

dr hab. inż. Tomasz Parteka

PLANOWANIE MAKROPRZESTRZENNE W PROCESIE PROGRAMOWANIA ROZWOJU

Celowość aktualnej analizy problemu planowania makroregionalnego w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej wynika z wielu przyczyn.

Po pierwsze: Istnieją w Polsce poważne doświadczenia w zakresie planowania makroregionalnego prowadzonego od lat siedemdziesiątych do końca lat dziewięćdziesiątych. Różne były przyczyny i efekty tej struktury i metody planowania, lecz z pewnością jest to doświadczenie, którego nie można lekceważyć ani z poziomu planowania krajowego, ani tym bardziej z poziomu regionalnego.

Po drugie: Przebieg dyskusji,¹ która toczy się w Unii Europejskiej dotyczącej przyszłości polityki spójności w nowym okresie budżetowania 2007 - 13, wskazuje na co najmniej równoważną rolę spójności terytorialnej (przestrzennej) wobec tradycyjnych filarów spójności UE: ekonomicznej i społecznej. Wzrasta rola i znaczenie wielkich struktur przestrzennych nie zawsze zamykających się w granicach regionów administracyjnych. Staje się to jednym z czynników wzrostu konkurencyjności UE tak istotnej w świetle Strategii Lizbońskiej.

Po trzecie: Poziom złożoności przestrzeni rośnie. Struktury proste, jednofunkcyjne - zanikają. Tworzy to sytuację, że powstaje coraz większa ilość problemów wykraczających poza granice jednego regionu a nawet państwa. Formuła planowania makroregionalnego staje się więc niezbędna dla diagnozowania i koncepcyjnego opracowania problemów międzywojewódzkich, stykowych, granicznych.

Po czwarte: Wzrasta potrzeba oszczędności zasobów środowiska w tym szczególnie wody. Polska jest skazana na zaopatrzenie ze źródeł powierzchniowych. Stąd takie znaczenie układów zlewniowych rzek, które są zupełnie innym typem regionalizacji. Gospodarka wodna w zlewniach rzek oprócz aspektu ilościowego (Polska jest krajem zagrożonym deficytem wody) ma także aspekt jakościowy. A także aspekt różnorodności biologicznej i jej ochrony, do której zobowiązani jesteśmy Traktatem Akcesyjnym. I to jest może jeden z najistotniejszych problemów ujęć nie mieszczących się ani w strukturze lokalnego ani regionalnego planowania.

Po piąte: Przestrzeń, chcemy czy nie, ulega polaryzacji zarówno w koncentracji potencjału ludnościowego jak wzrastającej efektywności struktur miejskich kilku wielkich miast polskich (Warszawa, Kraków, Katowice, Wrocław, Poznań, Trójmiasto, Łódź).

¹ Najpoważniejszym impulsem jest Trzeci Raport Komisji Europejskiej na temat spójności gospodarczej i społecznej: *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca* z lutego 2004.

Po szóste: Doktryną europejskiego planowania przestrzennego i programowania rozwoju jest wyprzedzające planowanie europejskich korytarzy transportowych i energetycznych, które strefą swojego oddziaływania tworzą pasma rozwojowe wiążące miasta i regiony , a więc tworzą swoiste pasmowe makroregiony. Przykładem udanego działania w tym zakresie może być "Strefa rozwoju południowego Bałtyku - Łuk Szafirowy". Wiąże ona treści trzech regionów polskich położonych nad Bałtykiem (zachodnio - pomorskiego, pomorskiego i warmińsko - mazurskiego), ale także części Meklemburgii - Pomorza Przedniego, Okręgu Kaliningradzkiego, Litwy, Łotwy, Estonii. Są to struktury, których znaczenie w świetle kierunków zmian polityki spójności i jej instrumentów (np. Inicjatywa Sąsiedztwa dla okresu 2007 - 13) - będzie zdecydowanie rosło.

PLANOWANIE MAKROREGIONALNE OBSZARÓW PROBLEMOWYCH

Obszary problemowe Unii Europejskiej

Istota planowania i programowania w obszarach problemowych odpowiada realizacji zasady koncentracji polityki regionalnej Unii Europejskiej. Obok zasad: programowania, partnerstwa, komplementarności jest to podstawowa zasada, według której określona jest struktura oddziaływania instrumentów UE na rozwój regionalny w kreowaniu spójności społecznej, gospodarczej, a ostatnio także coraz dobitniej - spójności terytorialnej (przestrzennej).

Zasada ta wyznacza sposób alokacji środków wsparcia dla określonych obszarów problemowych. Zasada ta od końca lat osiemdziesiątych uległa znaczącej ewolucji, choćby w strukturze celów (tabl. 1).

Z analizy tej ewolucji wynika, iż Unia Europejska:

1. konsekwentnie realizuje podstawowy kanon polityki strukturalnej - wspierania obszarów słabiej rozwiniętych i tworzenia lepszych warunków dla ich rozwoju,
2. wspiera te oddziaływania i obszary, które mogą dać trwały efekt rozwojowy zarówno dla poszczególnych państw, jak i dla całej przestrzeni społecznej i gospodarczej UE,
3. skrupulatnie dąży do coraz wyższej kwantyfikowalności kryteriów dostępu do środków wsparcia z budżetu UE.

