

Jak monitorować terytorialny wymiar polityki spójności?

Tomasz Komornicki



Konferencja:

Statystyka w procesie monitorowania polityki spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej

Lublin 8-9 października 2014

Agenda

- Czym jest spójność terytorialna?
- Klucze terytorialne
- W poszukiwaniu wskaźników
- Podsumowanie i wyzwania dla statystyki publicznej

Wykorzystane badania (wybór)

- Projekt badawczy NCN pt. *Kategoria spójności terytorialnej w polityce spójności. Implikacje dla wzrostu gospodarczego*, kierownik; J. Zaucha, Instytut Rozwoju
- Badanie dla MRR: Monitoring spójności terytorialnej....., 2012, autorzy: Rosik P., Komornicki T., Stępnia M., Pomianowski W.
- Projekty ESPON TRACC i ESPON SeGI
- Delimitacje OF (dla MRR/MIR)

SPÓJNOŚĆ TERYTORIALNA

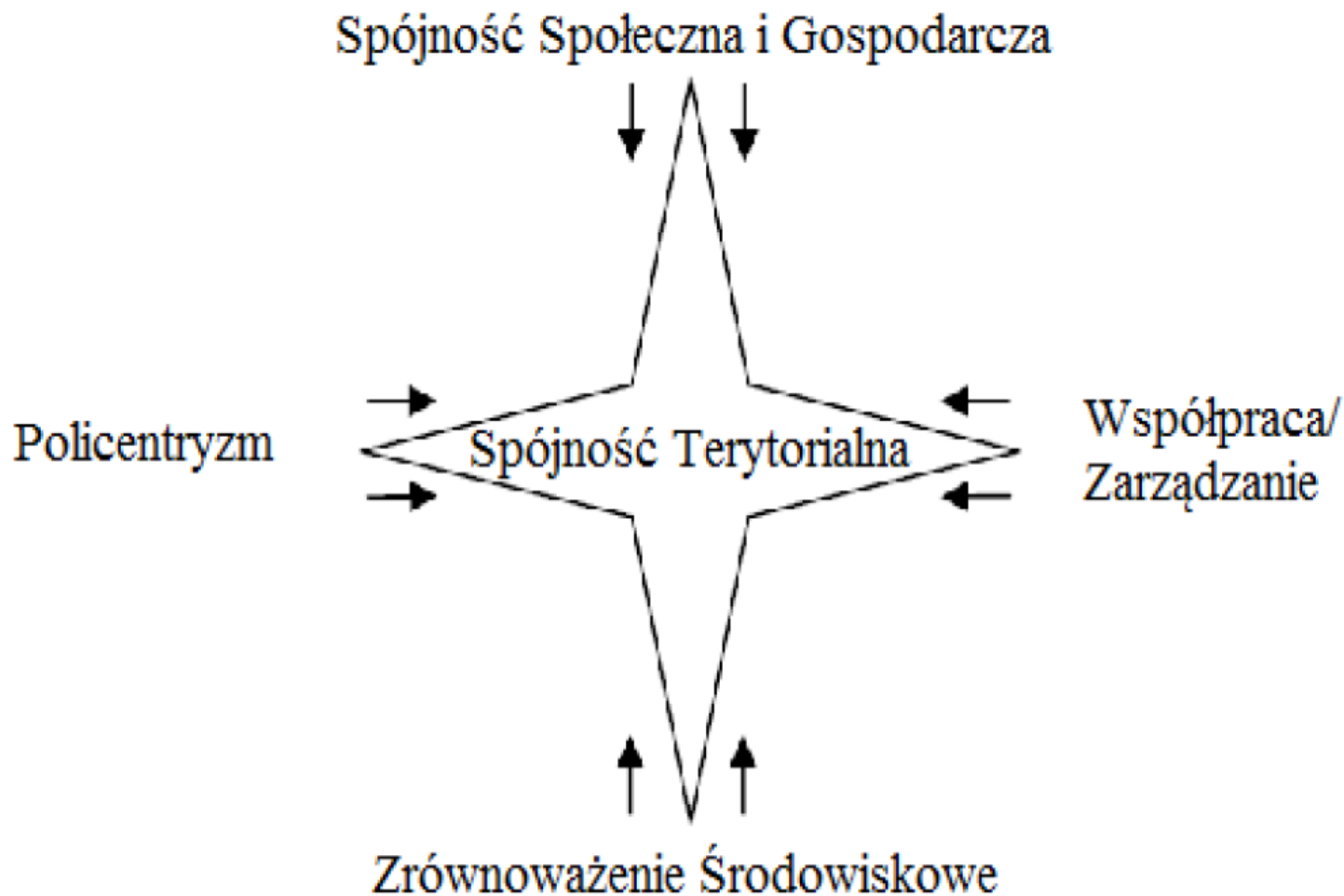
Rozumienie spójności terytorialnej w krajach UE (wg Szlachty i Zauchy, 2010)

