

TOMASZ PARTEKA

Politechnika Gdańska

OBSZAR FUNKCJONALNY ŻUŁAW DELTY WISŁY W POLITYCE ROZWOJU PRZESTRZENNEGO KRAJU

Abstract: The Functional Area Żuławy in the National Spatial Development Policy. Vistula Delta, including Żuławy, is one of the most complex functional areas of the Polish space. Concentration and scale of necessary actions makes it a problem area. Key strategic documents: the *National Spatial Development Concept of 2011* and the *National Regional Development Strategy 2020* of 2010 contain arrangements for integrated territorial approach towards functional areas, among others Żuławy. It is an expression of the implementing the new paradigm of regional policy. It gives the possibility of a genuine and comprehensive utilization of Żuławy potential. Operationalization of this opportunity will take place through: strategy and development plan for Żuławy and territorial contract. The condition is a concrete realization of the principles of meta and multilevel governance.

Key words: Spatial development, Vistula Delta, integrated planning.

Wstęp

Przestrzeń nie jest zbiorem homogenicznym. Jej heterogeniczność wynika zarówno z cech geograficznych, w tym przyrodniczych, jak i z form oraz sposobów użytkowania. Zróżnicowana aktywność wykorzystywania tych cech konkretyzuje funkcję identyfikującą dany obszar. Mamy więc do czynienia z identyfikacją dwóch wartości: potencjału obszaru delimitowanego według przyjętych kryteriów oraz zbioru funkcji (np. rolniczej, osadniczej, transportowej, przyrodniczej). Nałożenie tych dwóch wartości determinuje problem aktywnego użytkowania przestrzeni. W takiej logice rozumowania mówimy więc o obszarach problemowych, a także o obszarach funkcjonalnych.

Obszar Dłty Wisły, w tym jego część użytkowana rolniczo – oznaczona jako Żuławy, jest delimitowana dwoma kryteriami: zlewnią ujścia Wisły o strukturze deltowej oraz zróżnicowaniem hipsometrycznym wobec poziomu morza. W obszarze tym mamy część powyżej poziomu morza oraz część depresyjną poniżej poziomu morza. Tworzy to unikatowy region problemowy polskiej przestrzeni, który nie jest

możliwy do ujęcia w strukturze administracyjnej podziałów regionalnych. Struktura zarządzania tym regionem funkcjonalnym jest wielopoziomowa i międzysystemowa. Jest to więc region władztwa w administracji dwóch województw: pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Inne podmioty zarządzające związane są z gospodarką wodną, ochroną środowiska, transportem, leśnictwem. Na to nakłada się układ administracyjny powiatów i gmin o zróżnicowanych kompetencjach w sferze gospodarki przestrzennej (np. decyzji lokalizacyjnych, pozwoleń na budowę). Ta wielopoziomowość zarządzania tworzy sytuacje zagrożeń lub niskiej efektywności wykorzystania wybitnych lub unikatowych walorów. Bardzo urodzajne gleby Deltę Wisły przyciągały tu od wielu wieków osadnictwo, tworzone w ekstremalnie trudnych warunkach. Wysoka kultura materialna daje także efekt zabytkowych obiektów mieszkalnych i gospodarstw wkomponowanych w unikatowy krajobraz czytelny jako teren równinny o wysokim nasyceniu ciekami wodnymi. Jest to jednocześnie jedyny w Polsce obszar utrzymywany w stanie użytkowania dzięki permanentnej ingerencji w utrzymanie stosunków wodnych w obszarach depresyjnych Żuław przez ich odwadnianie lub nawadnianie. Skala tego problemu oraz nagromadzenie funkcji użytkowania przestrzeni (często wybitnie kolizyjnych) jest na tyle istotna, że jest to obszar problemowy przestrzennego zagospodarowania nie tylko gmin, powiatów i części dwóch województw, lecz także w skali planowania krajowego.