Kryteria wyznaczania obszarów problemowych w UE w okresie 2000 - 2006

Ustalenie, które usankcjonowało Rozporządzenie Rady nr 1260 / 1999 dotyczące funduszy strukturalnych wprowadziło istotne zmiany wynikające z krytycznej analizy skuteczności polityki regionalnej w UE - mimo systematycznie rosnących nakładów. Przyjęto więc dwa podstawowe priorytety:

1. ograniczenie poziomu bezrobocia poprzez podjęcie skonsolidowanych i wzajemnie skoordynowanych działań strukturalnych,
2. dalsze wspieranie stymulujące rozwój gospodarczy w obszarach słabych lub stagnujących.

Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 1988 - 2006

Cele polityki regionalnej Unii Europejskiej		
1988 - 1993	1994 - 1999	2000 - 2006
Cel 1 - obszary zacofane.	Cel 1 - rozwój i dostosowanie regionów słabiej rozwiniętych.	Cel 1 - aktywizacja obszarów zacofanych w rozwoju społeczno - gospodarczym.
Cel 2 - upadające regiony przemysłowe.	Cel 2 - transformacja regionów i ich części (włącznie z rejonami zatrudnienia i wspólnotami miejskimi - poważnie zagrożonych upadkiem przemysłu).	Cel 2 - wsparcie przemian społeczno - ekonomicznych na obszarach problemów strukturalnych.
Cel 3 - przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu, przede wszystkim osób w wieku do 25 lat.	Cel 3 - zwalczanie długotrwałego bezrobocia, integracji przepływów na rynku pracy, promocja siły roboczej do zmian w organizacji i technologii produkcji przemysłowej.	Cel 3 - wspieranie działań w regionach nie uwzględnionych w zakresie Celu 1 i 2, a dotyczących adaptacji i modernizacji ich systemów edukacyjnych, szkoleniowych i zatrudnienia.
Cel 4 - integracja zawodowa absolwentów i młodych pracowników.	Cel 4 - adaptacja i dostosowanie siły roboczej do zmian w organizacji i technologii produkcji przemysłowej.	
Cel 5a - wsparcie produkcji, przetwórstwa i dystrybucji w rolnictwie - zacofane obszary wiejskie.	Cel 5a - rozwój wsi poprzez przyspieszenie zmian struktury rolnictwa w ramach wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki wobec rybołówstwa.	
Cel 5b - promocja rozwoju obszarów wiejskich.	Cel 5b - rozwój wsi poprzez dostosowanie strukturalne obszarów wiejskich.	
	Cel 6 - dostosowanie strukturalne regionów o skrajnie niskiej gęstości zaludnienia.	

Dla okresu programowania 2000 - 2006 są to obszary:

Cel 1

- w których poziom PKB na 1 mieszkańca utrzymuje się poniżej 75% średniej Unii Europejskiej według danych z trzech ostatnich lat dostępnych 26 marca 1999 r. (Szczyt w Berlinie), tj. w latach 1994, 1995, 1996;
- obszary zamorskie Francji, Azory, Wyspy Kanaryjskie, Madera;
- obszary Austrii, Finlandii oraz Szwecji objęte dotychczas celem 6, tj. wsparciem rozwoju obszarów o wyjątkowej niskiej gęstości zaludnienia;
- obszary objęte działaniem programu PEACE w Północnej Irlandii;
- obszary Szwecji wskazane w Protokole 6 aneksu do Traktatu o Akcesji Szwecji do Unii Europejskiej.

Cel 2

Obszary przemysłowe, dla których obszary poziomu NUTS 3 spełniają trzy kryteria:

- średni poziom stopy bezrobocia z trzech ostatnich lat powyżej średniej Unii Europejskiej;
- udział zatrudnionych w przemyśle równy lub wyższy od średniej Unii Europejskiej we wszystkich latach od 1985 r.;
- spadek zatrudnienia w przemyśle od 1985 r.

Obszary rolnicze, dla których obszary poziomu NUTS 3 spełniają dwa z czterech kryteriów:

- gęstość zaludnienia poniżej 100 osób na 1 km² lub udział zatrudnionych w rolnictwie równy lub wyższy od dwukrotnej wartości średniej w Unii Europejskiej w każdym roku od 1985 r.;
- średni poziom stopy bezrobocia powyżej średniej Unii Europejskiej w ostatnich trzech latach lub spadek liczby ludności od 1985 r.

Obszary miejskie

Obszary gęsto zaludnione, spełniające dodatkowo jedno z kryteriów:

- udział bezrobocia w strukturze bezrobotnych wyższe od średniej Unii Europejskiej w długim okresie;
- wysoki poziom ubóstwa (z uwzględnieniem złych warunków mieszkaniowych);
- zaznaczające się pogorszenie warunków środowiska naturalnego;
- wysoki poziom przestępstw;
- niski poziom wykształcenia ludności.

Obszary zależne od rybołówstwa

Są to obszary na wybrzeżach, w których udział zatrudnionych w rybołówstwie jest znaczący, a restrukturyzacja tego sektora prowadzi do spadku liczby zatrudnionych.