- spójność terytorialna jako narzędzie uwzględniania aspektów przestrzennych w gospodarce, politykach sektorowych, planowaniu społecznym i procesach decyzyjnych,
- spójność terytorialna jako sposób planowania i rozwoju uwzględniający kapitał (potencjał) terytorialny, sieć osadniczą, regiony i ich powiązania,
- spójność terytorialna jako wzbogacenie spójności gospodarczej i społecznej poprzez uwzględnienie obszarów o niekorzystnych charakterystykach geograficznych (np. obszarów górskich, o niekorzystnym klimacie, peryferyjnych, granicznych czy wysp).

Alternatywne rozumienia spójności terytorialnej

- W kategoriach funkcjonalnych oraz usuwania barier (Gorzelał 2009)
- Jako stan zagospodarowania przestrzennego, który gwarantuje poprawę spójności społecznej i gospodarczej (Markowski 2009)

Cztery wymiary spójności terytorialnej Medeirosa (2011)



Rozumienie spójności terytorialnej przez polskie władze samorządowe

Element definiujący	Liczba województw powołujących się
Rozwój w oparciu o czynniki endogeniczne	11
Wyrównywanie dysproporcji społeczno-gospodarczych	8
Obszary funkcjonalne i terytorialne różnicowanie polityk	7
Spójność funkcjonalna, powiązania i dostępność przestrzenna	7
Łączenie potencjałów i budowanie tożsamości regionalnej	4
Usługi pożytku publicznego i ich dystrybucja	3

- bardzo ograniczone odwołania do środowiska naturalnego, jako komponentu spójności terytorialnej;
- częste podkreślanie elementu powiązań, ale prawie wyłącznie w kontekście rozwoju infrastruktury, ale już nie samej intensyfikacji interakcji, a tym bardziej współpracy między jednostkami i rozwoju układów sieciowych;
- częste, choć nie zawsze bezpośrednie, odwoływanie się do wyrównywania różnic pomiędzy regionami jako wartości nadrzędnej (wtórność spójności terytorialnej względem ekonomicznej i społecznej);
- brak odniesień do rozwoju policentrycznego;
- Powszechne wzmiankowanie w dokumentach strategicznych (Strategie Rozwoju Województw)

„KLUCZE TERYTORIALNE”

Polska Prezydencja w UE 2011 – propozycja kluczy terytorialnych

- Zamiast „Action Plan”-u do Agendy Terytorialnej UE 2020
- Próba przełożenia priorytetów Agendy Terytorialnej na cele Strategii Europa 2020
- Koncepcja „zagadnień wiążących”
- Propozycja „kluczy terytorialnych”

The linking issues between 'Europe 2020' and TA 2020

		'Europe 2020' objectives		
		Smart growth	Sustainable growth	Inclusive growth
TA 2020 priorities	Supporting polycentric and balanced territorial development	<ul style="list-style-type: none"> Investing in education Interactions between metropolises at the EU scale Interactions between the main national growth poles 		<ul style="list-style-type: none"> Services of general economic interest (sparsely populated areas)
	Integrated development of urban, rural and specific regions	<ul style="list-style-type: none"> Focus on territory-bound factors (<i>local milieus</i> etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Compact cities (sustainable cities) 	<ul style="list-style-type: none"> Enlargement of local labour markets
	Territorial integration in cross-border, transnational functional regions	<ul style="list-style-type: none"> Critical mass of means through territorial cooperation Trans-border accessibility 		
	Global competitiveness based on strong local economies	<ul style="list-style-type: none"> Global accessibility European accessibility Focus on territory-bound factors (<i>local milieus</i> etc.) Local innovation systems & networks 	<ul style="list-style-type: none"> Territorial/local related characteristics for energy production 	<ul style="list-style-type: none"> Revitalisation of cities
	Improving territorial connectivity for individuals	<ul style="list-style-type: none"> National and daily accessibility between metropolises Accessibility to the main, and secondary, centres (and between them) E-connectivity Access to energy networks 	<ul style="list-style-type: none"> Public transport Sustainable transport (incl. modal split & intermodal change) Access to energy networks (macro-regional and national grids for renewable energy transmission) Renewable and local energy production 	<ul style="list-style-type: none"> Accessibility to the main, and secondary, centres (including access to services of general economic interest) Public transport
	Connected ecological structures & cultural networks and joint risk management	<ul style="list-style-type: none"> Wise management of cultural and natural assets 		