1. Obszary funkcjonalne a obszary problemowe

Często nazwy tych dwóch rodzajów obszarów są traktowane zamiennie, szczególnie w momencie, gdy coraz częściej odchodzi się od ujęcia sektorowego na rzecz ujęcia terytorialnego o cechach zintegrowanych (*integrated territorial approach*). Ujęcie to cechuje wyższy stopień wykorzystania endogenicznych potencjałów terytoriów o określonych funkcjach. Efektywność wykorzystania tych potencjałów uwarunkowana jest integracją podmiotów publicznych oraz wielopoziomowego zarządzania. Jest to więc próba szukania wyższej efektywności w bardziej skomplikowanej sytuacji. Aby nie był to tylko postulat potrzebne jest rozwinięte planowanie strategiczne w wymiarze społeczno-gospodarczym i wymiarze przestrzennym. Dlatego tak istotne znaczenie integracji dokumentów poziomu krajowego: *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie* przyjętej w lipcu 2010 r. przez Rząd oraz *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* przyjętej przez Radę Ministrów w grudniu 2011 r.

Na poziomie województw administracyjnych integracja ta wyraża się powiązaniem informacyjnymi i koncepcyjnymi trzech dokumentów: strategii rozwoju województw (na ogół do 2020 r.), programów operacyjnych (do 2013 r. i dla następnego okresu budżetu UE) oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw (na ogół do 2030 r.). Mamy więc obecnie unikatową sytuację w historii planowania roz-



woju w Polsce. Dopracowaliśmy się formuły planowania zintegrowanego obejmującego planowanie przestrzenne oraz społeczno–gospodarcze. Jednocześnie nastąpił postęp wielopoziomowego zarządzania struktur rządowych (krajowych) i struktur samorządowych (regiony administracyjne). Oznacza to jakościowo inną efektywność także w stosunku do obszarów funkcjonalnych i obszarów problemowych. Celowe jest więc uściślenie tych pojęć.

Obszary problemowe są wyznaczane na podstawie zobowiązania ustawowego [Ustawa ... 2003, art 2, pkt. 7]. Są to obszary szczególnego zjawiska przestrzennego, w których dochodzi do konfliktów przestrzennych o charakterze ponadlokalnym, gdzie występuje potrzeba interwencji publicznej z poziomu krajowego. Zgodnie z zasadą subsydiarności są to więc obszary, na których lokalna i regionalna władza nie jest w stanie załatwić samodzielnie problemów rozwojowych. Są to także obszary, które terytorialnie obejmują więcej niż jedno województwo, albo obejmują części dwóch (trzech) województw.

Obszary funkcjonalne są kategorią planistyczną opartą na innych niż obszar problemowy przesłankach. Jest to więc zwarty układ przestrzenny o wysokich powiązaniach przestrzennych różnych, niekoniecznie jednorodnych funkcji, lecz o podobnych wspólnych uwarunkowaniach i predyspozycjach dla realizacji jednolitych celów rozwojowych.

Takie wielowątkowe rozumienie obszarów funkcjonalnych jest istotne wobec wciąż żywego w regionalistyce pojęcia *funkcji kluczowej regionu*, której zdefiniowanie pozwalało na prostą typologię regionów: przemysłowych, rolniczych, surowcowych, turystycznych i innych. Typologie te utraciły rację bytu i w Polsce nie ma już regionu, w stosunku do którego można by zdefiniować i wskaźnikowo (np. poziomem zatrudnienia w sektorach gospodarki) określić funkcję kluczową zwłaszcza dla dłuższej perspektywy.

Natomiast wobec narastających zróżnicowanych konfliktów przestrzennych i rodzajów interwencji powstała potrzeba usystematyzowania obszarów i rodzajów interwencji sektora publicznego, którego rola w warunkach gospodarki rynkowej diametralnie się zmieniła [Parteka 2008, s. 88-91].

