |
| 5 | płocki | mazowieckie | 330 033 | 92 | 111 | +19 |
| 6 | legnicko-głogowski | dolnośląskie | 450 300 | 112 | 99 | -13 |
| 7 | trójmiejski | pomorskie | 747 093 | 88 | 97 | +9 |
| 8 | katowicki | śląskie | 736 416 | 86 | 92 | +6 |
| 9 | warszawski zachodni | mazowieckie | 813 243 | 77 | 89 | +12 |
| 10 | tyski | śląskie | 396 076 | 94 | 87 | -7 |
| 11 | miasto Łódź | łódzkie | 690 422 | 78 | 85 | +7 |
| 12 | poznański | wielkopolskie | 651 660 | 72 | 84 | +12 |
| 13 | gliwicki | śląskie | 471 305 | 73 | 82 | +9 |
| 14 | miasto Szczecin | zachodniopomorskie | 403 883 | 75 | 82 | +7 |
| 15 | bielski | śląskie | 666 946 | 62 | 72 | +10 |
| 16 | bydgosko-toruński | kujawsko-pomorskie | 776 487 | 67 | 71 | +4 |
| 17 | wrocławski | dolnośląskie | 591 221 | 57 | 70 | +13 |
| 18 | piotrkowski | łódzkie | 587 400 | 59 | 65 | +6 |
| 19 | opolski | opolskie | 617 123 | 58 | 64 | +6 |
| 20 | sosnowiecki | śląskie | 685 641 | 59 | 64 | +5 |
| 21 | lubelski | lubelskie | 712 143 | 56 | 63 | +7 |
| 22 | kaliski | wielkopolskie | 671 064 | 50 | 62 | +12 |
| 23 | rzeczowski | podkarpackie | 637 857 | 52 | 61 | +9 |
| 24 | leszczyński | wielkopolskie | 556 970 | 54 | 61 | +7 |
| 25 | rybnicki | śląskie | 635 589 | 61 | 60 | -1 |
| 26 | łódzki | łódzkie | 386 957 | 52 | 59 | +7 |
| 27 | warszawski wschodni | mazowieckie | 822 268 | 53 | 58 | +5 |
| 28 | częstochowski | śląskie | 516 093 | 52 | 58 | +6 |
| 29 | gorzowski | lubuskie | 386 102 | 54 | 57 | +3 |
| 30 | zielonogórski | lubuskie | 630 730 | 52 | 57 | +5 |
| 31 | białostocki | podlaskie | 512 478 | 53 | 56 | +3 |
| 32 | koszaliński | zachodniopomorskie | 358 340 | 54 | 56 | +2 |
| 33 | jeleniogórski | dolnośląskie | 565 430 | 50 | 55 | +5 |
| 34 | siedlecki | mazowieckie | 311 502 | 50 | 55 | +5 |
| 35 | olsztyński | warmińsko-mazurskie | 615 808 | 50 | 55 | +5 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|----|---------------------------|---------------------|---------|----|----|----|
| 36 | starogardzki | pomorskie | 433 044 | 49 | 54 | +5 |
| 37 | kielecki | świętokrzyskie | 765 893 | 52 | 54 | +2 |
| 38 | szczeciński | zachodniopomorskie | 513 140 | 49 | 54 | +5 |
| 39 | oświęcimski | małopolskie | 552 494 | 49 | 53 | +4 |
| 40 | ostrołęcki | mazowieckie | 386 927 | 45 | 53 | +8 |
| 41 | pilski | wielkopolskie | 412 007 | 47 | 53 | +6 |
| 42 | koniński | wielkopolskie | 658 876 | 48 | 52 | +4 |
| 43 | świecki | kujawsko-pomorskie | 189 316 | 44 | 51 | +7 |
| 44 | krakowski | małopolskie | 725 448 | 43 | 51 | +8 |
| 45 | ciechanowski | mazowieckie | 342 111 | 49 | 51 | +2 |
| 46 | słupski | pomorskie | 335 669 | 48 | 51 | +3 |
| 47 | bytomski | śląskie | 440 114 | 48 | 51 | +3 |
| 48 | wałbrzyski | dolnośląskie | 657 010 | 47 | 50 | +3 |
| 49 | radomski | mazowieckie | 613 918 | 46 | 50 | +4 |
| 50 | tarnobrzegi | podkarpackie | 616 616 | 45 | 50 | +5 |
| 51 | gdański | pomorskie | 582 205 | 44 | 50 | +6 |
| 52 | włocławski | kujawsko-pomorskie | 361 108 | 44 | 48 | +4 |
| 53 | skierniewicki | łódzkie | 363 068 | 44 | 48 | +4 |
| 54 | sieradzki | łódzkie | 448 468 | 41 | 46 | +5 |
| 55 | elbląski | warmińsko-mazurskie | 528 530 | 43 | 46 | +3 |
| 56 | grudziądzki | kujawsko-pomorskie | 391 098 | 40 | 45 | +5 |
| 57 | tarnowski | małopolskie | 463 393 | 42 | 45 | +3 |
| 58 | inowrocławski | kujawsko-pomorskie | 364 935 | 44 | 44 | 0 |
| 59 | nowosądecki | małopolskie | 539 080 | 39 | 43 | +4 |
| 60 | łomżyński | podlaskie | 398 830 | 40 | 43 | +3 |
| 61 | chojnicki | pomorskie | 226 240 | 41 | 43 | +2 |
| 62 | puławski | lubelskie | 482 005 | 37 | 42 | +5 |
| 63 | nyski | opolskie | 372 946 | 40 | 42 | +2 |
| 64 | suwalski | podlaskie | 273 240 | 40 | 42 | +2 |
| 65 | sandomiersko-jędrzejowski | świętokrzyskie | 481 839 | 42 | 42 | 0 |
| 66 | szczecinecko-pyrzycki | zachodniopomorskie | 430 170 | 38 | 41 | +3 |
| 67 | bialski | lubelskie | 303 100 | 38 | 40 | +2 |
| 68 | krośnieński | podkarpackie | 482 707 | 38 | 40 | +2 |
| 69 | nowotarski | małopolskie | 343 617 | 36 | 39 | +3 |
| 70 | ełcki | warmińsko-mazurskie | 289 607 | 38 | 39 | +1 |
| 71 | chełmsko-zamojski | lubelskie | 629 069 | 37 | 36 | -1 |
| 72 | przemyski | podkarpackie | 391 958 | 34 | 36 | +2 |

