

Krzysztof Rosenkiewicz

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej*

Obszary funkcjonalne jako nowa kategoria polityki regionalnej i polityki przestrzennej w Polsce

Zarys treści: Krytyka polityki regionalnej Unii Europejskiej opartej na wyrównywaniu różnic międzyregionalnych i podejściu sektorowym doprowadziła do wypracowania zintegrowanego podejścia terytorialnego, ukierunkowanego na uaktywnianie wewnętrznych potencjałów regionów. W Polsce zostało to odzwierciedlone w nowych dokumentach rządowych. Jednym z nowych aspektów takiej polityki jest możliwość planowania dla różnych kategorii obszarów funkcjonalnych. Artykuł wskazuje, że podobne działania prowadzono już wcześniej, oraz podaje możliwe do ujawnienia trudności, które można podzielić na 4 grupy: organizacyjno-prawne, finansowe, metodologiczne i pozostałe. W celu uniknięcia barier Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i środowiska branżowe proponują nowe rozwiązania legislacyjne i organizacyjne, jednak trudno obecnie ocenić ich ewentualną skuteczność.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, podejście terytorialne, obszary funkcjonalne

1. Wstęp

W Polsce po 1989 r., a szczególnie po przystąpieniu do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. (wraz ze zniesieniem barier w przepływie towarów i usług) oraz po przystąpieniu do „strefy Schengen”, ujawniły się ze szczególną siłą procesy zmian społeczno-ekonomicznych o charakterze globalnym. Jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, Rzeczpospolita Polska prowadzi politykę regionalną opartą na wypracowanych w Unii zasadach, a wymienione okoliczności powodują, że w dziedzinie tej następuje zmiana o charakterze systemowym, dotycząca podstawowych założeń – zmiana paradygmatu (por. Krajowa... 2010).

Mimo niedawnego przyjęcia znamion nowego paradygmatu w oficjalnych dokumentach rządowych, próby planowania rozwoju obszarów o charakterze funkcjonalnym i zasięgu subregionalnym czy lokalnym były wcześniej podejmowane. W niniejszym artykule zostaną przedstawione wskazówki co do wyznaczania takich obszarów, ze szczególnym uwzględnieniem niemetropolitalnych terytoriów występowania specyficznych zasobów – na przykład przyrodniczych.

Następnie zostanie zaprezentowanych kilka różnorodnych przykładów wyznaczenia i prób planowania obszarów o charakterze funkcjonalnym, a na ich tle dające się zauważyć niedoskonałości nowego systemu. W końcowej części zostaną omówione proponowane zmiany prawne, mające umożliwić skuteczne wprowadzenie nowego ujęcia w planowaniu regionalnym.

Niniejszy artykuł może w zamierzeniu autora być przyczynkiem do dyskusji na temat możliwości powodzenia tego typu programowania w najbliższych latach (obejmujących zasadniczo zapowiadaną perspektywę budżetową UE – lata 2014–2020).

2. Nowe podejście do rozwoju – efektywność w miejsce wyrównywania

Prowadzona od lat 70. polityka regionalna UE była skoncentrowana na zmniejszeniu dysproporcji w dochodach między regionami i wyposażeniu w infrastrukturę oraz na działaniach o charakterze społecznym. Podejście takie implikowało odniesienie interwencji do obszarów dających się ująć w powszechnie stosowanych kategoriach statystycznych, a więc przeważnie jednostek podziału administracyjnego lub stricte statystycznego. Były to regiony, makroregiony i ich odpowiedniki w poszczególnych krajach, przy czym jednostki te traktowano homogenicznie (bez uwzględnienia wewnętrznego zróżnicowania), a działania określano na podstawie mierzalnych, zunifikowanych wskaźników rozwoju społecznego i gospodarczego, umożliwiających porównanie wszystkich jednostek danego szczebla (por. Krajowa... 2010).

Ograniczona w stosunku do założeń skuteczność tego podejścia wywołała krytykę zawartą między innymi w „Czwartym raporcie na temat spójności ekonomicznej i społecznej Unii Europejskiej”, „Zielonej Księdze w sprawie spójności terytorialnej”, a przede wszystkim w Raporcie Fabrizio Barca. Z krytyki tej wyprowadzono wnioski o konieczności przeorientowania polityki regionalnej UE na ujęcie uwzględniające wykorzystanie specjalizacji i zasobów wszystkich regionów. Jest to polityka oparta na zasadzie zintegrowanego podejścia terytorialnego (*place-based policy*), bazująca na wykorzystaniu wewnętrznych (endogenicznych) potencjałów poszczególnych obszarów.

W celu realizacji niniejszych założeń należy dążyć do lepszej koordynacji innych polityk publicznych mających oddziaływanie terytorialne oraz do stałej oceny skutków ich oddziaływania terytorialnego (por. Churski 2009, KSRR... 2010).

3. Nowy kształt polityki regionalnej w Polsce

Nowy paradygmat polityki regionalnej znalazł odzwierciedlenie w nowych dokumentach rządowych. Są to: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR), przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca

2010 r., stanowiąca podstawowy dokument polityki regionalnej rządu jako jedna z dziewięciu tzw. strategii zintegrowanych, oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK), przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r., stanowiąca podstawę polityki zagospodarowania przestrzennego kraju.

3.1. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego

Jako strategiczny cel polityki regionalnej w ujęciu KSRR wskazuje się „Efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym” (Krajowa... 2010: 86). Dokument zakłada „odejście od podziału na polityki inter- i intraregionalną, na rzecz jednej, wspólnej polityki określającej w odniesieniu do terytorium cele dla wszystkich podmiotów publicznych” (Krajowa... 2010: 7).

Według KSRR adresatem celów polityki regionalnej mogą być jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli (por. Krajowa... 2010, załączniki: 41), choć odpowiedzialność za prowadzenie tej polityki wciąż będzie spoczywała na władzach centralnych i samorządach wojewódzkich, z większym udziałem innych podmiotów. Sytuację taką można nazwać „decentralizacją hierarchiczną” tej polityki, której desygnat (region) przestaje być jednoznaczny. W zamian za to stwierdza się, że „przedmiotem polityki regionalnej stają się potencjały rozwojowe, a podmiotami każde terytorium wraz z władzą publiczną, podejmującą decyzje rozwojowe na danym obszarze” (Krajowa... 2010: 86), co niejako determinuje konieczność faktycznego upodmiotowienia terytoriów objętych poszczególnymi programami rozwoju regionalnego. Wskazuje się więc na konieczność wyposażenia każdego rodzaju takich terytoriów we władztwo do prowadzenia polityki rozwoju.