Powstaje więc dylemat dotyczący relacji obszarów problemowych i obszarów funkcjonalnych. Z pewnością nie są to zbiory i systemy tożsame. Czy wobec tego są to zbiory hierarchicznie podporządkowane? A może obszary problemowe są częścią obszarów funkcjonalnych? Skłaniać się można do tego ostatniego ujęcia wychodząc z założenia, że nie na każdym zwartym funkcjonalnie obszarze muszą występować konflikty lub problemy rozwojowe o takim natężeniu, że są problemem skali krajowej. Czy są to jednak struktury przestrzenne z odrębnych zbiorów? Przykład Delt Wisły, który jest przedmiotem tych rozważań wskazuje na to, że nie. Jest to bowiem obszar funkcjonalny ze względu na bardzo ściśle (wręcz o charakterze uzależnienia bezpieczeństwa) powiązanie terenów zintegrowanych wodną infrastrukturą techniczną, jak i wspólne geomorfologiczne uwarunkowania oraz jednolite cele rozwojowe, których nadrzędnym celem

jest bezpieczeństwo przeciwpowodziowe Żuław. Jednocześnie ten sam obszar (bardzo precyzyjnie delimitowany w przestrzeni dwóch województw) jest skomplikowaną strukturą wielu funkcji użytkowania terenu często o cechach konfliktów; np. gospodarka rolna a różnorodność biologiczna, transport a rolnicze użytkowanie wyjątkowych gruntów, funkcja osiedleńcza i jakość życia a wartości dziedzictwa kulturowego. Kluczem jest jednak konflikt osadnictwa oraz zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom (szczególnie na terenach depresyjnych), a także konflikt utrzymania wodnej infrastruktury technicznej pozwalającej na egzystencję mieszkańców i rozwój funkcji rolniczej oraz turystycznej. Koszty te ponosi państwo, czyli jest to klasyczny dylemat stałej interwencji publicznej na obszarze problemowym będącym jednocześnie obszarem funkcjonalnym o skali ponadregionalnej (w tym przypadku części dwóch województw). Dlatego Delta Wisły jest domeną planowania krajowego w formie *Konceptji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju*, jak i *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*.

2. Współczesne krajowe planowanie zintegrowane

Zasada wysokiej efektywności planowania strategicznego: przestrzennego i społeczno-gospodarczego wyznacza funkcje instrumentacyjne tego planowania. W stosunku do *Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK 2030)* oznacza to, że: „przestrzeń kraju widziana jest jako obszar różnicowania przebiegu i efektów procesów społeczno-gospodarczych, środowiskowych i kulturowych. Procesy te w dużej mierze są niezależne od istniejących struktur administracyjnych zarządzania procesami rozwojowymi. Wymaga to odejścia, w ramach polityki przestrzennej, od tradycyjnie definiowanych obszarów interwencji: np. obszary wiejskie – miasto, na rzecz zindywidualizowanego podejścia do różnych terytoriów wyznaczanych na podstawie cech społeczno-gospodarczych i przestrzennych w ujęciu dynamicznym” [*Konceptja...* 2011 s. 5].

Wdrożeniowa orientacja *KPZK 2030* zawiera:

- „sukcesywne dokonanie w ciągu kilku najbliższych lat zasadniczego przeorganizowania systemu i wprowadzenie wielu nowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych pozwalających na budowę spójnego, hierarchicznego układu planowania i zarządzania przestrzennego ukierunkowanego na realizację celów społeczno-gospodarczych wyznaczanych w odniesieniu do przestrzeni;
- wyznaczenie priorytetów inwestycyjnych i podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację;
- nadanie polityce przestrzennej bardziej europejskiego wymiaru;
- zwiększenie roli koordynacyjnej polityki przestrzennej w stosunku do polityk sektorowych mających największy wpływ na sytuację przestrzenną kraju i poszczególnych terytoriów” [*ibidem*, s. 2].

Sformułowania te, zapisane w dokumencie rządowym, oznaczają radykalną zmianę podejścia do planowania. Szczególnie dotyczy to roli koordynacyjnej polityki przestrzennej do polityk sektorowych. Bardzo istotne jest także zdefiniowanie relacji planowania poziomu krajowego i regionalnego nie na podstawie układu hierarchicznego, lecz partnersko-kontraktowego.

KPZK 2030 formułuje cel strategiczny polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jako: „Efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej terytorialnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia ogólnych celów rozwojowych – konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia, sprawności funkcjonowania państwa oraz spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym w długim okresie” [*ibidem*, s. 70].