a – według standardu siły nabywczej – PPS.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Eurostatu.

Ogólnie poziom PKB *per capita* w latach 2010-2015 w kraju zwiększył się z 62% do 68% średniego poziomu notowanego w krajach Unii Europejskiej. Jednakże poziom PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca w ujęciu regionalnym (NUTS 2)

w 2015 roku był istotnie zróżnicowany. Najwyższy w tym zakresie poziom dotyczył województw: mazowieckiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego (odpowiednio: 109%, 76% i 74% średniej dla 28 krajów Unii Europejskiej), a najniższy województw: lubelskiego (47%), podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego (po 48%) oraz świętokrzyskiego (49%).

Zdecydowanie większe zróżnicowanie poziomu PKB (w PPS) w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2015 roku notowane jest w przekroju podregionalnym (NUTS 3). Spośród 72 podregionów (według stanu w końcu 2017 roku) jedynie w 14 poziom PKB *per capita* jest wyższy od 75% średniego jego poziomu w krajach Unii Europejskiej. W pozostałych zaś podregionach (58 jednostek NUTS 3, tj. 80,5% ich ogólnej liczby) notuje się PKB *per capita* na poziomie niższym od 75% średniej dla UE-28. Rozpiętość między podregionami pod tym względem jest znaczna. Z jednej bowiem strony, wskazać należy podregiony, w których poziom PKB na mieszkańca przekracza średnią notowaną w UE-28, tj. miasto Warszawa (198%), miasto Poznań (135%), miasto Wrocław (112%), miasto Kraków i podregion płocki (po 111%), a z drugiej – 4 podregiony, gdzie poziom tegoż wskaźnika nie osiąga nawet 40% średniej w krajach Unii Europejskiej. Do grupy tej należą podregiony: przemyski i chełmsko-zamojski (po 36%) oraz nowotarski i ełcki (po 39%).