Obszary inne

To obszary wyróżnione na podstawie następujących kryteriów:

- obszary graniczące z terenami objętymi Celem 1 lub obszarami przemysłowymi i rolniczymi objętymi Celem 2;
- obszary rolnicze o dużym udziale ludności w wieku poprodukcyjnym lub o zmniejszającym się zatrudnieniu w rolnictwie;

- obszary dotknięte poważnymi problemami strukturalnymi lub wysokim poziomem bezrobocia spowodowanym restrukturyzacją przedsiębiorstw rolniczych, przemysłowych lub usługowych.

Rekomendacje dla polskiego procesu programowania rozwoju regionalnego

Uznając pewną uniwersalność doświadczeń europejskiej polityki regionalnej, można pogrupować obszary interwencji traktując je jako wyznaczniki wyboru polskich obszarów problemowych. Należy bowiem pamiętać, że przecież polityka regionalna UE nie zastępuje a jedynie (lub aż!) wspiera polską politykę regionalną i wszelki automatyzm jest tutaj nie właściwy.

Można w ten sposób wyodrębnić kilka typów obszarów problemowych (potencjalnych makroregionów programowania):

1. Obszary długotrwałego bezrobocia oraz niskiej przedsiębiorczości

W sposób świadomy łączę te dwa problemy, gdyż izolowanie problemu bezrobocia tworzy sytuację (wręcz pokusę) długotrwałego bezpośredniego zasiłkowego wsparcia bezrobotnych, co nie daje żadnych prorozwojowych efektów (rys. 1). Natomiast wiązanie tych dwóch problemów oznacza możliwości wyboru obszarów interwencji dających efekt prorozwojowy. Przykład struktury tego problemu w województwie pomorskim (rys. 2) wskazuje na zasadność takiego kryterium wyróżnienia obszarów problemowych poprzez ich synergiczne wiązanie (rys.3).

2. Obszary strukturalnego zacofania

Będą to obszary zarówno niskiego poziomu PKB na 1 mieszkańca, jak i niskiego poziomu warunków życia mierzonego odpowiednim zestawem mierników.² I nie jest tutaj istotna prosta analogia z obszarami Celu 1 oraz jedynego kryterium: poniżej 75% średniej UE, gdyż wiadomo, że temu kryterium odpowiada cała Polska. Istotne jest tutaj wyznaczenie obszarów, które w odniesieniu do średniej krajowej reprezentuje stan zacofania.

3. Obszary upadających lub schyłkowych przemysłów

W sposób oczywisty wyróżniają się obszary przemysłowo - wydobywcze, w których występuje problem redukcji zatrudnienia w przemyśle wydobywania węgla,³ siarki, miedzi, soli. Lecz jest to także problem obszarów o dominującej funkcji przemysłowej branż: np. włókienniczej, chemicznej, zbrojeniowej, motoryzacyjnej.

4. Obszary przemysłów wrażliwych

Są to obszary:

- podlegające światowym cyklom koniunkturalnym: należą do nich obszary nadmorskie lokalizacji przemysłów produkcji statków i urządzeń służących eksploracji morza,
- obszary jednofunkcyjnej koncentracji korporacji ponadnarodowych, które zagrożone są potencjalnym przemieszczeniem,⁴
- obszary przemysłów techniki, które nie realizują trwałej strategii rozwojowej (np. technoparki i dystrykty innowacyjne, które utraciły zdolność zachowań rynkowych i którym ograniczono dofinansowanie).

² Np. m² mieszkań na rodzinę, % wyposażenia w wodociągi i kanalizację, gęstość sieci drogowej, odległość do szkoły itd.

³ Ostatnie ożywienie zainteresowaniem wydobywania węgla wywołane koniunkturą na węgiel, koks i stal w Chinach nakazuje ostrożne weryfikacje trwałości upadku przemysłów wiązanych z węglem i stalą.

⁴ Zachowanie lokalizacyjne tych organizacji gospodarczych cechuje "nomadyzm", tj. permanentne przemieszczanie w celu osiągnięcia najwyższych korzyści oraz strategia niskiego poziomu "zakorzenienia" w celu redukcji strat w przypadku decyzji globalnego przemieszczenia.

5. Obszary zacofane rolniczo

W Polsce są to przede wszystkim obszary po Państwowych Gospodarstwach Rolnych. Są to także obszary o bardzo rozdrobnionej strukturze gospodarstw rolnych. Można także uznać za takie obszary - strefy podmiejskie, gdzie funkcjonująca wiele dziesiątków lat dwuzawodowość (zanikające już pojecie i zawód chłoporobotnika) wykształciło bardzo prymitywną formę użytkowania rolniczego terenu właściwie dla własnych potrzeb. Obszary te można wiązać problemowo i terytorialnie z obszarami rosnącej przedsiębiorczości (rys. 2).

6. Obszary degradacji terenów wiejskich

Są to struktury, które logicznie można wiązać z obszarami zacofanymi rolniczo - jest to jednak uproszczenie. W tej grupie obszarów mieszczą się bowiem także tereny wiejskie zagrożone dewastacją industrialną, dekapitalizacją infrastrukturalną, niską kulturą zachowań przestrzennych, trwałych negatywnych skutków środowiskowych po upadłych przemysłach (np. po fabrykach azbestu, kopalni uranu).