Cel ten został rozwinięty w sześciu ściśle powiązanych i dopełniających się wzajemnie celach szczegółowych:

- (1) „Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej przez ich integrację funkcjonalną z zachowaniem policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności.
- (2) Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów.
- (3) Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej.
- (4) Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski.
- (5) Zwiększenie odporności struktury przestrzennej na zagrożenia naturalne i utratę bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa.
- (6) Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego” [*ibidem*, s. 71].

Istotą kreowania planowania zintegrowanego i wielopoziomowego zarządzania jest tworzenie sieci problemowych i realizacyjnych związków dokumentów o podobnym poziomie hierarchii (np. planowanie krajowe, regionalne, miejscowe), a jednocześnie operujących różnymi interpretacjami zasobów informacyjnych. Symetrycznym dokumentem dla KPZK 2030 jest: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR)* przyjęta 13 lipca 2010 r. Jest to dokument „określający cele i sposób działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw, w odniesieniu do polskiej przestrzeni dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju. Dokument wyznacza cele polityki rozwoju regionalnego, w tym wobec obszarów wiejskich i miejskich, oraz definiuje ich relacje w odniesieniu do innych polityk publicznych o wyraźnym terytorialnym ukierunkowaniu” [*Krajowa Strategia...* 2010, s. 5].

KSRR formułuje cel strategiczny polityki regionalnej jako: „efektywne wykorzystywanie specyficznych, regionalnych oraz terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym.

KSRR ustala trzy cele szczegółowe do 2020 r.:

1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów.
2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych.
3. Tworzenie warunków do skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie”[*ibidem*, s. 5].

Istotny jest także aspekt zgodności *KSRR* z dokumentem Unii Europejskiej a w szczególności z „Zieloną Księgą w sprawie spójności terytorialnej – przekształcenia różnorodności terytorialnej w siłę” [*Green Paper...* 2009].

W kontekście integracji planowania zasadne jest rozważenie wzajemnych relacji *KPZK 2030* i *KSRR 2020*.

Po pierwsze: Wyrażna jest cezurą czasową. *KPZK* operuje dłuższym horyzontem czasu. Jest więc dokumentem bardziej długookresowo strategicznym od *KSRR* operującym okresem do 2020 r.

Po drugie: Odmienne są relacje do europejskiego planowania strategicznego. Planowanie regionalne ma zdecydowanie silniejsze umocowanie w regulacjach i dokumentach europejskich (rozporządzenia, komunikaty Komisji Europejskiej). Planowanie przestrzenne nie jest regulowane prawnie i jest autonomiczną domeną krajów członkowskich. Punktem odniesienia są jedynie opracowania (a nie dokumenty) europejskie takie jak VASAB¹ czy ESPON².

Po trzecie: Oba dokumenty krajowe zachowują bardzo wysoki poziom zgodności celów dotyczących: konkurencyjności, spójności terytorialnej polskiej przestrzeni geograficznej, gospodarczej i społecznej. W tym aspekcie oba dokumenty spełniają zasady równoważenia rozwoju (*sustainable development*)

Po czwarte: Mimo że *KPZK* operuje czasowym horyzontem dłuższym (2030 r.) niż *KSRR* (2020 r.) – koncepcja przestrzenna jest bardziej szczegółowa w formułowaniu konkretnych działań czy wręcz zadań inwestycyjnych.

¹ VASAB – *Visions and Strategies around the Baltic Sea* – jest programem współpracy międzynarodowej dotyczącym zintegrowanego planowania przestrzennego w Regionie Morza Bałtyckiego. Najważniejszym dokumentem programowym jest *Długookresowa Perspektywa Rozwoju Przestrzennego Regionu Morza Bałtyckiego (Long-term Perspective for the territorial Development of the Baltic Sea Region – LTP/BSR, Ryga 2009)*. W programie uczestniczą wszystkie kraje bałtyckie oraz Białoruś.

² ESPON – *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion* – Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej. Program badawczy KE o silnym znaczeniu opiniotwórczym, w programie uczestniczy 27 państw UE oraz Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria.