W latach 2010-2015 widoczne są ponadto wyraźne różnice w rozwojowej dynamice poszczególnych podregionów kraju, co ujawnia zwłaszcza wzrost wartości produktu krajowego brutto na mieszkańca, liczonego według parytetu siły nabywczej (PPS) oraz poprawa relacji wobec średniego jej poziomu w krajach Unii Europejskiej. Najwyższą dynamiką zmian w tym zakresie wyróżniają się podregion płocki (wzrost o 19 pkt %) oraz podregiony metropolitalne, a mianowicie: miasto Wrocław (o 15 pkt %), miasto Kraków (o 14 pkt %), podregion wrocławski (o 13 pkt %) oraz miasta Warszawa, Poznań, podregiony warszawski zachodni, poznański i kaliski (po 12 pkt %). W czterech podregionach w analizowanym okresie zanotowano natomiast spadek poziomu PKB w relacji do średniej UE-28.

Polityka spójności w każdym terytorialnym wymiarze ma na celu wspieranie działań prowadzących do wyrównywania warunków ekonomicznych i społecznych. Stąd też jedną z istotnych zasad unijnej polityki regionalnej na lata 2014-2020 jest zintegrowane podejście terytorialne (*integrated territorial approach*), sygnalizujące konieczność dostosowania wsparcia do cech konkretnej jednostki terytorialnej. Zasada ta motywowana jest potrzebą optymalnego wykorzystania potencjału danego obszaru dla zapewnienia trwałego zrównoważonego rozwoju. W wymiarze regionalnym jednak przez wiele samorządowych środowisk negatywnie odczuwana jest dominująca sektorowa (dziedzinowa) alokacja środków finansowych w ramach poszczególnych krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Sugeruje się zatem uwzględnianie nie tylko osi priorytetowych, lecz w zdecydowanie większym stopniu przestrzennych dysproporcji rozwojowych. Takie podejście terytorialne w postaci ukierunkowanych przestrzennie preferencji w przyznawaniu środków finansowych przeznaczonych dla wymagających wsparcia części regionów to jeden

z możliwych sposobów wyrównywania wewnątrzregionalnych rozwojowych szans. Niezbędny jest zatem nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych (*place-based policy*), a w jego ramach funkcjonalne podejście do rozwoju obszarów miejskich. Podejście to, zakładające odchodzenie od postrzegania problemów i wyzwań jedynie przez pryzmat granic administracyjnych miast [Obrębalski 2013, s. 150] oraz integrację działań różnych podmiotów publicznych wobec obszarów określonych funkcjonalnie, charakteryzujących się podobnymi cechami społecznymi, gospodarczymi i przestrzennymi, nabiera współcześnie coraz większego znaczenia. Takimi obszarami są m.in. miejskie obszary funkcjonalne związane z ośrodkami nie tylko metropolitalnymi, lecz także regionalnymi i subregionalnymi.

„Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” jako średniookresowa strategia rozwoju kraju dostrzega nie tylko problem nierównomiernego rozwoju regionów, lecz także postępującej degradacji wielu miast, zwłaszcza średnich. W ramach bowiem celu szczegółowego „Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony” określono trzy cele polityki regionalnej [Ministerstwo Rozwoju 2017, s. 182-216]:

- zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów;
- wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych;
- podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie.