7. Obszary upadających lub redukowanych zawodów

Są to wyraźnie adresowane obszary nadmorskie, gdzie spadek zatrudnienia w rybołówstwie w wyniku świadomej polityki Unii Europejskiej - redukcji przestarzałej floty rybackiej, tworzy sytuacje problemowe o cechach trwałych.

8. Obszary demograficznej szansy pokoleniowej

Są to obszary znaczącego przyrostu naturalnego i młodej struktury demograficznej obciążonej zagrożeniem niespełnienia aspiracji kształcenia i znalezienia miejsca pracy.

9. Obszary zagrożeń metropolitalnych

Są to obszary wielkich miast i ich regionów pretendujących do rangi metropolii (Warszawa, Łódź, Poznań, Kraków, Katowice, Trójmiasto, Wrocław), w których następuje szczególna koncentracja funkcji produkcyjnych, usługowych, edukacyjnych, informacyjnych. W obszarach tych następuje kumulacja efektów gospodarczych (miasta te skupiają 21,2% liczby ludności kraju, lecz wytwarzają 33,2% PKB i koncentrują działania związane z najbardziej rozwijową Gospodarką Opartą na Wiedzy /GOW/) lecz jednocześnie są to miasta, w których polityka komunalna wyczerpuje swoje możliwości, zaś polityka regionalna nie znajduje prostego oddziaływania. Dotyczy to np. problemu komunikacji zbiorowej, zagrożeń cywilizacyjnych mieszkańców (hałas), segregacji i segmentyzacji społecznej (czyli te zjawiska, których redukcję wspiera w obszarze 15 członków Unii Europejskiej - Inicjatywa URBAN).

Główne założenie określa makroregion jako strukturę regionalną wykraczającą poza obszar regionu administracyjnego. Może więc to być struktura łącząca kilka regionów administracyjnych lub też łącząca części regionów w makroregion problemowy. Takie wyodrębnienie jest celowe w kontekście przedstawionych powyżej 9 typów obszarów problemowych.

ZASADY DELIMITACJI OBSZARÓW PROBLEMOWYCH JAKO MAKROREGIONÓW PLANOWANIA I PROGRAMOWANIA

W każdej sytuacji delimitacyjnej najistotniejszy jest problem kryteriów, bowiem każdy obszar można wyznaczyć jakimś bardziej lub mniej konkretnymi granicami. Najważniejsze wydaje się **kryterium celu**.

Kryterium to wyznacza odpowiedź na, trywialne wydawać by się mogło, pytanie: po co chcemy wyznaczać granice obszarów, które nie są regionami lub raczej - które są innymi typami regionów - niż obecnie funkcjonujące? Celem wyodrębnienia makroregionów planowania i programowania jest więc przestrzenne wyznaczenie zasięgu występowania jakiegoś istotnego problemu, który:

- a) nie jest możliwy do zdiagnozowania i koncepcyjnego opracowania lub wręcz wprowadzenia zmiany stanu aktualnego;
- b) może być efektywniej zrealizowany w większej niż elementarny region administracyjny (województwo);
- c) wykazuje szczególną wagę dla rozwoju poprzez nakładanie się problemów (rys. 3).

Ostatni cel wydaje się najbardziej efektywny dla osiągnięcia korzyści koncentracji. W Polsce będą to te obszary, na których występują jednocześnie dwa albo więcej problemów. Może to być np. wiązanie problemów: bezrobocia, ubóstwa i złego stanu środowiska.

Kryterium kompletności podziału odpowiada doświadczeniom polskiego planowania makroregionalnego, kiedy to grupowano elementarne regiony administracyjne (województwa) w makroregiony planowania. W latach siedemdziesiątych były to najpierw trzy makroregiony niejako pilotażowe (nadmorski, środkowy i południowy), które nie pokrywały całego obszaru Polski. później powołano makroregiony na pozostałym terytorium tak, że przestrzeń Polski pokryta była pełnym zbiorem jednostek planistycznych większych niż województwa. Makroregiony te funkcjonowały w systemie gospodarki nakazowo - rozdzielczej, a więc pełniły rolę transmisji celów planu krajowego na regiony administracyjne w formie wytycznych lub analiz potrzeb regionalnych. Makroregiony te były wyposażone w bardzo ubogie instrumentarium w zasadzie tylko informacyjno - planistyczne, bez żadnych instrumentów ekonomicznych, a wręcz z nikłym wpływem na te instrumenty skupione w centrum (przy czym ośrodkiem decyzyjnym był przede wszystkim Komitet Centralny PZPR a wykonawczym - rząd: "partia kieruje a rząd rządzi". Zrealizowane w ten sposób kryterium delimitacji było intelektualnie ciekawe lecz praktycznie nie miało większego znaczenia, o czym świadczą późniejsze działania polegające na różnych łączeniach województw w makroregiony planowania, co nie miało żadnego znaczenia ani dla rozwoju województwa ani dla moderowania polityki regionalnej państwa. Likwidacja ostatnich struktur makroregionalnych podległych Rządowemu Centrum Studiów Strategicznych - 10 Biur Planowania Regionalnego zamknęła okres tego typu planowania według kryterium kompletności podziału.