Widać to wyraźnie porównując zapisy uszczegóławiające: w *KPZK* cel: „Poprawa dostępności polskich miast i regionów” oraz w *KSRR* cel: „Zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności”. Ten paradoks jest uzasadniony unikaniem konkretnych zobowiązań. *KSRR* jest dokumentem wyższej mocy decyzyjnej choćby ze względu na ścisłe powiązanie z obecnymi programami operacyjnymi do 2013 r. i na okres po 2013 r. *KPZK* jest w tym zakresie bardziej swobodna i rozleglej zaspokaja życzenia i postulaty regionów.

Po piąte: Oba dokumenty zgodnie i komplementarnie podnoszą formułę obszarów problemowych, w których ma nastąpić interwencja polityki regionalnej bezpośrednio z poziomem kraju w systemie wdrożeniowym instrumentacji. *KPZK* konkretyzuje relacje między pojęciami obszarów funkcjonalnych oraz obszarów problemowych” [*KPZK...* 2011, s. 10].

3. Żuławy Deltę Wisły obszarem funkcjonalnym czy problemowym zintegrowanej polityki terytorialnej?

Zgodnie z zapisem ustawowym [*Ustawa...* 2003, art. 2, pkt 7] w *KPZK* wyznacza się obszary problemowe. Kreując nowe podejście terytorialne w stosunku do planowania przestrzennego *KPZK*, zachowując komplementarność w stosunku do *KSRR*, wprowadza zestaw działań w obszarach charakteryzujących się wspólnymi cechami geograficznymi (społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi). Obszary te nazwano funkcjonalnymi. Istotą jest wykorzystanie zróżnicowania poszczególnych obszarów, ich specyficznych potencjałów dla osiągnięcia celów rozwojowych zarówno dla *KPZK* jak i *KSRR*. W dokumencie z 2011 r. wprowadzono typologię tych obszarów. Są to więc obszary:

- „określone w odniesieniu do całego systemu osadniczego, wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji, obejmujące obszary miejskie – rdzenie i ich strefy funkcjonalne – i obszary funkcjonalnie wiejskie;
- wyznaczone na podstawie typu potencjału rozwojowego ze względu na występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju w skali makroekonomicznej;
- wyznaczone ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego, kulturowego;
- wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej; na tych obszarach dochodzi do kumulacji problemów o charakterze społeczno-gospodarczym, co staje się barierą dla osiągnięcia spójności przestrzennej kraju” [*Koncepcja...* 2011, s. 181].



Z typologii tej wynika, że obszary funkcjonalne spełniające dwa ostatnie kryteria (konflikty i kumulacje problemów wymagające restrukturyzacji) są także obszarami problemowymi w rozumieniu *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. W typologii tej mieści się także obszar problemowy i funkcjonalny Żuław, które uznane zostały za obszar szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej (wraz ze strefą przybrzeżną i obszarami górskimi).

Wprowadzenie nowej kategorii planistycznej pociąga za sobą istotne konsekwencje. W dokumentach rządowych zapisano rolę, znaczenie i zadania rządu i samorządów terytorialnych: „Podstawowym zadaniem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju na tym obszarze jest przeciwdziałanie konfliktom przestrzennym wynikającym z warunków naturalnych (depresja, bliskość morza, zagrożenie powodzią, występowanie bardzo dobrych gleb i terenów cennych przyrodniczo w skali kraju), i działalności gospodarczej (presja Trójmiasta, rolnictwo, turystyka, transport) oraz zapewnienie koordynacji działań rozwojowych podejmowanych przy wykorzystaniu instrumentów sektorowych i działań inwestycyjnych podejmowanych w ramach polityki regionalnej na terenie dwóch sąsiadujących województw. Brakowi koordynacji działań prowadzonych na obszarze Żuław przez bardzo wiele podmiotów będą przeciwdziałać specjalne wytyczne ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie zrównoważonego wykorzystywania obszaru Żuław oraz strategia rozwoju obszaru Żuław i plan ich przestrzennego zagospodarowania, przygotowane w porozumieniu przez obydwie samorządy województw. Te działania wzmocnią warunki do zapewnienia ochrony i rozwoju obszaru. Podstawą intensyfikacji współpracy i koordynacji będzie objęcie całego obszaru ochroną ze względu na zachowanie walorów dziedzictwa kulturowego, unikatowej kompozycji krajobrazowo-przyrodniczej” [*ibidem*, s. 200].