Klucze terytorialne

Klucz terytorialny	Zagadnienia wiążące (<i>linking issues</i>)
Dostępność	<ul style="list-style-type: none">• Dostępność w wymiarze globalnym• Dostępność w wymiarze europejskim i transgranicznym• Dostępność w wymiarze krajowym i dostępność między metropoliami• Dostępność głównych i drugorzędnych, ośrodków regionalnych (w tym dostępności usług użytku publicznego)• Struktura gałęziowa transportu (<i>modal-split</i>), transport publiczny, transport intermodalny• Łączność elektroniczna (<i>E-connectivity</i>)• Dostęp sieci energetycznych
Usługi użytku publicznego	<ul style="list-style-type: none">• Dostęp do usług użytku publicznego• Usługi użytku publicznego na obszarach słabo zaludnionych i wyludniających się• Inwestycje w edukację
Zasoby terytorialne	<ul style="list-style-type: none">• Czynniki terytorialne (specyfika środowisk lokalnych)• Lokalne systemy i sieci innowacji• Rozsądne zarządzanie aktywami kulturowymi i przyrodniczymi• Energia odnawialna i lokalna produkcja energii• Terytorialne zasoby dla produkcji energii• Rewitalizacja miast
Powiązania ośrodków miejskich	<ul style="list-style-type: none">• Interakcje pomiędzy metropoliami w skali UE• Interakcje między głównymi krajowymi biegunami wzrostu,• Czynniki terytorialne (specyfika środowisk lokalnych)• Dostępność w ramach metropolii i pomiędzy metropoliami
Regiony funkcjonalne	<ul style="list-style-type: none">• Rozszerzenie lokalnych rynków pracy,• Zwiększanie masy krytycznej ośrodków dzięki współpracy terytorialnej,• Dostępność drugorzędnych biegunów wzrostu i ośrodków regionalnych• Połączenia komunikacyjne z ośrodkami regionalnymi.• Kompaktowe miasta (zrównoważone miasta)

W POSZUKIWANIU WSKAŹNIKÓW

Zasady doboru wskaźników

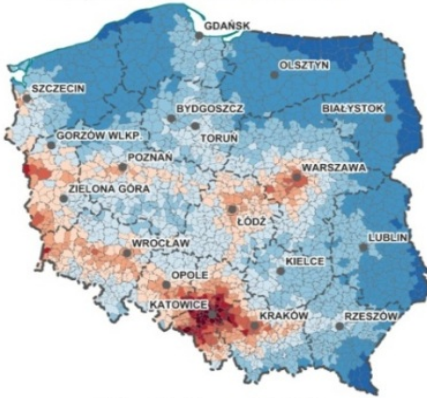
- zasada relatywnie łatwego dostępu do danych pierwotnych,
- zasada zmienności przestrzennej (zróżnicowania terytorialnego na analizowanym obszarze),
- zasada wrażliwości na ewentualną interwencję (wskaźniki, których wartość zmienia się co najmniej średniookresowo i pod wpływem określonych działań administracji różnego szczebla).

Klucz terytorialny - dostępność

- dostępność rozumiana jako wyposażenie regionu w infrastrukturę transportową (wyrażona np. gęstością sieci drogowej lub kolejowej);
- dostępność czasowa (izochronowa), często utożsamiana z dostępnością kumulatywną;
- dostępność potencjałowa, uwzględniająca wszystkie relacje pomiędzy określonym zbiorem regionów (ujęcie macierzowe), z uwzględnieniem ich mas oraz odległości czasowej;
- dostępność spersonifikowana, w tym np. dostępność dzienna w układzie ośrodków określonej rangi.
- e-dostępność