Kryterium podziału administracyjnego wydaje się być bardzo efektywne z jednego względu. Tylko w obszarach problemowych wyodrębnionych wg tego kryterium istnieje podmiot zarządzający posiadający odpowiednie ustawowe kompetencje. Kryterium to operacjonalizuje się aktualnym podziałem administracyjnym kraju i trójszczeblowym podziałem władzy samorządowej. Oczywiście można sobie wyobrazić zamysł zmiany tego stanu reformy państwa i stworzenie innej struktury (np.

likwidacja powiatów, powołanie departamentów grupujących kilka województw). Jednak aktualny stan państwa nie wskazuje na istnienie ośrodka politycznego, który byłby w stanie przeprowadzić radykalną zmianę aktualnego systemu. Pomijając sens takiej radykalnej reformy, nie zmienia to istoty doskonalenia istniejącego systemu np. poprzez redukcję ilości powiatów.

Można także wyobrazić sobie tworzenie struktur celowych podziału i kompetencji. Na przykład powołanie urzędu ds. zagospodarowania Odry lub Wisły, którego kierownik w imieniu rządu lub też będąc jego członkiem, działałby na obszarze dorzecza (łatwego do delimitacji) w jakimś zakresie kompetencji nie sprzecznych z kompetencjami samorządu. Jest to wariant trudny, ale możliwy do zrealizowania. Pytanie czy efektywny. Z punktu widzenia zasad ekorozwoju z pewnością bardzo interesujący.

Kryterium podstaw informacyjnych odpowiada głównej zasadzie Unii Europejskiej - programowania rozwoju. Nie istnieje programowanie bez informacji. Ciągłość, wiarygodność, porównywalność i systemowa kompletność zbiorów informacyjnych jest podstawą zarówno wszelkich diagnoz (zarówno *ax ante* jak i *ex post*) jak i wyborów działań - a więc efektywności wykorzystania środków kierowanych na rozwój. Według tego kryterium funkcjonuje jeden z trwalszych instrumentów Unii Europejskiej - system statystycznych jednostek terytorialnych.

JEDNOLITY SYSTEM JEDNOSTEK STATYSTYCZNYCH NUTS⁵ JAKO PODSTAWA PLANOWANIA MAKROREGIONALNEGO

Agregacja statystyczna Unii Europejskiej nie jest prostą sumą podzbiorów analiz jednostek statystycznych. Jest statystyczną agregacją zbiorów podporządkowanych identyfikacji obszarów problemowych. Operuje na trzech poziomach regionalnych i dwóch poziomach lokalnych.

Najnowsze regulacje prawne⁶ Unii Europejskiej porządkują i modyfikują strukturę i kryteria klasyfikacji NUTS. Istotne jest także dokładne zdefiniowanie roli i znaczenia NUTS dla rozwoju regionalnego Europy, w tym Polski.

1. Uznano rosnącą potrzebę harmonizacji danych statystycznych dla zapewnienia porównywalności danych na całym obszarze Unii Europejskiej z zachowaniem jednolitych standardów statystycznych.
2. Dane statystyczne Państw Członkowskich przekazywane do Komisji Europejskiej powinny uwzględniać klasyfikację NUTS, co nie wyklucza istnienia innych dalszych podziałów i klasyfikacji.
3. W europejskiej klasyfikacji podziału regionalnego NUTS należy przyjąć przynajmniej trzy hierarchiczne poziomy szczegółowości.
4. Klasyfikacja NUTS wymaga stabilności. Zmiany w klasyfikacji NUTS mogą być dokonywane nie częściej niż co trzy lata w oparciu o kryteria przyjęte w Rozporządzeniu.
5. Podstawą podziału NUTS jest "jednostka administracyjna". Dopuszcza się tworzenie poziomów NUTS złożonych z "jednostek nieadministracyjnych".
6. Struktura NUTS określona jest w Rozporządzeniu:

⁵ Nomenklatura statystycznych jednostek terytorialnych - la nomenclature des unites territoriales statistiques (NUTS).

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1059 / 2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.05.2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS).

- a) Klasyfikacja NUTS dokonuje podziału obszaru ekonomicznego Państw Członkowskich określonego w decyzji 91/450/EWG na jednostki terytorialne. Każdej jednostce terytorialnej zostaje przypisany określony kod i nazwa.
 - b) Klasyfikacja NUTS jest hierarchiczna i dzieli każde Państwo Członkowskie na jednostki terytorialne poziomu NUTS 1, z których każdy dzieli się na jednostki terytorialne poziomu NUTS 2, a te z kolei dzielą się na jednostki terytorialne poziomu NUTS 3.
 - c) Dana jednostka terytorialna może jednak reprezentować kilka poziomów NUTS.
 - d) Na tym samym poziomie NUTS dwie różne jednostki terytorialne w tym samym Państwie Członkowskim nie mogą być identyfikowane według tej samej nazwy.
 - e) Każde Państwo Członkowskie może przyjąć kolejne hierarchiczne szczeble szczegółowości dla dalszego podziału poziomu NUTS 3.
6. Kryteria klasyfikacji przyjęte w Rozporządzeniu definiują jednostkę administracyjną oznaczającą:
- a) Obszar geograficzny z władzami administracyjnymi uprawnionymi do podejmowania decyzji administracyjnych i politycznych dla tego obszaru w obrębie prawnych i instytucjonalnych ram Państwa Członkowskiego.
 - b) W celu odpowiedniego poziomu NUTS, który ma objąć konkretną klasę jednostek administracyjnych w Państwie Członkowskim, średnia wielkość tej klasy jednostek administracyjnych w Państwie Członkowskim będzie się mieścić w następujących granicach stanu ludności:

Poziom	Dolna granica	Górna granica
NUTS 1	3 miliony	7 milionów
NUTS 2	800 000	3 miliony
NUTS 3	150 000	800 000

W przypadku, gdy stan ludności całego Państwa Członkowskiego jest niższy niż dolna granica danego poziomu NUTS, całe Państwo Członkowskie traktowane jest jako jedna jednostka terytorialna NUTS na tym poziomie.

- c) Jeżeli dla danego poziomu NUTS nie istnieją w Państwie Członkowskim jednostki administracyjne o właściwej skali wielkości, które odpowiadają kryteriom wymienionym w ust. 2, to ten poziom NUTS tworzy się, łącząc ze sobą odpowiednią liczbę istniejących mniejszych, przylegających jednostek administracyjnych. Przy łączeniu uwzględnia się kryteria geograficzne, społeczno-ekonomiczne, historyczne, kulturowe lub uwarunkowania środowiska naturalnego.
- d) Połączone jednostki nazywa się "jednostkami nieadministracyjnymi". Wielkość jednostek nieadministracyjnych w Państwie Członkowskim dla danego poziomu NUTS mieści się w granicach stanu zaludnienia określonych w Rozporządzeniu.

Konsekwencje klasyfikacji NUTS dla Polski

Użyteczność NUTS dla polityki regionalnej jest wielowątkowa:

- jednostki NUTS 1 służą analizom regionalnym w skali całej Unii Europejskiej ze względu na skalę agregacji;
- jednostki NUTS 2 są głównym układem odniesienia analiz zróżnicowań regionalnych zarówno dla całej UE jak i (a może przede wszystkim) dla poszczególnych państw członkowskich (rys. 4);
- jednostki NUTS 3 są podstawą analiz zróżnicowań wewnątrz regionalnych lub też pogłębionych analiz niektórych problemów międzyregionalnych (np. bezrobocie, PKB na 1 mieszkańca, dochód na 1 mieszkańca, przedsiębiorczość, innowacje) (rys. 4).

Należy podkreślić, że Rozporządzenie Parlamentu i Rady z maja 2003 r. w powiązaniu z częścią postulatywną (projekcie zmian) w polityce strukturalnej UE zawartej w III Raplocie Spójności spowodowało poważne konsekwencje także dla polskiej polityki regionalnej.

1. Poziom NUTS 1 spowodował potrzebę grupowania jednostek NUTS 2 (województwa) w zbioru odpowiadające kryteriom rozporządzenia. Propozycje Międzyresortowego Zespołu ds. NUTS (rys. 2 i 3) przewidują zasadniczo dwa warianty:

Wariant I: dzieli Polskę na 6 regionów statystycznych o rozpiętości zaludnienia od 8,0 milionów mieszkańców do 4,0 milionów mieszkańców (rys. 5).

Wariant II: dzieli Polskę na 7 regionów statystycznych od 8,0 milionów mieszkańców do 3,9 milionów mieszkańców (rys. 6).

Czynnikiem różnicującym jest jednak głównie sposób grupowania zbiorów NUTS 2 (województw) w dwóch konstelacjach:

- województw wschodnich Polski,
- województw sąsiadujących z województwem mazowieckim.

Ostatecznie, Rada Ministrów przyjęła 27 kwietnia 2004 r. Rozporządzenie nr 998 zmieniające rozporządzenie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) dokonując podziału na 6 regionów statystycznych NUTS 1 (wariant I).

Pojawiły się dwa problemy.

Pierwszy: o charakterze polityczno - medialnym spowodowany niepotrzebnymi wypowiedziami polityków, że podział jednostek NUTS 1 może być wstępem do nowego systemu zarządzania państwem, nie koniecznie tworzącym nowy podział administracyjny. Np. w jednostkach NUTS 1 zainstalowano by przedstawiciele rządu (gubernatorzy?). Spowodowało to podgrzanie debat politycznych bardziej służących animozjom międzyregionalnym niż budowaniu spójności.

Drugi: o charakterze pragmatycznym, oceny szans dostępu środków funduszy strukturalnych, zwłaszcza w okresie 2007 - 13. Granica dostępności odpowiadająca 75% średniej unijnej PKB na mieszkańca, tworzy sytuację, że żaden region nie chce być grupowany z województwem mazowieckim (PKB blisko 60% średniej unijnej). Jest to argument istotny w świetle dyskusji wobec stanowiska Komisji Europejskiej dotyczącego jednofunkcyjnego programowania. Jest pełna zgoda województw na

przyjęcie zasady 16 regionalnych programów operacyjnych (ROP) dotyczących alokacji środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Przyjęcie 16 ROP dla Europejskiego Funduszu społecznego (EFS) jest bardzo trudne i kosztowne (tworzenie całej wojewódzkiej struktury programowania, realizacji, monitorowania).