Istotne będzie delimitowanie tego obszaru funkcjonalnego. Zadanie to zostało zapisane w *Planie działań niezbędnych do podjęcia przez Radę Ministrów i inne podmioty publiczne, zapewniających wdrożenie przyjętej przez Radę Ministrów koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* [Plan działań... 2012, s. 17].

Wykonanie powierzono samorządom regionalnym. Droga do sporządzenia zintegrowanej strategii rozwoju obszaru Żuław i planu zagospodarowania przestrzennego została otwarta. Tak korzystnej dla Żuław sytuacji nie było.

To nowe otwarcie zintegrowanego instrumentarium planistycznego rozwoju Żuław wynika z przyjęcia, w drugim kluczowym dokumencie – *KSRR*, nowego paradygmatu polityki regionalnej. Powstał on jako aktywne i twórcze rozwinięcie wiedzy i rekomendacji OECD [OECD 2011]. Istota nowego paradygmatu polityki regionalnej oznacza [KSRR... 2010, s. 2 i 3]:

- 1) „przejście od tradycyjnej redystrybucji środków do podejścia zakładającego wzmocnianie i wykorzystanie potencjałów terytorialnych,
- 2) odejście od podziału na polityki *inter-* i *intraregionalną*, na rzecz jednej, wspólnej polityki określającej w odniesieniu do terytorium cele dla wszystkich podmiotów publicznych,

- 3) odejście od modelu krótkoterminowych, ogólnie dystrybuowanych dotacji „dla najmniej uprzywilejowanych obszarów” do modelu długofalowych, zdecentralizowanych polityk rozwojowych adresowanych do wszystkich regionów,
- 4) wielosektorowe (horyzontalne) podejście do działań rozwojowych ukierunkowane terytorialnie,
- 5) odejście od rozproszonej interwencji do bardziej selektywnych (skoncentrowanych inwestycji),
- 6) zwiększenie roli szczebla regionalnego w uruchamianiu procesów rozwojowych w systemie wieloszczeblowego zarządzania,
- 7) zróżnicowane podejście do różnych typów terytoriów (rozumianych funkcjonalnie)”.

Rozwijając ten paradygmat, komplementarnie w stosunku do *KPZK* wprowadzono pojęcie obszarów problemowych. Rozwinięcie tego wątku wypełnia w *KPZK* cel 2: „Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych”. Cel ten ma polegać na: „interweniowaniu na tych obszarach Polski, które charakteryzują się niskimi wskaźnikami sytuacji społeczno-gospodarczej, najmniej korzystnym usytuowaniem geograficznym względem głównych ośrodków wzrostu i zatrudnienia oraz niekorzystnymi przewidywaniami z punktu widzenia perspektyw rozwojowych i poziomu życia mieszkańców. Obszary interwencji strategicznej celu 2 są zwane dalej obszarami problemowymi polityki regionalnej. Zakłada się, że obszary te bez celowo ukierunkowanej interwencji zewnętrznej nie będą mogły wykorzystać czynników wewnętrznych dla zainicjowania procesów restrukturyzacyjnych i poprawy dostępu ich mieszkańców dla podstawowych dóbr i usług publicznych. Działania polityki regionalnej w tym obszarze służą oddaleniu groźby trwałej marginalizacji, tj. trwałej utraty znaczenia gospodarczego oraz koncentracji patologicznych problemów społecznych” [*ibidem*, s. 118–119].

Zamysłem twórców *KSRR* było głębokie zoperacjonalizowanie i skonkretyzowanie tego celu [*ibidem*, s. 119]: „W stosunku do obszarów problemowych, na których planuje się interwencję polityki regionalnej bezpośrednio z poziomu kraju w systemie wdrożeniowym określonym w rozdziale 7 dokonano szczegółowej ich delimitacji, natomiast dla obszarów problemowych, na których zintegrowane działania będą prowadzone na poziomie regionalnym ze wsparciem ze strony ministra rozwoju regionalnego (przez realizację ramowych programów regionalnych) określono przybliżony zasięg występowania zjawiska w ciągu ostatnich trzech lat oraz podstawowe kryteria wyodrębniania tych obszarów.