Wymiary przestrzenne dostępności

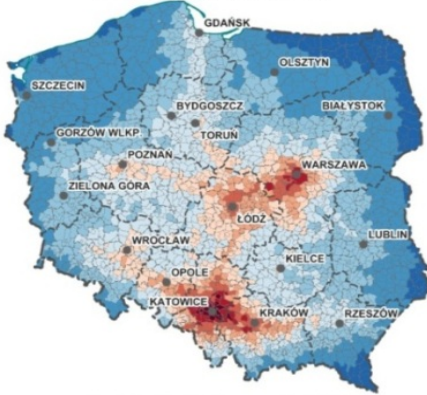
Dostępność międzynarodowa - podróże krótkie



Dostępność międzynarodowa - podróże długie



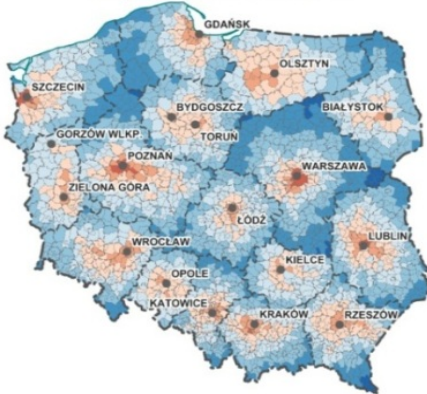
Dostępność krajowa - podróże krótkie