Natomiast w ramach celu 3, realizującego wymiar „sprawność”, zakłada się „dokończenie procesu przebudowy całego systemu dystrybucji terytorialnej polityki rozwojowej” (w tym zmiany prawa) tak, aby osiągnąć „optymalny poziom wdrożenia działań”, zgodnie z zasadą subsydiarności (por. Krajowa... 2010: 141)

3.2. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK) zawiera nawiązanie do nowych zasad polityki regionalnej przełożone na wymiar przestrzeny. W koncepcji podkreśla się zerwanie z dychotomią planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Wprowadzona została kategoria planowania funkcjonalnego: „oddzielna przekrojowa kategoria planistyczna ze względu na konieczność zapewnienia planowania na obszarach o specyficznych cechach, niezwiązanych z ograniczeniami administracyjnymi niezależnie od istnienia planu krajowego, planów wojewódzkich czy lokalnych (plany obszarów funkcjonalnych)” (Koncepcja... 2011: 18).

Umiejscowienie tej kategorii w wyliczeniu zaraz po planowaniu krajowym, a przed dotychczas istniejącymi szczeblami, może obrazować wagę (a nawet nadzieję)

przykładaną do planowania funkcjonalnego, które ma funkcjonować równolegle z każdym z dotychczasowych poziomów planowania (w zależności od skali obszaru funkcjonalnego). Pewne wątpliwości budzić może dopuszczana niezależność nowej kategorii od pozostałych, ugruntowanych w prawodawstwie¹ i praktyce, planów.

W myśl KPZK obszary funkcjonalne, wyróżnione na podstawie specyficznych cech fizycznogeograficznych lub przebiegu zjawisk rozwoju społeczno-gospodarczego – mogą występować na każdym z wyżej wymienionych poziomów zarządzania.

Jako podstawę planowania funkcjonalnego wskazuje się zasadę dynamicznego strefowania i wyznaczania obszarów planistycznych w celu wykorzystania lokalnych i regionalnych potencjałów oraz minimalizacji sytuacji konfliktowych (por. *Koncepcja...* 2011: 68). Nie jest to jednak zasada szerzej opisana w literaturze.

W KPZK postuluje się promowanie „specjalizacji terytorialnej (w zakresie turystyki, środowiska, różnych gałęzi przemysłu i rolnictwa) będącej cennym uzupełnieniem bazy dochodowej mieszkańców regionów” tam, gdzie pojawiają się odpowiednie warunki (por. *Koncepcja...* 2011: 90–91).

Założeniem przyświecającym wprowadzeniu kategorii obszarów funkcjonalnych przekraczających granice administracyjne jest przeciwdziałanie nierównościom w poziomie zagospodarowania, które tworzą się w pasach przygranicznych („szwach”).

Delimitacje te oraz wyznaczanie standardów i procedur planistycznych dla opisywanych obszarów mają być dokonywane z udziałem podmiotów wszystkich szczebli administracji, jednak głównie² na poziomie regionalnym lub lokalnym, przy czym zaleca się stosowanie zasady subsydiarności.

3.3. Typologia obszarów funkcjonalnych

Obszary funkcjonalne winny odznaczać się „wspólnymi cechami geograficznymi (społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi)” (*Koncepcja...* 2011: 178). Tylko część z nich można zaliczyć do „obszarów problemowych”, zdefiniowanych między innymi w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³.

Po odpowiednich zmianach prawnych określone w KPZK 2030 obszary funkcjonalne powinny być uwzględniane jako element planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym, a tam, gdzie jest to zasadne, stanowić odrębną kategorię planistyczną.

Definiując obszary funkcjonalne, w KPZK wychodzi się od ustawowej definicji obszaru problemowego i dodaje zapis w brzmieniu: „zwały układ przestrzenny

¹ Obecnie w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717 ze zmianami)

² Z wyjątkiem obszarów obejmujących więcej niż jedno województwo lub strategicznych z punktu widzenia funkcjonowania kraju.

³ „Obszar 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” (art. 2, pkt 7).

składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju” (Konceptcja... 2011: 159). W ten sposób kategoria obszarów funkcjonalnych zawiera zarówno obszary problemowe w dotychczasowym rozumieniu, jak i te, które spełniają ww. kryterium. W związku z tym obie kategorie są rozpatrywane łącznie i analogicznie, na przykład w odniesieniu do planowanych zmian prawnych.

W KPZK wyróżniono i opisano 4 podstawowe typy obszarów funkcjonalnych w odniesieniu do nowej definicji (por. Konceptcja... 2011: 178–194):

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,
2. wyznaczone na podstawie typu potencjału rozwojowego ze względu na występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju w skali makroregionalnej,
3. wyznaczone ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego,
4. wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej.

Z uwagi na dalsze rozważania warto wyróżnić kategorię 6.4. „Obszary kształtowania potencjału rozwojowego wymagające programowania działań ochronnych”. W myśl KPZK: „Obszary te wyznacza się w celu ich dalszego rozwoju i wykorzystania potencjałów endogenicznych związanych z istniejącymi na nich zasobami kulturowymi lub naturalnymi. Są to obszary funkcjonalne, wobec których konieczne jest stosowanie działań ochronnych, ograniczeń i wykluczeń funkcji oraz specyficznych form użytkowania ze względu na ich wartość przyrodniczą, kulturową lub szczególne znaczenie dla ochrony zasobów naturalnych” (Konceptcja... 2011: 195 – ryc. 44).

4. Przykłady wyprzedzające polityki krajowe

Działania o znamionach wyznaczania i planowania w obszarach funkcjonalnych były już podejmowane w Polsce przez organy jednostek administracji publicznej, najczęściej szczebla lokalnego. Wyznaczone terytoria były obejmowane przeważnie formami kooperacji samorządów gminnych. Formy te to porozumienia, stowarzyszenia – charakteryzujące się słabszą formalizacją (choć w przypadku stowarzyszeń lepiej upodmiotowione) – i związki czy spółki, z przewidzianą silniejszą formalizacją i możliwością przejmowania zadań publicznych⁴. Można stwierdzić, że gremia te wypracowały szereg praktyk działania w tym zakresie. Powstało wiele dokumentów strategicznych (rzadziej planistycznych) dotyczących tego rodzaju

⁴ W myśl ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zmianami).

obszarów. Poniżej zostaną przytoczone charakterystyki niektórych z nich, z szerszym ujęciem przypadku obszaru KOTURED wokół Gorzowa Wlkp.