Ponadto jednym z kierunków interwencji jest „Aktywne gospodarczo i przyjazne mieszkańcom miasta”. Działaniem zaś ukierunkowanym na realizację wskazanego celu jest m.in. aktywizacja potencjałów miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze³. Dla miast tych (m.in. Jeleniej Góry, Kłodzka czy Wałbrzycha) przeznaczony jest „Pakiet dla miast średnich”.

Efektywna realizacja celów i działań strategicznych ujmowanych nie tylko we wspomnianej *Strategii...*, ale i w formułowanej aktualnie Krajowej strategii rozwoju regionalnego do 2030 roku (KSRR 2030), będącej uszczegółowieniem średniookresowej strategii rozwoju kraju w sferze polityki regionalnej, zgodnie z zasadami prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa z dnia 6 grudnia 2006], przyczynić się może do wyraźnego zmniejszenia między- i wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych.

³ W wyniku wielokryterialnej delimitacji wskazano 122 ośrodki miejskie liczące powyżej 20 tys. mieszkańców oraz powyżej 15 tys. mieszkańców w przypadku stolic powiatów.

4. Potrzeby i możliwości korekt terytorialnego podziału kraju

Z myślą o finansowym wsparciu w ramach kolejnej już unijnej perspektywy (po roku 2020) podejmowane są liczne samorządowe inicjatywy. Dotyczą one m.in. podziału województw na mniejsze jednostki terytorialne szczebla NUTS 2. Dzięki rewizji klasyfikacji NUTS wyodrębnione mogą być regiony o odpowiedniej wielkości zaludnienia i o zdecydowanie niższym poziomie rozwoju od obszarów metropolitalnych. W konsekwencji pozwoli to zaliczyć peryferyjne obszary do grupy jednostek rozwojowo zacofanych, a zatem uzasadnić relatywnie większe wsparcie w ramach unijnej polityki spójności. Interesującym przykładem jest województwo mazowieckie, które w 2015 roku osiągnęło poziom 109% unijnego PKB *per capita*. W wyniku natomiast rewizji podziału terytorialnego (rewizja NUTS 2016) od 1 stycznia 2018 roku województwo mazowieckie podzielone zostało na dwie jednostki terytorialne szczebla NUTS 2, a mianowicie region warszawski stołeczny i region mazowiecki regionalny [Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/2066 z 21 listopada 2016].

Podobne zamiary dotyczą województwa dolnośląskiego, które charakteryzuje się także wyraźnymi rozwojowymi dysproporcjami. Wydzielenie regionu sudeckiego (obecne podregiony jeleniogórski i wałbrzyski) pozwoliłoby po roku 2020 korzystać z unijnego wsparcia dla obszarów zacofanych, gdyż poziom PKB na mieszkańca w tymże regionie wynosi jedynie 53% unijnej średniej. Z kolei region wrocławsko-legnicki (północno-wschodni, obejmujący podregiony: miasto Wrocław, wrocławski i legnicko-głogowski) wyróżnia się zdecydowanie wyższym poziomem pod tym względem (94% PKB *per capita* UE-28).

O rewizji podziału terytorialnego dyskutuje się również odnośnie do nierównomiernie rozwijających się województw małopolskiego, śląskiego i wielkopolskiego. Wschodnie i południowe podregiony Małopolski (tarnowski, nowosądecki i nowotarski) dzieli wyraźny rozwojowy dystans wobec pozostałej części regionu (zwłaszcza zaś Krakowa i podregionu krakowskiego). Poziom PKB *per capita* w tych dwóch częściach województwa małopolskiego wynosi odpowiednio: 43% i 75% średniej UE-28. W regionie śląskim widoczne są natomiast dysproporcje między jego północnymi i południowymi podregionami. Propozycją dla tegoż regionu jest statystyczny podział na dwie jednostki terytorialne szczebla NUTS 2, a mianowicie: region północno-śląski (podregiony: częstochowski, bytomski i sosnowiecki) i region południowo-śląski (podregiony: katowicki, gliwicki, tyski, rybnicki i bielski). Poziom PKB *per capita* we wskazanych regionach wynosi odpowiednio: 59% i 79% średniej UE-28. Odnośnie zaś do regionu wielkopolskiego sugerowany jest podział na trzy jednostki szczebla NUTS 2, tj. region poznański metropolitalny (podregiony: miasto Poznań i poznański), region kalisko-leszczyński (podregiony: kaliski i leszczyński) oraz region pilsko-koniński (podregiony: pilski i koniński). W tak określonych regionach Wielkopolski poziom PKB na mieszkańca wynosi odpowiednio: 108%, 62% i 52% średniej UE-28.