Dostępność krajowa - podróże długie



Dostępność regionalna - podróże krótkie



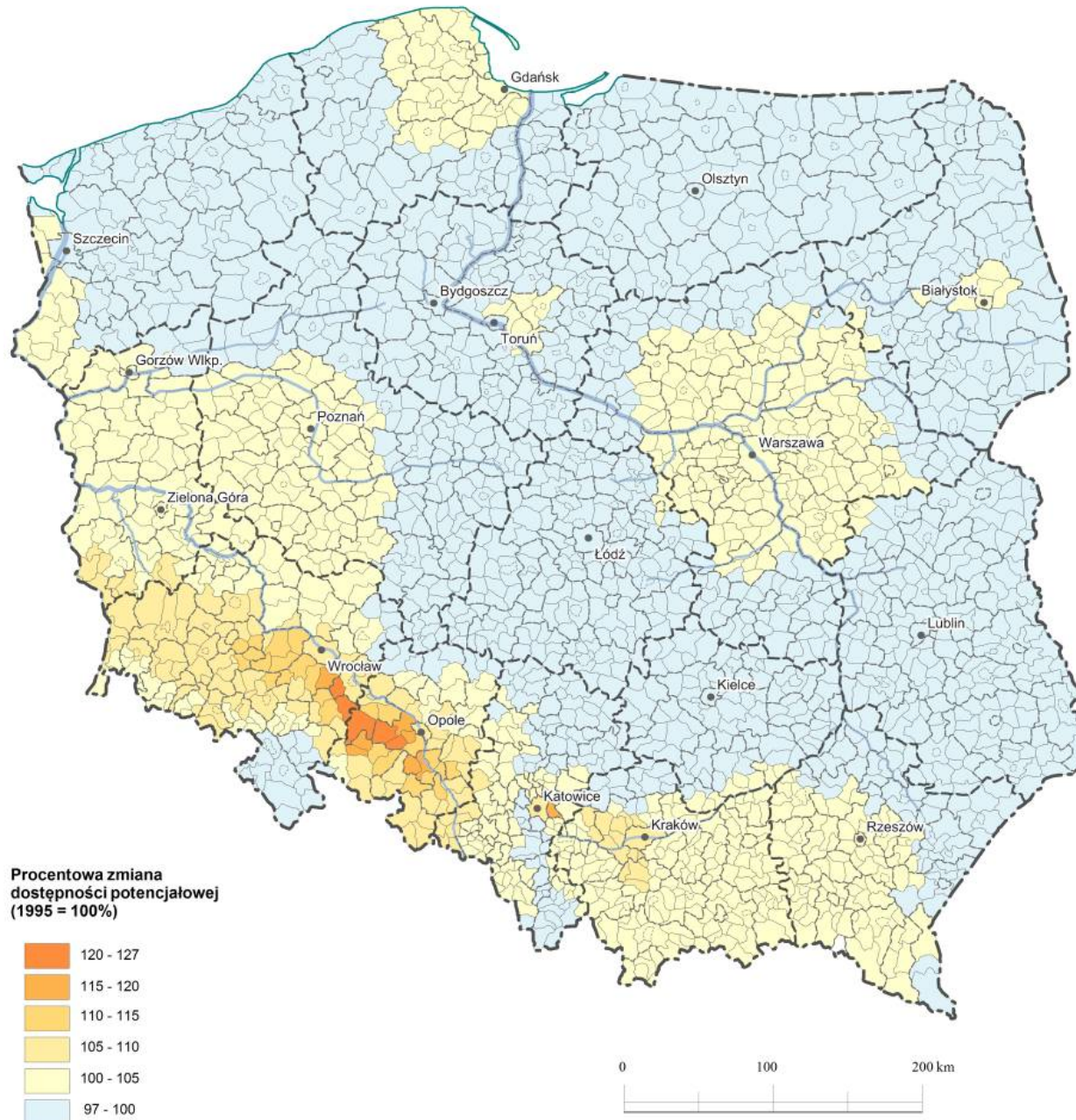
Dostępność regionalna - podróże długie



Dostępność potencjalowa

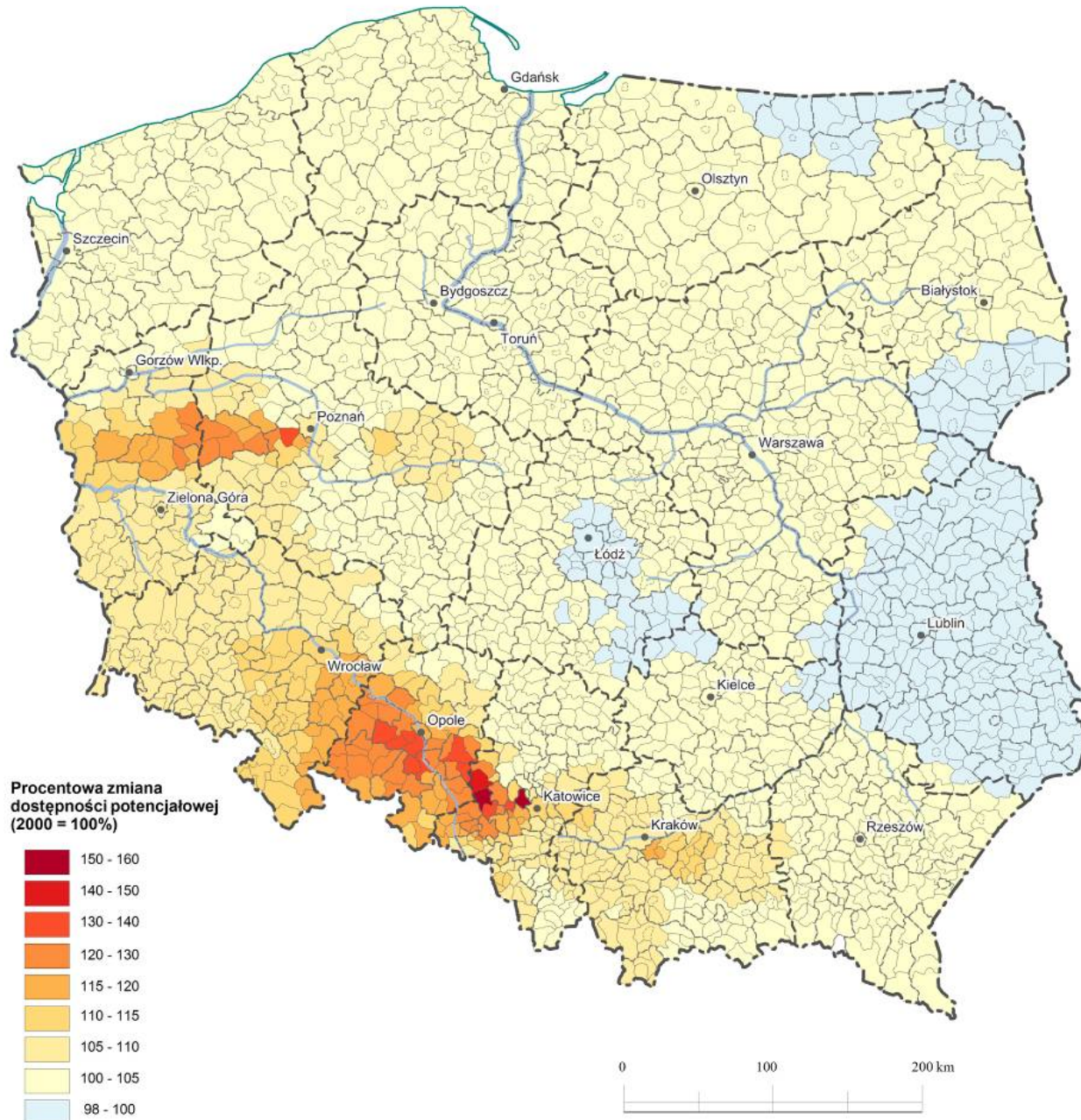