Należy jednak postawić pytanie, na ile dorobek ten jest zbieżny z wytycznymi wprowadzonymi na poziomie rządowym, jako że – jak stwierdza klasyczna, wywodząca się z łaciny maksyma – „przyzwyczajenie jest drugą naturą człowieka”.

4.1. Strategia Rozwoju Polski Zachodniej 2020

Na poziomie makroregionalnym można wskazać inicjatywę opracowania Strategii Rozwoju Polski Zachodniej 2020, podjętą oddolnie przez marszałków województw: dolnośląskiego, zachodniopomorskiego i lubuskiego. Była to odpowiedź na wypracowanie na szczeblu rządowym Programu Operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej”, adresowanego terytorialnie do 5 województw Polski charakteryzujących się najniższymi wskaźnikami i słabymi perspektywami rozwoju w skali Polski i całej UE. Inicjatorzy opracowania Strategii Rozwoju Polski Zachodniej 2020 (do której sporządzania przyłączyli się władarze województw: wielkopolskiego i opolskiego) podnosili brak zauważania marginalizacji oraz specyficznych uwarunkowań rozwojowych zachodniego pogranicza Rzeczypospolitej Polskiej, wynikających z sąsiedztwa z Niemcami. Również i w KPZK terytorium to nie zostało wskazane jako obszar funkcjonalny szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej (por. *Koncepcja... 2011*: 194, kategoria 6.3). Założenia Strategii zostały opublikowane 2 kwietnia 2012 r.⁵. Delimitacja tego obszaru była oddolna, dokonana z poziomu zainteresowanych.

4.2. Aglomeracja poznańska/metropolia Poznań

Na poziomie (sub)regionalnym w zachodniej części kraju można wskazać prace prowadzone na terenie aglomeracji poznańskiej. Obecnie rozpatrywany teren obejmuje miasto Poznań (o statusie miasta na prawach powiatu), powiat poznański jako jednostkę samorządu lokalnego szczebla ponadgminnego, 17 gmin z terenu powiatu poznańskiego i 4 spoza powiatu: miasto i gminę Oborniki, miasto i gminę Śrem, miasto i gminę Szamotuły oraz miasto i gminę Skoki.

Planowanie metropolitalne jest zasadniczo domeną samorządu województwa, a plan zagospodarowania przestrzennego stanowić winien część planu zagospodarowania przestrzennego województwa, jak wynika z zapisu art. 39, ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mimo sporządzenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Wielkopolskiego nie powstał Plan Zagospodarowania Przestrzennego Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego (POM). Powołany przepis nie zawiera opisu zasad ani treści, jakie winny się wiązać ze sporządzaniem takiego opracowania. Dokonano natomiast delimitacji POM, wyznaczając obszar znacznie większy od ww. aglomeracji i w całości obejmujący jej teren.

⁵ www.lubuskie.pl/kategorie/Polska-zachodnia

Tymczasem w 2007 r. powstała Rada Aglomeracji Poznańskiej jako porozumienie prezydenta miasta Poznania oraz starosty, burmistrzów i wójtów z terenu powiatu poznańskiego (przekształcona 18 lutego 2011 r. w Radę Metropolii Poznańskiej). Pod auspicjami rady powołano przy Wydziale Nauk Geograficznych i Geologicznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza we współpracy z konsorcjum uczelni poznańskich Centrum Badań Metropolitalnych (CBM).

W ramach prac CBM wykonano „Strategię rozwoju aglomeracji poznańskiej – metropolia Poznań 2020” (przyjętą przez Radę Aglomeracji w czerwcu 2011 r.) i „Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej” (marzec 2012 r.) oraz szereg innych opracowań tematycznych. Wspomniana strategia zawiera szeroko opisany system wdrażania i monitoringu, wraz z zapisami dotyczącymi podmiotów odpowiedzialnych.

Sporządzone studium jest w założeniu dokumentem komplementarnym w stosunku do planu POM.

W toku prac Rady Metropolii doszło do powołania Stowarzyszenia Metropolia Poznań, mającego charakter stowarzyszenia gmin i powiatów⁶, do którego przystąpiły niemal wszystkie gminy współpracujące dotąd w ramach rady (nie przystąpiła granicząca z Poznaniem gmina Czerwonak) oraz dodatkowo miasto i gmina Oborniki, jako że stowarzyszenie ma formułę otwartą. W §10 Statutu Stowarzyszenia (Statut... 2012) wskazano zamiar działań na rzecz głębszej integracji – powołania związku zrzeszającego jednostki samorządu terytorialnego tworzące aglomerację.

Przykład aglomeracji/metropolii może stanowić model wyznaczenia i wstępne planowania obszaru funkcjonalnego metropolii (dokładna realizacja celu 6.1.1 KPZK). Wraz z planowaniem rozwoju następuje integracja obszaru zmierzająca w kierunku zwiększenia możliwości i skali integracji działania w ramach opisywanego obszaru.

4.3. Drawieńsko-Notecka Kraina Turystyczna

Opracowanie o powyższej nazwie wykonane przez Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego w Poznaniu w 2006 r. jest wynikiem współpracy określonej jako „Porozumienie na miedzy”. Patronat nad pracami należał do starostów powiatów strzelecko-drezdeneckiego i czarnkowsko-trzcianeckiego przy współpracy władarzy gmin z tego terytorium oraz marszałków województw: lubuskiego i wielkopolskiego. Do formalizacji współpracy nie doszło.

Analizowany dokument ma pewne cechy strategii rozwoju, lecz przypomina też studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, reprezentujące jednak podejście sektorowe – ogranicza się do tematu turystyki i dziedzin powiązanych. Nowum opracowania jest całościowe ujęcie obszaru należącego do dwóch województw, spójnego pod względem fizycznogeograficznym, natomiast przez stulecia rozdzielonego granicą państwową, przez co dzieje obu tworzących krainę powiatów były zdecydowanie odmienne. W części zatytułowanej „Kierunki

⁶ W myśl ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

zagospodarowania przestrzennego” wskazuje się szereg działań w sektorze turystyki oraz działach powiązanych. Są to głównie propozycje inwestycyjne i promocyjne, nie podaje się rozwiązań organizacyjnych, ram czasowych ani zasad finansowania. Dodatkowo wiele z tych działań wskazuje się jako leżące w gestii organów zewnętrznych w stosunku do zlecających opracowanie (por. Drawieńsko-Noteczka...). Skutkiem tego nie zrealizowano dotychczas większości założonych działań, prócz tych, które miały uprzednio określony plan realizacji (jak modernizacja oczyszczalni ścieków w Wieleniu).