Alternatywą wobec utrwalenia centralizacji programowania i zarządzania EFS jest więc podział NUTS 1.

MAKROREGIONY SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ (PRZESTRZENNEJ)

Spójność terytorialna (przestrzenna) jest obok spójności ekonomicznej i społecznej aktualnie najżywszym, nowym kierunkiem ewolucji zasad rozwoju Unii Europejskiej. Dostrzeżono bowiem ogromne, trwałe dysproporcje pomiędzy "piętnastką" UE a nową "dziesiątką" - krajów, które razem od 1 maja 2004 tworzą jedną przestrzeń UE.

Opanowanie tego problemu tylko poprzez standardowe programowanie rozwoju regionów nie jest możliwe. Stąd wzmacniają się lub wręcz są kreowane, nowe formy planowania ponad regionalnego.

Makroregiony nadgraniczne

Ten typ makroregionów planowania i programowania ma już dobrą tradycję i dotyczy praktycznie wszystkich województw sąsiadujących z jakąś granicą lądową lub morską (rys. 7). Poza tym rodzajem planowania makroregionalnego znajduje się jedynie 5 województw (mazowieckie, kujawsko - pomorskie, wielkopolskie, łódzkie, świętokrzyskie). Mamy tu do czynienia z różnymi typami sytuacji:

- a) województwa sąsiadujące z dawnymi członkami UE (zachodnio - pomorskie, lubuskie, dolno - śląskie). Szczególnie granica z Niemcami zaowocowała opracowaniami makroregionalnymi, których syntezą było "Studium zagospodarowania przestrzennego obszaru wzdłuż granicy polsko - niemieckiej" wykonane przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w 1995 r. (rys. 8);
- b) województwa sąsiadujące z nowymi członkami UE. Dotyczy to województw: podlaskiego, małopolskiego i śląskiego graniczących z regionami słowackimi, śląskie, opolskie, dolnośląskie - sąsiadujących z regionami czeskimi;
- c) województwa sąsiadujące z regionami państw spoza UE. Są to warmińsko - mazurskie graniczące z Obwodem Kaliningradzkim, podlaskie z regionami białoruskimi, lubelskie i podkarpackie sąsiadujące z regionami ukraińskimi.

Ze względu na znaczenie współpracy transgranicznej i nadgranicznej te rodzaje makroregionów mają największą szansę stać się beneficjentami środków UE. Makroregiony typu a i b ze środków wykreowanych z likwidowanej inicjatywy INTERREG. Makroregiony typu c będą beneficjentami nowej Inicjatywy Sąsiedztwa do której UE przywiązuje bardzo dużą wagę. Dostęp do tych środków będzie z pewnością uwarunkowany sporządzeniem odpowiednich opracowań planistycznych i programowych.

Euroregiony jako makroregiony planistyczne

Pierwotne traktowanie euroregionów jako związków regionalnych o charakterze politycznym przekształciło się w fazę ścisłej koordynacji oraz wspólnego planowania i programowania, a także wspólnego aplikowania o środki funduszy strukturalnych. Nawet najstarszy euroregion na styku trzech państw: Niemiec, Holandii i Belgii rozwinął intensywne działania aplikacyjne w ramach Inicjatywy INTERREG.

Polskie regiony są w korzystnej sytuacji, gdyż aktywność transgraniczna i nadgraniczna zaowocowała utworzeniem 15 euroregionów (rys. 9). Oczywiście każdy z nich ma swoją specyfikę, lecz w różny sposób rozwiązują istotne problemy spójności terytorialnej.

Sieciowe makroregiony europejskie

Przykładem takiego sieciowego makroregionu może być grupa regionów, niekoniecznie fizycznie sąsiadujących ze sobą, powiązana projektem INTERREG IIIC: "Hanse Passage". Projekt ten skupia 15 regionów (rys. 10) związanych wspólnymi działaniami dotyczącymi: nowych form zarządzania regionami, ulepszania planowania gospodarczego i społecznego, promocji innowacji i rozwoju potencjalnych wartości społecznych (ludzkich).

Istotnym jest, że projekt ten o budżecie 8,7 mln euro jest finansowany w wysokości 5,3 mln euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF) i integruje ponad 20 projektów.

Jest to więc nowy typ planowania makroregionalnego o cechach wirtualnych z częściowym ograniczeniem powiązań bezpośrednich przestrzeni geograficznej (fizycznej). Struktura zarządzania projektem oparta jest o trzy klastry, z których każdy jest kierowany przez regionalnego koordynatora.

Makroregiony działań celowych

Przykładem takiego makroregionu są trzy województwa nadmorskie (zachodnio - pomorskie, pomorskie i warmińsko - mazurskie) skupione wokół problemu wzrostu ich konkurencyjności. Instrumentem stał się projekt PHARE CBC "Strefa rozwoju południowego Bałtyku. Łuk Szafirowy".