Tabela 4. Ludność i produkt krajowy brutto^a na 1 mieszkańca (w % w UE-28) w ujęciu proponowanego podziału statystycznego województw dolnośląskiego, małopolskiego, śląskiego i wielkopolskiego na regiony NUTS 2

| Wyszczególnienie | Ludność 31.12.2017 | PKB na 1 mieszkańca (UE-28 = 100) | | |
|----------------------------|--------------------|-----------------------------------|------|---|
| | | 2010 | 2015 | zmiany w latach 2010-2015 w pkt % (+; =; -) |
| DOLNOŚLĄSKIE | 2 902 547 | 70 | 76 | +6 |
| Region sudecki | 1 222 440 | 48 | 53 | +5 |
| jeleniogórski | 565 430 | 50 | 55 | +5 |
| wałbrzyski | 657 010 | 47 | 50 | +3 |
| Region wrocławsko-legnicki | 1 680 107 | 87 | 94 | +7 |
| miasto Wrocław | 638 586 | 97 | 112 | +15 |
| legnicko-głogowski | 450 300 | 112 | 99 | -13 |
| wrocławski | 591 221 | 57 | 70 | +13 |
| MAŁOPOLSKIE | 3 391 380 | 55 | 62 | +7 |
| Region krakowski | 2 045 290 | 65 | 75 | +10 |
| miasto Kraków | 767 348 | 97 | 111 | +14 |
| krakowski | 725 448 | 43 | 51 | +8 |
| oświęcimski | 552 494 | 49 | 53 | +4 |
| Region południowo-wschodni | 1 346 090 | 39 | 43 | +4 |
| nowosądecki | 539 080 | 39 | 43 | +4 |
| nowotarski | 343 617 | 36 | 39 | +3 |
| tarnowski | 463 393 | 42 | 45 | +3 |
| ŚLĄSKIE | 4 548 180 | 67 | 71 | +4 |
| Region północno-śląski | 1 641 848 | 54 | 59 | +5 |
| bytomski | 440 114 | 48 | 51 | +3 |
| częstochowski | 516 093 | 52 | 58 | +6 |
| sosnowiecki | 685 641 | 59 | 64 | +5 |
| Region południowo-śląski | 2 906 332 | 74 | 79 | +5 |
| bielski | 666 946 | 62 | 72 | +10 |
| gliwicki | 471 305 | 73 | 82 | +9 |
| katowicki | 736 416 | 86 | 92 | +6 |
| rybnicki | 635 589 | 61 | 60 | -1 |
| tyski | 396 076 | 94 | 87 | -7 |
| WIELKOPOLSKIE | 3 489 210 | 66 | 74 | +8 |
| Region poznański | 1 190 293 | 97 | 108 | +11 |
| miasto Poznań | 538 633 | 123 | 135 | +12 |
| poznański | 651 660 | 72 | 84 | +12 |
| Region kalisko-leszczyński | 1 228 034 | 52 | 62 | +10 |
| kaliski | 671 064 | 50 | 62 | +12 |
| leszczyński | 556 970 | 54 | 61 | +7 |
| Region pilsko-koniński | 1 070 883 | 48 | 52 | +4 |
| koniński | 658 876 | 48 | 52 | +4 |
| pilski | 412 007 | 47 | 53 | +6 |

a – według standardu siły nabywczej – PPS.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Eurostatu.