4.4. Kraina Szlaków Turystycznych – przykład lokalnej grupy działania

Powodem wyznaczenia wielu obszarów o znamionach obszarów funkcjonalnych jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w ramach inicjatywy Leader (Leader II, Leader+).

Lokalne grupy działania (LGD) to partnerstwa trójsektorowe, składające się z przedstawicieli sektora publicznego, gospodarczego i społecznego, powoływane zasadniczo w celu pozyskania zewnętrznych środków pomocowych⁷.

Obszarem realizacji działań programu są gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie, z wyłączeniem miast powyżej 20 tys. mieszkańców, lub gminy miejskie nie większe niż 5 tys. mieszkańców. LGD objęły większość gmin kwalifikujących się do programu, jednak opisane wytyczne implikują powstawanie form terytorialnego współdziałania z definicji nieciągłych (zawierających enklawy). Dla LGD przewidziano osobowość prawną (forma stowarzyszenia), podmiotowość wyrażającą się osobnym budżetem, samodzielność w sporządzaniu lokalnych strategii rozwoju (podstawy do aplikowania o fundusze PROW).

Powstałe w 2007 r. Stowarzyszenie Kraina Szlaków Turystycznych – Lokalna Grupa Działania obejmuje 10 gmin z północnej części województwa lubuskiego. Największym ośrodkiem na tym terenie jest Sulęcín.

Mimo że w Lokalnej Strategii Rozwoju Krainy Szlaków Turystycznych podkreśla się spójność tego obszaru w zakresie zarówno społecznym, ekonomicznym, jak i terytorialnym (Lokalna Strategia...: 35), zgodzić się można z tym stwierdzeniem tylko w odniesieniu do pierwszych dwóch wymiarów, jako że od XIII w. teren ten wchodził praktycznie nieprzerwanie w skład jednolitego obszaru administracyjnego i gospodarczego (jednak w istotnych z dzisiejszej perspektywy latach 1975–1999 był rozdzielony granicą województw: gorzowskiego i zielonogórskiego). Trudno natomiast mówić o spójności przestrzennej (mimo że żadna z gmin nie jest zamieszkała przez więcej niż 20 tys. mieszkańców), gdy pomiędzy dwoma częściami niniejszego terytorium, położonymi po obu stronach Warty, nie ma powiązań komunikacyjnych z wyjątkiem jednego promu. Jest to wynik otwartej formuły zawiązywania LGD na podstawie porozumień osób, samorządów i innych podmiotów, a nie na podstawie zewnętrznych, obiektywizowanych kryteriów.

⁷ <http://prow.rolnicy.com/leader-2007-2013/wybor-lokalnej-grupy-dzialania-lgd-do-realizacji-lokalnej-strategii-rozwoju-lsr.html>

5. Obszar KOTURED – studium pogłębione

5.1. Prezentacja obszaru

Opisywany obszar położony w północnej części województwa lubuskiego, określany jako Kompleks Gospodarki Turystycznej i Edukacyjnej: Odra–Warta–Notec–Drawa (KOMpleks Gospodarki TURystycznej i EDukacyjnej – KOTURED), obejmuje 17 gmin o łącznej powierzchni 3396,59 km², zamieszkały jest przez ponad 270 tys. osób (stan na 31 grudnia 2010 r.⁸). Gminy te należą do 6 różnych powiatów, w tym 3 powiaty są objęte obszarem w całości.

Teren ten został wskazany jako przykład, ponieważ stanowi swoistą antycypację podejścia dotyczącego wydzielenia nowych kategorii obszarów funkcjonalnych. Wyznaczony został na potrzeby realizacji zadania 4.1 określonego w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego (przyjętego uchwałą Sejmiku Województwa Lubuskiego nr XXXVII/272/2002 z dnia 2 października 2002 r.).

Obszar badań jest wydzieleniem sztucznym, zdelimitowanym w 2009 r. w celu realizacji zadania 4.1. „Kompleks gospodarki turystycznej i edukacyjnej pomiędzy dwoma parkami narodowymi”, stanowiącego część zadania nr 4 „Wdrożenie sieci obszarów chronionych Natura 2000 według kryteriów dyrektyw UE 79/409/EEC i 94/43/EEC”, określonego w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubuskiego.

Powodem takiej delimitacji był zamiar zawarcia w granicach terenu realizacji zadania całości obszarów objętych zarówno Krajowym Systemem Obszarów Chronionych, jak i siecią Natura 2000, które wiążą się z ujściowymi odcinkami Drawy, Noteci i Warty (w obecnym zamierzeniu – w granicach województwa lubuskiego, w perspektywie – z przekroczeniem granic województwa lub nawet państwa). Kryterium delimitacji były więc specyficzne cechy obszaru.

Delimitacji tej dokonano z uwagi na:

- wspólne cechy i potencjał rozwojowy, powiązania i współzależności, wspólne problemy rozwoju;
- wspólność terytorium (podejście wewnętrzne) bardziej niż odrębność względem otoczenia (podejście zewnętrzne);
- istniejące powiązania i współzależności bardziej niż pożądane powiązania i współzależności (por. Nowakowska 2011).

Projekt przewiduje aktywizację najatrakcyjniejszych przyrodniczo obszarów chronionych województwa lubuskiego w paśmie Pradoliny Toruńsko-Eberswaldzkiej obejmujących 2 parki narodowe (Ujście Warty i Drawieński Park Narodowy), 20 rezerwatów przyrody, 2 parki krajobrazowe (Park Krajobrazowy „Ujście Warty”, Barlinecko-Gorzowski Park Krajobrazowy), 12 obszarów chronionego krajobrazu, 75 użytków ekologicznych, 80 pomników przyrody oraz 11 obszarów Natura 2000, a także zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Łącznie obszary chronione

⁸ http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=124295&p_token=0.9286326696547968#

przyrodniczo obejmują blisko 70% powierzchni całego kompleksu (por. Lenart 2009; ryc. 1).