Projekt Strefy Południowego Bałtyku jest częścią projektu międzynarodowego pn. South Baltic Arc - Spatial Strategies for Integration and Sustainable Development Acceleration of the South Baltic Arc Zone, realizowanego w ramach Programu INTERREG III B dla Regionu Morza Bałtyckiego.

Celem projektu jest wzrost potencjału konkurencyjnego i atrakcyjności inwestycyjnej polskich województw nadmorskich w procesie budowania spójności społeczno - gospodarczej i przestrzennej ponadnarodowej strefy Rozwojowej Południowego Bałtyku.

W realizacji projektu bezpośrednio zaangażowane są trzy województwa nadmorskie. Zakres analiz projektu dotyczy w szczególności obszaru oddziaływań regionalnych głównych drogowych połączeń transportowych na obszarze Strefy Rozwojowej Południowego Bałtyku.

Główne działania w projekcie obejmują analizę konkurencyjności, atrakcyjności inwestycyjnej i potencjału społeczno - gospodarczego polskiej części Strefy Południowego Bałtyku i określenie optymalnych kierunków jego wykorzystania; wybór lokalizacji i wstępne przygotowanie głównych przedsięwzięć infrastrukturalnych (transportowych i innych pobudzających rozwój sektora gospodarczego), decydujących o dalszym rozwoju społeczno - gospodarczym Polski północnej.

Rezultaty projektu:

- nowy instrument oceny oddziaływania potencjalnych przedsięwzięć infrastrukturalnych dla identyfikacji priorytetowych inwestycji o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym;
- studia przedwykonawcze dla zidentyfikowania przedsięwzięć infrastrukturalnych;
- rekomendacje dla przyszłych programów operacyjnych rozwoju regionalnego;
- pilotażowy system monitoringowo - informacyjny w technologii GIS.

Jest to przykład nowego typu planowania makroregionalnego o wysokim poziomie użyteczności. Ten typ działania makroregionalnego potwierdza efektywność struktur planistycznych celowych a nie struktur podmiotowych, jak to miało miejsce w kompletności podziału makroregionalnego Polski do 2003 r.

Wnioski

1. Problem planowania i programowania makroregionalnego nie jest w Polsce zagadnieniem nowym, lecz absolutnie odmienne uwarunkowania zewnętrzne (porządek prawny Unii Europejskiej, rola funduszy strukturalnych, spójność społeczna, ekonomiczna i terytorialna) jak i wewnętrzne (nowe dysproporcje rozwoju województw) tworzą sytuację, że dotychczasowe doświadczenia mają wartość metodologiczną o trudnej, prostej adaptacji.
2. Ujęcie strukturalne polityki regionalnej w Polsce na poziomie pomiędzy skalą krajową a skalą wojewódzką jest celowe i konieczne.
3. Podział makroregionalny (ponad wojewódzki) Polski jest niezbędny i nieuchronny ze względu na strukturę NUTS. Stworzone w ten sposób zbiory województw powinny być podstawą makroregionów programowania rozwoju jedynie dla celów maksymalizacji efektywności wykorzystania Europejskiego Funduszu Społecznego. Natomiast makroregiony te nie mają szansy na spełnienie kryteriów regionów europejskich (np. władza polityczna pochodząca z demokratycznych wyborów). Próba "instalowania" w tych strukturach jakiegoś rodzaju przedstawicielstw władzy centralnej cofa reformę decentralizacji zarządzania państwem i nie będzie efektywna.
4. Pojawiają się bardzo zróżnicowane formy działań ponad i międzyregionalnych, które mogą odegrać istotną rolę w kreowaniu spójności zarówno ekonomicznej i społecznej jak i terytorialnej.
5. Dla osiągnięcia wyższego poziomu spójności terytorialnej (przestrzennej) pomiędzy polskimi regionami a całą przestrzenią europejską celowe jest podjęcie planistycznych i programowych prac związanych z makroregionami trans- i nadgranicznymi.
6. Struktury makroregionalne nie powinny mieć formy instytucjonalnej lecz celowe - związane z konkretnymi instrumentami prawnymi i ekonomicznymi Unii Europejskiej. W ten sposób polskie regiony mają szansę wpisać się w europejską przestrzeń i uniknąć peryferyzacji.

1 Najpoważniejszym impulsem jest Trzeci Raport Komisji Europejskiej na temat spójności gospodarczej i społecznej: *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca* z lutego 2004.

² Np. m² mieszkań na rodzinę, % wyposażenia w wodociąg i kanalizację, gęstość sieci drogowej, odległość do szkoły itd.

³ Ostatnie ożywienie zainteresowaniem wydobycia węgla wywołane koniunkturą na węgiel, koks i stal w Chinach nakazuje ostrożne weryfikacje trwałości upadku przemysłów związanych z węglem i stalą.

⁴ Zachowanie lokalizacyjne tych organizacji gospodarczych cechuje "nomadyzm", tj. permanentne przemieszczanie w celu osiągnięcia najwyższych korzyści oraz strategia niskiego poziomu "zakorzenienia" w celu redukcji strat w przypadku decyzji globalnego przemieszczenia.

⁵ Nomenklatura statystycznych jednostek terytorialnych - la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS).

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1059 / 2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.05.2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)