Wewnątrzregionalne dysproporcje rozwojowe według liczby ludności i poziomu PKB przypadającego na 1 mieszkańca w województwach dolnośląskim, małopolskim, śląskim i wielkopolskim w układzie proponowanych korekt podziału statystycznego na szczeblu NUTS 2 przedstawia tab. 4, a propozycje te ilustrują rys. 1-4.



Rys. 1. Propozycja podziału statystycznego województwa dolnośląskiego na regiony NUTS 2

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 2. Propozycja podziału statystycznego województwa małopolskiego na regiony NUTS 2

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 3. Propozycja podziału statystycznego województwa śląskiego na regiony NUTS 2

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 4. Propozycja podziału statystycznego województwa wielkopolskiego na regiony NUTS 2

Źródło: opracowanie własne.

Europejski Urząd Statystyczny EUROSTAT dokonuje rewizji podziału na jednostki terytorialne NUTS nie częściej niż raz na trzy lata. Stąd też oczekiwać można, że kolejna rewizja nastąpi w roku 2019 (rewizja NUTS 2019). Wnioskodawcą rewizji podziału statystycznego może być tylko państwo członkowskie, stąd w Polsce taki wniosek może przygotować jedynie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Zarządy województw, w których wskazana jest takowa rewizja, mogą zatem zwrócić się do tegoż ministra o złożenie wniosku do EUROSTAT-u o dokonanie korekt w obecnym podziale terytorialnym, w tym o wyodrębnienie nowych jednostek terytorialnych poziomu NUTS 2 (przykładowo wyodrębnienie z województwa dolnośląskiego dwóch jednostek: regionu sudeckiego i regionu wrocławsko-legnickiego) z odpowiednim uzasadnieniem.

Wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy do samorządu województwa [art. 11 ust. 5 Ustawy z 5 czerwca 1998]. Organy tegoż samorządu prowadzą politykę rozwoju województwa w oparciu m.in. o strategię jego długofalowego rozwoju. Wskazać przy tym należy, iż wspieranie tegoż rozwoju możliwe jest także na podstawie inicjatyw samorządu województwa, a przykładem takowej może być chociażby wnioskowanie do właściwego ministra o złożenie wniosku do EUROSTAT-u o dokonanie rewizji obecnego podziału terytorialnego, w tym o wyodrębnienie nowych jednostek terytorialnych poziomu NUTS 2.

Możliwości jednak wpływu rewizji NUTS 2019 na zmianę przestrzennej alokacji finansowego wsparcia w ramach unijnej polityki spójności w kolejnym okresie programowania (tj. po 2020 roku) są niewielkie. Należy bowiem wyraźnie zaznaczyć, że podział tych środków w roku 2020 nie będzie uwzględniał ewentualnych zmian statystycznego podziału terytorialnego, gdyż zostanie dokonany na podstawie danych z lat 2016-2018 według obowiązującego układu jednostek szczebla NUTS 2. Wedle zaś przyjmowanego przez EUROSTAT harmonogramu prac w roku 2020 prowadzone będą konsultacje i uzgodnienia związane z rewizją podziału terytorialnego, a zmieniony układ tegoż podziału mógłby wejść w życie z początkiem 2021 roku. Niemniej jednak pojawienie się nowych jednostek terytorialnych w trakcie trwania przyszłego okresu programowania może wpłynąć na zmianę zasad przestrzennej alokacji finansowego wsparcia w ramach unijnej polityki spójności. Na zmianach tych skorzystać mogą przede wszystkim peryferyjne regiony województw, w których poziom PKB na mieszkańca przekroczył 75% średniej UE-27.