Dla każdego z obszarów problemowych określono podstawowe kierunki działań, które są punktem wyjścia do konstruowania programów regionalnych i krajowych oraz określania zasad koordynacji z działaniami zorientowanymi sektorowo”.

Niestety treść rozdziału 7 nie zawiera tej konkretyzacji. Wręcz przeciwnie. Rozdział ten zawiera zapis uogólniający, że programy realizacyjne celu 2 – adresowane do obszarów problemowych dotyczą:



- a) programu dla Polski Wschodniej,
- b) programów współpracy transgranicznej,
- c) innych programów operacyjnych skierowanych na określony obszar problemowy, istotny z punktu widzenia realizacji polityki regionalnej państwa.

Aspekt „istotności” powinny więc skonkretyzować: Strategia i plan zagospodarowania Żuław. *KSRR* daje problematyce żuławskiej jeden istotny konkret. W rozwinięciu celu 1 polityki regionalnej do 2020 r.: „Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów” znajduje się zapis dotyczący działań tematycznych (kierunek 1.3. Budowa podstaw konkurencyjności województw). Szczegółowy opis tego kierunku zawiera działanie 1.3.5. „Dywersyfikacja źródeł i efektywne wykorzystanie energii oraz reagowanie na zagrożenia naturalne”. Zawiera on promesę wspierania: „przeciwdziałanie i zapobieganie zagrożeniom i katastrofom naturalnym – spodziewane negatywne konsekwencje wahań klimatycznych wskazują na konieczność poświęcenia szczególnej uwagi w polityce regionalnej zagadnieniom mającym podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa działalności gospodarczej, takich jak: przeciwdziałanie powodziom, zapobieganie suszom, dywersyfikacja źródeł wytwarzania i konsumpcji energii. Interwencja polityki regionalnej będzie koncentrować się na sanacji i ochronie środowiska przyrodniczego, wdrażaniu nowoczesnych zasad zarządzania ryzykiem powodziowym, w tym jego redukcji przez denaturalizację cieków wodnych, rozwój systemów małej retencji oraz budowie innych niezbędnych obiektów gospodarki wodnej, likwidowania skutków zjawisk ekstremalnych, a także przeciwdziałaniu erozji gleb. Wśród działań dotyczących gospodarki wodnej, wspierane będą inicjatywy angażujące kilka regionów, dotyczące problematyki Żuław czy Odry. Ważnym aspektem uzupełniającym powyższe działania będą działania informacyjne i promujące oszczędność energii oraz podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców obszarów najbardziej narażonych” [*ibidem*, s. 115].

Niestety wsparcie to jest adresowane sektorowo i słyca cały problem nowego paradygmatu polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie i efektywnościowo. Jednocześnie jest to jedyny konkretny zapis dotyczący Żuław w *KSRR*.

4. Kontrakt terytorialny historyczną szansą dla Żuław Delty Wisły

System realizacji *KSRR*, oprócz rozlicznych rozwiązań instytucjonalnych prowadzenia polityki regionalnej i mechanizmów koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej, zawiera rozwinięty opis kluczowego dla Żuław instrumentu. Jest to przewidziany *Ustawą o rozwoju regionalnym* kontrakt terytorialny. Jego funkcję *KSRR* formułuje następująco [*ibidem*, s. 181]: „Kontrakt terytorialny służy koordynacji działań prorozwojowych podejmowanych przez rząd i samorząd ukierunkowanych na osiągnięcie wspólnych celów wyznaczonych w stosunku do określonego nim terytorium.



Instrument ten zapewnia większe dostosowanie interwencji sektorowej do potrzeb regionalnych przez zderzenie priorytetów krajowych z oczekiwaniami i ukierunkowaniami regionalnymi. Służyć ma temu uzgadnianie interwencji realizowanych przez poszczególne resorty ukierunkowanych terytorialnie na poziomie kraju, jak i przez proces negocjacji kontraktu na poziomie regionu. Zarazem konstrukcja kontraktu pozwala na zapewnienie komplementarności interwencji przez realizację przedsięwzięć wspólnych dla rządu i samorządu, jak i integrację projektów o różnym charakterze (miękkich/twardych) w ramach jednego przedsięwzięcia.