Jest to jednocześnie teren o wysokim stopniu urbanizacji, charakteryzujący się różnorodną strukturą gospodarki, o utrzymującym się na zbliżonym do 90%⁹ średniej krajowej (mierzonym PKB) poziomie rozwoju gospodarczego, który przecinają i silnie wiążą z otoczeniem ciągi infrastruktury (również o znaczeniu międzynarodowym – droga krajowa E-65/S3, linie kolejowe E-59 i C-E59, linia kolejowa i droga wzdłuż pradoliny Warty i Noteci), szlaki wodne Odry i Noteci, rurociąg „Przyjaźń”, gazociąg Jamał–Europa Zachodnia, gęsta sieć elektroenergetyczna).

Ważnymi zasobami obszaru KOTURED są: atrakcyjny szlak wodny Odra–Warta–Noteć–Drawa oraz kompleks jezior w rejonie Dobiegniewa (Lubuskie Mazury).

Teren ten sąsiaduje bezpośrednio z Niemcami (Brandenburgią). Odległość z Gorzowa Wlkp. do prawie czteromilionowego Berlina wynosi 130 km, a od najbliższej położonego przy granicy Kostrzyna – mniej niż 90 km.

Nominalny poziom urbanizacji (liczony liczbą ludności zamieszkałej w granicach administracyjnych miast) wynosi 68%, a przy uwzględnieniu suburbanizacji może przekraczać 70%. Jest to jednocześnie w większości obszar ściśle powiązany z Gorzowem różnymi więziami – obszar funkcjonalny miasta¹⁰.

KOTURED jest więc terenem ze znacznym potencjałem przyrodniczym (w dużej części o charakterze węzłowym w skali Europy w terminologii sieci Eco-Net¹¹), atrakcyjnym turystycznie, a jednocześnie strategicznie położonym, łatwo dostępnym w przestrzeni europejskiej, dlatego atrakcyjnym również pod względem lokalizacji działalności gospodarczej. Dodatkowo jest to rejon występowania i wydobycia wielu surowców (ropa naftowa, gaz ziemny, kruszywa) oraz stojący w obliczu konkurencji ze strony przyległych części wschodnich Niemiec, gdzie mają miejsce procesy inwestycyjne na znaczną skalę. Istnieje więc potrzeba określenia strategicznych kierunków rozwoju obszaru wobec tak nakreślonych okoliczności.

5.2. Wykonywane działania

Prowadzone w ramach KOTURED działania planistyczne z racji ukierunkowania zapisów w dokumentach strategicznych województwa skupiają się szczególnie na problematyce wykorzystania unikatowych zasobów miejscowych w turystyce oraz edukacji. Zakłada się między innymi udroźnienie i zagospodarowanie szlaku wodnego: jeziora w rejonie Dobiegniewa–Mierzęcka Struga–Drawa–Noteć–Warta–Odra–szlaki wodne Brandenburgii.

Zarówno delimitacja KOTURED, jak i wykonane opracowania są wynikiem współpracy z Lubuskim Urzędem Wojewódzkim i zostały wykonane ze środków

⁹ http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=121281&p_token=0.8236501822878713

¹⁰ http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/MAPA_04_FUNKCJONALNE_OBSZARY_MIEJSKIE_230112.pdf

¹¹ <http://www.ios.edu.pl/biodiversity/9/mapa.htm>

pozostających w dyspozycji wojewody lubuskiego. W 2009 r. powstało Studium Waleń Przemysłowych i Kulturowych, a na tej podstawie wydano publikację „Warto. Od Drezdenka do Kostrzyna nad Odrą. Kompendium przyrodniczo-kulturowe regionu” (Lenard 2009).

Następnie zostało sporządzone opracowanie zatytułowane „Uwarunkowania i kierunki rozwoju turystyki i rekreacji w gminach obszaru «Kotured» w świetle samorządowych dokumentów strategicznych i planistycznych” (2010–2011), stanowiące wstęp do opracowania „Studium możliwości wykorzystania potencjału obszaru KOTURED dla celów gospodarki turystycznej i edukacyjnej”.

Zaplanowane działania nie stanowią jeszcze funkcjonalnego planowania regionalnego *sensu stricto* lecz stadium wstępne. Dalsze posunięcia – o ile nastąpią – zależą od szans wdrożenia zapisów, ponieważ dotychczasowe przedsięwzięcia zostały zainicjowane i przeprowadzone przez instytucję, która nie ma uprawnień do prowadzenia (wdrażania) działań tego rodzaju.

Osobno rozwija się powołana w 2011 r. jako stowarzyszenie Aglomeracja Gorzowska, która obejmuje niemal całe terytorium dawnego województwa gorzowskiego (w tym 3 gminy z województwa zachodniopomorskiego...), a więc i teren KOTURED. Forma ta kształtuje się na słabo sformalizowanej podstawie, jaką jest wykazanie silnego związku z Gorzowem Wlkp. Niemniej jednak cele działania aglomeracji są zbieżne z celami KOTURED.

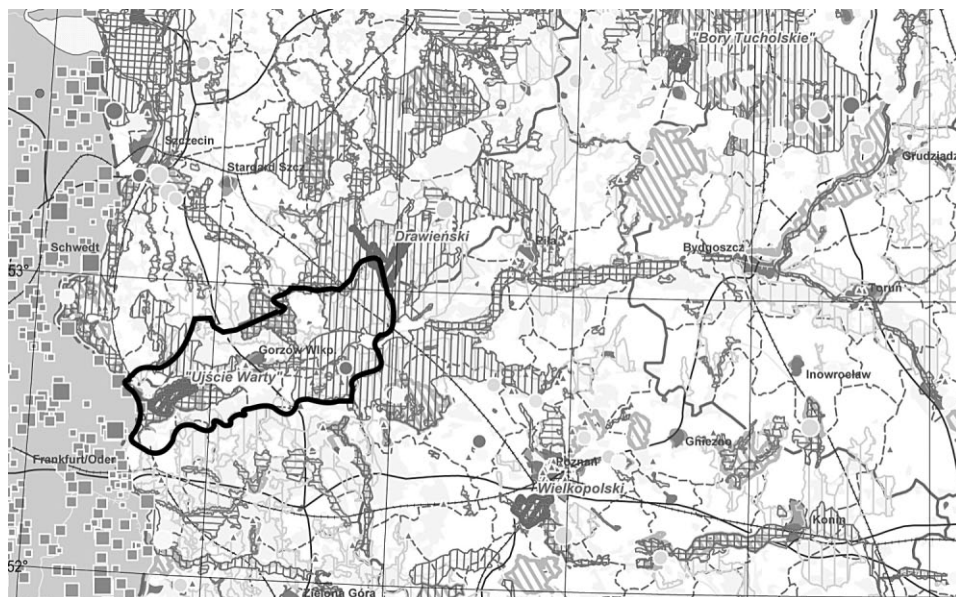
5.3. Spełnienie warunków wydzielenia

W myśl zasad określonych w KSRR (Koncepcja... 2011: 178–194) obszar KOTURED można uznać za należący do typu 3, kategoria 6.4 (wyróżniany ze względu na unikatowe zasoby, np. przyrodnicze, z czym mogą wiązać się konflikty przestrzenne) (por. rozdz. 3.3).