5. Podsumowanie

W wielu regionach kraju widoczne są wyraźne społeczne, ekonomiczne i przestrzenne symptomy dywergencji rozwoju regionalnego, a co za tym idzie – niespójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Dostrzegane jest to nie tylko przez samorządowe władze poszczególnych województw kraju, ale i na szczeblach krajowym i unijnym. Stąd też zgłaszane są różnorodne postulaty ukierunkowane w stro-

nę efektywnej polityki wyrównawczej i istotnej niwelacji między- i wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych. Postulaty te dotyczą m.in. weryfikacji obowiązującego statystycznego podziału terytorialnego (NUTS). Jednostki terytorialne poziomu NUTS 2 są bowiem przestrzenną podstawą alokacji finansowego wsparcia w ramach unijnej polityki spójności. Podstawowym zaś wskaźnikiem uzasadniającym poziom tegoż wsparcia jest wysokość PKB *per capita*. Rewizji statystycznego podziału na jednostki terytorialne NUTS dokonuje EUROSTAT na odpowiednio uzasadniony wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kraju w związku z inicjatywą samorządu danego województwa. Oczekiwać zatem można skutecznych samorządowych inicjatyw w tym zakresie. Mogą się one z pewnością przyczynić do wyraźnego wzrostu rozmiarów finansowego wsparcia zwłaszcza dla peryferyjnych oraz zmarginalizowanych społecznie i gospodarczo regionów.

Polityka spójności Unii Europejskiej po roku 2020 ma wprawdzie realizować nowe priorytety, cele i kierunki, lecz wsparcie finansowe w większym stopniu zorientowane będzie terytorialnie. Unijne środki wykorzystywane w ramach polityki regionalnej będą w coraz większym stopniu koncentrować się na tych obszarach, które pozwolą na uzyskanie najwyższej, tzw. europejskiej wartości dodanej [European Commission 2017, s. 11-12]⁴. Jedną z grup takowych obszarów będą słabo rozwinięte regiony i podregiony (jednostki szczebla NUTS 2 i NUTS 3). Podejście takie oczekiwane jest przez władze i administrację samorządową. Pozwoli bowiem nie tylko wzmacniać terytorialny kapitał, lecz także przyczyni się do wzrostu spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej kraju i jego regionów.

Literatura

- European Commission, 2017, *Reflection paper on the Future EU Finances*, Brussels.
- Ministerstwo Rozwoju, 2017, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 – z perspektywą do 2030 r.*, Warszawa.
- Obrębalski M., 1997, *Podział przestrzeni w statystyce regionalnej krajów Unii Europejskiej*, [w:] Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 747, *Zarządzanie i marketing. Gospodarka regionalna*, AE, Wrocław, s. 7-15.
- Obrębalski M., 1999, *Podział terytorialny krajów Unii Europejskiej a cele i kryteria regionalnych funduszy rozwojowych*, [w:] Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 807, *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, AE, Wrocław, s. 117-127.
- Obrębalski M., 2013, *Współczesne problemy krajowej i regionalnej polityki miejskiej*, Biblioteka Regionalisty, nr 13, s. 145-153.

⁴ Europejską wartość dodaną określono m.in. następującymi kryteriami: cele i zobowiązania wynikające z traktatów założycielskich – dobra publiczne o wymiarze europejskim – ekonomia skali – efekt mnożnikowy – pomocniczość – korzyści z integracji z UE – europejskie wartości: demokracja, wolność, praworządność, prawa podstawowe, równość, solidarność, zrównoważony rozwój i pokój.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz.U. 2000, nr 58, poz. 685.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2017 r. uchylające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz.U. 2017, poz. 825.
- Rozporządzenie (WE) nr 1888/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) z powodu przystąpienia Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 309 z 25.11.2005 r.
- Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/2066 z dnia 21 listopada 2016 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz. Urz. UE L 322 z 29.11.2016 r.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 596, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst jednolity Dz.U. 2017, poz. 1376, ze zm.