Przez koordynację przedsięwzięć między rządem i samorządem, ich koncentrację na obszarach strategicznych interwencji oraz dzięki mobilizowaniu i łączeniu krajowych środków finansowych o znacznym potencjale oddziaływania możliwe stanie się uzyskanie zwiększonych efektów rozwoju regionalnego w drodze osiągniętej synergii.

Wartością dodaną objęcia określonych przedsięwzięć kontraktem jest możliwość uzgodnienia działań i wydatkowania środków finansowych zależnych od decyzji podejmowanych na różnych szczeblach systemu wielopoziomowego zarządzania (europejskim, krajowym i regionalnym). Strony kontraktu zyskują tym samym obojętne korzyści, do których mogą należeć np.:

- a) ukierunkowanie przedsięwzięć samorządowych w sposób służący realizacji celów polityki regionalnej państwa, przez dodatkowe dofinansowanie z budżetu państwa określonych przedsięwzięć realizowanych przez partnerów samorządowych;
- b) identyfikacja i lokalizacja w regionie przedsięwzięć realizowanych przez stronę rządową, powiązane ze wzmocnieniem środkami samorządowymi finansowania przedsięwzięć realizowanych w regionie przez stronę rządową;
- c) realizacja ze środków samorządowych przedsięwzięć komplementarnych wobec przedsięwzięć strony rządowej zlokalizowanych w regionie”.

Aby kontrakt regionalny dotyczący Delt Wisły, czy też Żuław Delt Wisły doszedł do skutku, konieczna jest zbieżność koncepcyjna i czasowa kilku istotnych kroków:

1. Wykonanie strategii i planu zagospodarowania przestrzennego Żuław jako działania wspólnego: samorządów województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, a także Rządu (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz inne resorty właściwe np. rolnictwa, transportu, środowiska, budownictwa). Wymaga to całej skomplikowanej logistyki wmontowanej w aktualny system prawny (np. kto podejmuje uchwałę o przystąpieniu do opracowania strategii i planu zagospodarowania przestrzennego?, kto uchwała projekt?, kto wykonuje?).
2. Opracowanie podstaw formalnych i treściowych kontraktu terytorialnego, którego podstawą finansową powinny być środki europejskie nowego okresu programowania po 2013 r., środki budżetu państwa, środki samorządów województw. Będzie to zadanie z obszaru *meta- i multilevel – governance*.
3. Wpisanie regionalnego kontraktu żuławskiego do negocjowanych niedługo z Komisją Europejską nowych regionalnych programów operacyjnych na okres 2013–2020.

4. Przeprowadzenie oceny *ex post* realizacji programu *Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do 2030 r.* Celem oceny powinno być sformułowanie rekomendacji do kontraktu terytorialnego Żuław w celu wyjścia z wąskiego ujęcia sektorowego skądinąd kluczowego dla rozwoju Żuław problemu – bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.
5. Marketing regionalny obszaru problemowego i funkcjonalnego Żuław na poziomie europejskim i krajowym w celu pozyskania sojuszników i partnerów realizacji żuławskiego programu regionalnego [*Vistula Delta Plan 2030*].

Literatura

- Green Paper on Territorial Cohesion*, Turning territorial diversity into strength, COM (2008) 616, z 06.10.2009.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. MRR, Warszawa 2011 r.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020; Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*. MRR, Warszawa, 2010 r.
- OECD, Przegląd Krajowej Polityki Miejskiej. Polska*. MRR, Warszawa, 2011.
- Parteka T., 2008, *Europejskie wyzwania spójności polskiej przestrzeni. Regiony, metropolie, transport*. Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Plan działań. Informacja w sprawie działań niezbędnych do podjęcia przez Radę Ministrów i inne podmioty publiczne, operacjonalizujących wdrożenie przyjętej przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r. Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. MRR, Warszawa, maj, 2012.
- VASAB – Visions and Strategies around the Baltic Sea*. Długookresowa Perspektywa Rozwoju Przestrzennego Regionu Morza Bałtyckiego (*Long-term Perspective for the territorial Development of the Baltic Sea Region – LTP/BSR*, Ryga, 2009).
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717, art. 2 pkt 7).