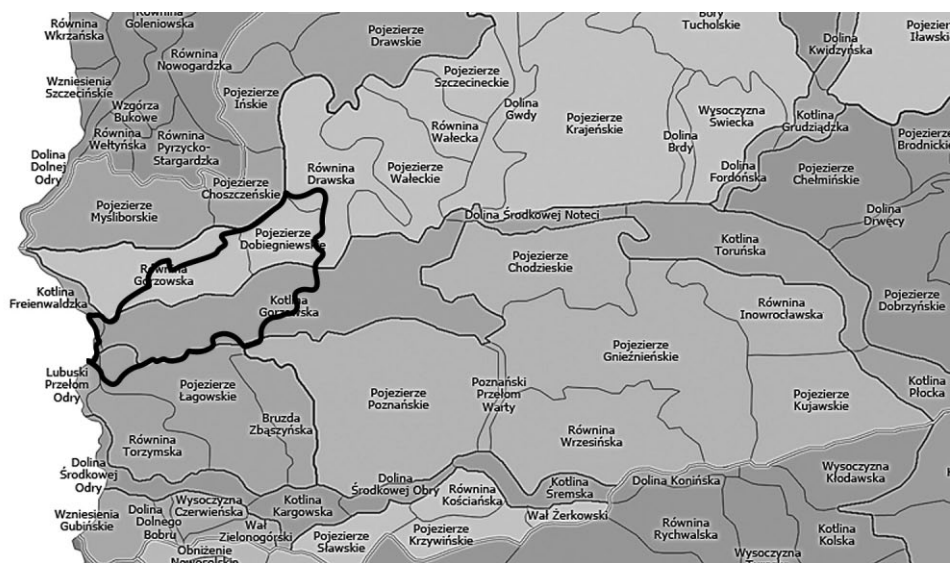
Mimo nadania konkretnego ukierunkowania, zasadniczo odnoszącego się do unikatowych, endogenicznych zasobów obszaru, prowadzone działania stanowią konkretyzację nowego paradygmatu polityki regionalnej, podobnie jak ma to miejsce w aglomeracji poznańskiej. We wcześniejszych fazach prace te stanowiły wręcz antycypację przyjętych rozwiązań ogólnopolskich.

Nie występuje tu problem z określeniem kryteriów delimitacji, bowiem rozgraniczenia terytorium (w obecnej fazie¹²) dokonano, przyjmując kryteria obiektywne: fizycznogeograficzną i przyrodniczą (a w dużej mierze historyczno-kulturową) spójność terytorium i spójność sieci obszarów chronionych (por. ryc. 1, 2).

¹² Obszar jest otwarty na przyległe tereny sąsiednich województw, co zapewniłoby ujęcie w całości niektórych jednostek fizycznogeograficznych czy obszarów chronionych przeciętych granicą województwa lubuskiego.



Ryc. 1. Obszar KOTURED na tle zasięgu obszarów prawnie chronionych
 Źródło: opracowanie własne na podstawie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.



Ryc. 2. Obszar KOTURED na tle regionalizacji fizycznogeograficznej Polski wg J. Kondraciego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/7c/Physico-Geographical_Regionalization_of_Poland.png.

6. Bariery wdrażania nowej polityki regionalnej

W analizowanych przykładach przejawia się wiele nieprawidłowości, do tego stopnia, że można ująć je w kilka klas. W niektórych z powyższych przypadków występują przykłady należące do każdej kategorii.

6.1. Prawno-organizacyjne

Ta grupa z przyczyn oczywistych dotyczy całej Polski. W czasie, jaki upłynął od przyjęcia przez Radę Ministrów KSRR i KPZK, nie zmienił się zasadniczo system prawny, a tym bardziej organizacja administracji i jej praktyki. Rozwiązania w tym zakresie są przygotowywane (por. Plan działań...), niemniej jednak wymienić należy:

- brak uregulowań prawnych (rangi przepisów powszechnie obowiązujących) dotyczących obszarów funkcjonalnych,
- niespójny system prawny umożliwiający między innymi powoływanie form niewydolnych i niespójnych przestrzennie,
- braki praktyki instytucjonalnej (duża inercja w sferze administracji),
- braki natury organizacyjnej (głęboko zakorzenione podejście sektorowe),
- różne kompetencje organów różnych szczebli samorządu – organy te nie mogą w takim samym zakresie wykonywać różnych zadań publicznych, chyba że zostaną im powierzone,
- wprowadzenie nowych możliwości (kategorii) planistycznych – nie oznacza to, że jednostki samorządu zrezygnują z dotychczasowych form (takich jak strategia rozwoju gminy/powiatu), a tym bardziej nie oznacza uchylenia dokumentów w zakresie planowania przestrzennego, takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W tej sytuacji mogą zaistnieć obok siebie plany obszarów funkcjonalnych – na przykład ośrodków lokalnych – sporządzone w sposób wynikający z nowego ujęcia i w nowy sposób zintegrowane z innymi planami czy politykami oraz dotychczasowe studia uwarunkowań, które stanowią podstawy opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Jako przykład mogą służyć trudności we współpracy w ramach aglomeracji poznańskiej, powodujące prowadzenie analogicznych badań przez kilka instytucji.

6.2. Finansowe

Kategoria ta wynika w dużej mierze z tych samych uwarunkowań co powyższa, więc dotyczy w większości całego kraju:

- nieznaną jest dotąd kształt perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020 ani kierunki alokacji środków;
- brak jest funduszy dedykowanych na tego rodzaju nowe kategorie obszarów;
- sektorowe podejście do budżetowania (budżety zadaniowe są nowością, tym bardziej współdzielenie budżetów w sytuacji braku osobnych linii finansowania

dla kilku poziomów planowania, który może współtworzyć dana jednostka samorządu).

Chodzi o sytuację, w której część zadań rozwojowych byłaby realizowana w ramach obszaru funkcjonalnego. W obecnej sytuacji wymaga to przekazania odpowiedniej puli z budżetu na rzecz np. stowarzyszenia. Tymczasem stowarzyszenia czy porozumienia nie są podmiotami finansów publicznych, inaczej niż związki.

- scalenie planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego powinno prowadzić do wiązania zapisów planów i innych dokumentów strategicznych z wieloletnimi prognozami inwestycyjnymi i wieloletnimi prognozami finansowymi jednostek terytorialnych lub ich odpowiednikami; jest to praktyką wielu krajów;
- opisując system finansowania polityki przestrzennej KPZK, odnosi się do sektorowego ujęcia wydatków (w kategoriach infrastruktury podstawowej, transportu, zasobów ludzkich, kultury); wspomina się o programach operacyjnych (do których obecnie należą także Regionalne Programy Operacyjne) (por. *Koncepcja... 2011: 210–211*).

6.3. Metodologiczne

Niezależnie od wprowadzania nowych rozwiązań w polityce regionalnej i przestrzennej, można wskazać wiele złych praktyk przy sporządzaniu polityk i strategii. Należą do nich:

- brak odpowiednio silnych powiązań zapisów planów i strategii z finansowaniem zapisanych w nich zadań, dokumenty te mają nierzadko charakter dydaktyczno-informacyjny,
- oderwanie zapisów dokumentów od finansowych, a częściej organizacyjnych możliwości ich wykonania.

W pojęciu strategii zawiera się planowanie i dowodzenie (zarządzanie). Jeśli nawet strategia ma charakter wyłącznie planu strategicznego (są to częste sytuacje), to bez opisanie zasad wykonania pozostanie wyłącznie dokumentem o charakterze zbioru postulatów (rozszerzonej diagnozy). Bardzo często strategii i podobne dokumenty są sporządzane w sytuacji braku podmiotu, który jest predestynowany do realizacji; nierzadko brak nawet podmiotów, które mogłyby koordynować prowadzone działania¹³.

- Pytanie: jakie przyjąć kryterium delimitacji?

Jest to kwestia o tyle istotna, że podstawą do klasyfikowania poszczególnych terytoriów jako obszarów problemowych są wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego, ewentualnie środowiskowe (częściej, gdy są niekorzystne). Tymczasem wiele z obszarów szczególnego zjawiska czy obszarów występowania cennych zasobów może być w relatywnie dobrej sytuacji społeczno-gospodarczej lub wyróżniać się korzystnie pod względem stanu środowiska (trudno np. ocenić wartość krajobrazu czy zasobów przyrody).

¹³ <http://JacekWarda.pl/wp-content/uploads/2011/03/1-1-ZANIM-ZACZNIEMY-S%C5%82owniczek-czyli-ustalamy-aparat-poj%C4%99ciowy-s-15-37.pdf>

Powodem ich wyznaczenia może zaś być dopiero rysujący się problem bądź konflikt, taki jak występowanie lepszej infrastruktury czy ogólnie silniejszego gospodarczo obszaru po drugiej stronie granicy państwa lub rozszerzenie obszarów chronionych i spowodowana tym reorientacja gospodarki.

- z powyższym aspektem wiąże się kolejna nierozstrzygnięta sprawa: jakie przyjąć wskaźniki ewaluacji w takich przypadkach (czy „wzrost urody krajobrazu”);
- z postulatu istnienia instytucji wdrażającej opracowywane dokumenty wynika konieczność wyznaczania obszarów funkcjonalnych jako pewnych całości przestrzennych (regionów w znaczeniu obiektów realnych – por. Chojnicki 1999).

Tymczasem w wielu przypadkach (zwłaszcza Lokalnych Grup Działania¹⁴) kryterium to nie jest spełnione i wydzielane obszary mają niespójny kształt, niekiedy składają się z kilku części.

Nawet w najbardziej profesjonalnym przykładzie, za jaki należy uznać aglomerację/metropolię poznańską, powołane do celu realizacji działań strategicznych stowarzyszenie objęło obszar z enklawą wynikłą z nieprzystąpienia gminy Czerwonak.

6.4. Inne bariery

Szczególnie w przypadku KOTURED należy wymienić inne okoliczności specyficzne, które można określić jako społeczno-mentalne, warunkowane specyfiką lokalną. Nie jest to zapewne przypadek odosobniony.

Gorzów Wlkp. jest najsilniejszym ośrodkiem gospodarczym województwa lubuskiego, pełni rolę administracyjnej stolicy województwa, jednak siedziba władz samorządowych województwa znajduje się w Zielonej Górze. Województwo dzieli się na 2 podregiony (NUTS-3). Podregion z siedzibą w tym drugim mieście jest znacznie ludniejszy, a co za tym idzie – odznacza się większym potencjałem gospodarczym. W tej sytuacji podział środków finansowych na szczeblu samorządu województwa prowadzi do przeznaczania większości budżetu na zadania wykonywane w podregionie zielonogórskim, co powoduje mniejszą skalę inwestycji na północy województwa. Także położenie Gorzowa na skraju województwa, 20 km od jego północnej granicy, ponad 100 km od Zielonej Góry, wykazuje silny związek z obszarami położonymi w południowej części województwa zachodniopomorskiego (szczególnie w powiecie myśliborskim), które w latach 1975–1999 wchodziły w skład województwa gorzowskiego.

Zamiar prowadzenia osobnych działań rozwojowych w wymiarze subregionalnym wraz z możliwym „transgranicznym” ich wymiarem może być przykładem konkurencji miast (miejskich obszarów funkcjonalnych), stanowiącej nieodłączny wyznacznik procesów globalnych (por. Porter... 2001). Sytuacja ta może być jednak – na płaszczyźnie lokalnej, wojewódzkiej – traktowana jako generowanie lub raczej odnawianie sytuacji noszącej znamiona konfliktu (por. Rymar 2008).

¹⁴ Por. http://www.lgdrw.pl/nowa/wp-content/files/LGD_mapa.jpg.

W przypadku niedoborów budżetowych każde działanie nieschematyczne, dające – często niespodziewanie – efekty w postaci pozyskania nowych kategorii funduszy czy choćby nawiązania partnerstw między różnymi jednostkami terytorialnymi, a co za tym idzie – wzrost ich usieciowienia, konkurencyjności może być przyczyną animozji. Gorzów nie jest tu przykładem odosobnionym. Aby temu przeciwdziałać, konieczne jest ustalenie przejrzystych zasad powoływania obszarów funkcjonalnych, zwłaszcza złożonych z obszarów wchodzących w skład różnych jednostek wyższego rzędu (kilkanaście gmin z kilku powiatów, z których jeden jest objęty obszarem funkcjonalnym w całości).

Również konieczność przekazywania części konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności samorządu (na przykład władztwa planistycznego) nowym jednostkom nieugruntowanym w polskiej rzeczywistości może napotkać trudności, zwłaszcza w czasach, gdy samorządom często bądź odbiera się źródła dochodów, bądź przyznaje nowe kompetencje bez delegowania środków.

7. Propozycje zmian prawnych

Podstawowe zagadnienia dotyczące tematyki artykułu regulują ustawy: z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz. 1658 ze zmianami) oraz z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zmianami). Obecnie przygotowywane są zmiany w przywołanych aktach prawnych mające na celu dostosowanie do przyjętych reguł polityki regionalnej. Zmianom tym nie towarzyszą projekty zmian w prawodawstwie dotyczącym planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazuje jednak Łukasz Mikuła, w obecnych uwarunkowaniach można prowadzić planowanie metropolitalne nawet nie jako część planowania regionalnego, lecz skoordynowane planowanie szczebla lokalnego. Narzędziem takiej koordynacji „mógłby być albo powiat aglomeracyjny/metropolitalny, albo związek planistyczny gmin” (Mikuła 2011: 12).

Wobec powyższego również i poza metropoliami możliwa jest pozioma integracja planowania, choć raczej w formie związku planistycznego, gdyż domknięcie obszaru funkcjonalnego w granicach powiatu nie zawsze będzie możliwe.

8. Zakończenie

Wprowadzenie w Polsce nowych zasad prowadzenia polityki regionalnej budzi wiele uzasadnionych nadziei, zwłaszcza że omawiane dokumenty – zarówno KSRR, jak i KPZK – były sporządzane przez długi okres i przeszły szerokie konsultacje, w wyniku czego uwzględniają wiele postulatów rozmaitych podmiotów. Ponadto oba dokumenty wykazują wzajemną spójność, a elastyczność zapisów może pozwolić na ich skuteczne funkcjonowanie, co jednak wymaga kompleksowych zmian w otoczeniu prawnym i organizacyjnych. Zmiany te są jednak w wielu przypadkach opóźnione (por. Plan działań...), co wobec zbliżania się nowej perspektywy finan-

sowej na lata 2014–2020 może powodować utrudnienia w korzystaniu z funduszy europejskich.

Najtrudniejsza może być zmiana przyzwyczajzeń, niesformalizowanych nawet schematów działania. Jest to jednak temat na zupełnie inną dyskusję.

Literatura

- Chojnicki Z., 1999. Region w ujęciu geograficzno-systemowym. [W:] Podstawy teoretyczne i metodologiczne geografii. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 327–353.
- Churski P. 2009. Propozycje ekspertów. [W:] Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Drawieńsko-Notecka Kraina Turystyczna (http://www.powiat.fsd.pl/content.php?mod=sub&cms_id=39&lang=pl&p=p6&s=s31; dostęp: 1.12.2011 r.).
- <http://lubuskie.pl/kategorie/polska-zachodnia/> (dostęp: 12.04.2012 r.).
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf; dostęp: 13.04.2012 r.).
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020/dokumenty/strony/dokumenty.aspx; dostęp: 12.04.2012 r.).
- Lenart W. (red.) 2009. Warto. Od Drezdenka do Kostrzyna nad Odrą. Kompendium przyrodniczo-kulturowe regionu. Wyd. Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska, Warszawa–Gorzów Wielkopolski.
- Lokalna Strategia Rozwoju Kraju Szlaków Turystycznych 2009–2015 (http://www.powiatsulecinski.pl/content.php?cms_id=270; dostęp: 14.04.2012 r.).
- Mikuła Ł. 2011. Podstawy prawne planowania metropolitalnego. [W:] Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej. Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań.
- Nowakowska A. 2011. Terytorialny wymiar planowania strategicznego ([http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarzadzanie_Stragiczne_Rozwojem/Konferencje/Documents/teryt_wym1.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarzadzanie_Strategiczne_Rozwojem/Konferencje/Documents/teryt_wym1.pdf); dostęp: 12.04.2012 r.).
- Plan działań niezbędnych do podjęcia przez Radę Ministrów i inne podmioty publiczne zapewniających wdrożenie przyjętej przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r. „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie” (http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Documents/Plan_dzialan_KSRR_2-11_po_akceptacji_RM.pdf; dostęp: 14.04.2012 r.).
- Porter M. 2001. Porter o konkurencji, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Rymar D. 2008. Gorzów–Zielona Góra: między mitem a rzeczywistością. Studia Zielonogórskie, 13 (<http://www.zgora.pl/studiazielonogorskie/studia13/3.%20SZ13-Rymar.pdf>; dostęp: 13.04.2012 r.).
- Statut Stowarzyszenia Metropolia Poznań, 2012 (<http://www.aglomeracja.poznan.pl/aglomeracja/public/aglomeracja/pages.html?id=14745&ch=14799&p=22378&instance=1144&lang=pl&lhs=aglomeracja&rhs=publications>; dostęp: 12.04.2012 r.).

Functional areas – a new category of regional policy and spatial development policy in Poland

Abstract: EU regional policy focused on reducing inter-regional disparities and sectoral approach is being replaced by integrated territorial approach, aimed at activating endogenic potentials of each region. In Poland the new paradigm has been revealed in governmental documents: National Strategy for Regional Development and National Spatial Development Concept 2030. These have introduced new planning categories: functional areas. This paper is a description of a few examples of such planning which have been prepared in recent years. An outcome of such research is author's list of potential barriers in new applications. The barriers may be classified into 4 groups: institutional/legal, financial, methodological and other. In order to avoid these, the Ministry of Regional Development and professionals project new legal and institutional solutions. It is now difficult to estimate their chances.

Key words: regional policy, National Strategy for Regional Development, National Spatial Development Concept 2030, territorial approach, functional areas