Monitoring dostępności drogowej 1995-2000



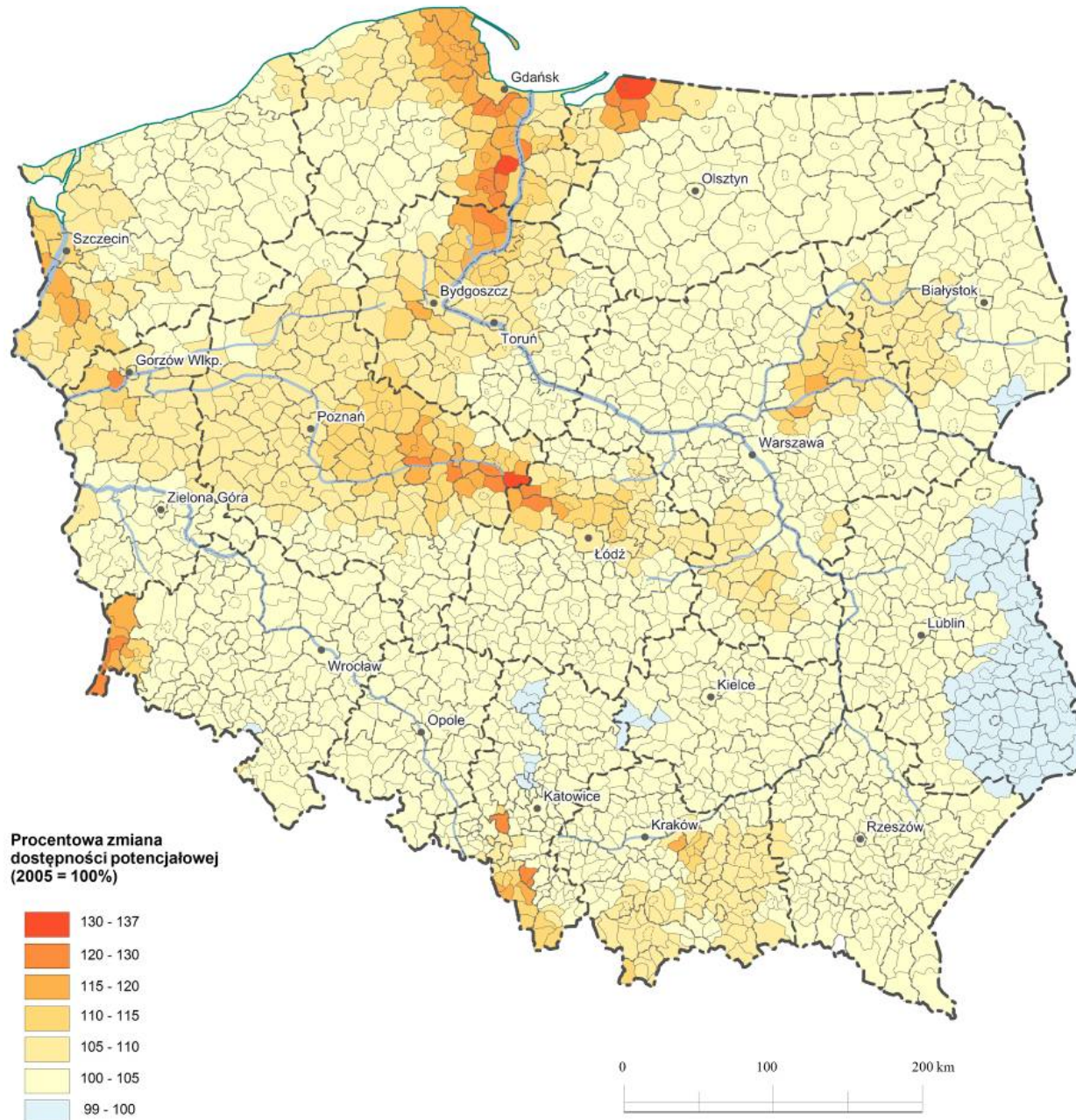
Źródło: Monitoring spójności terytorialnej..., 2012, autorzy: Rosik P., Komornicki T., Stępnia M., Pomianowski W.

Monitoring dostępności drogowej 2000-2005



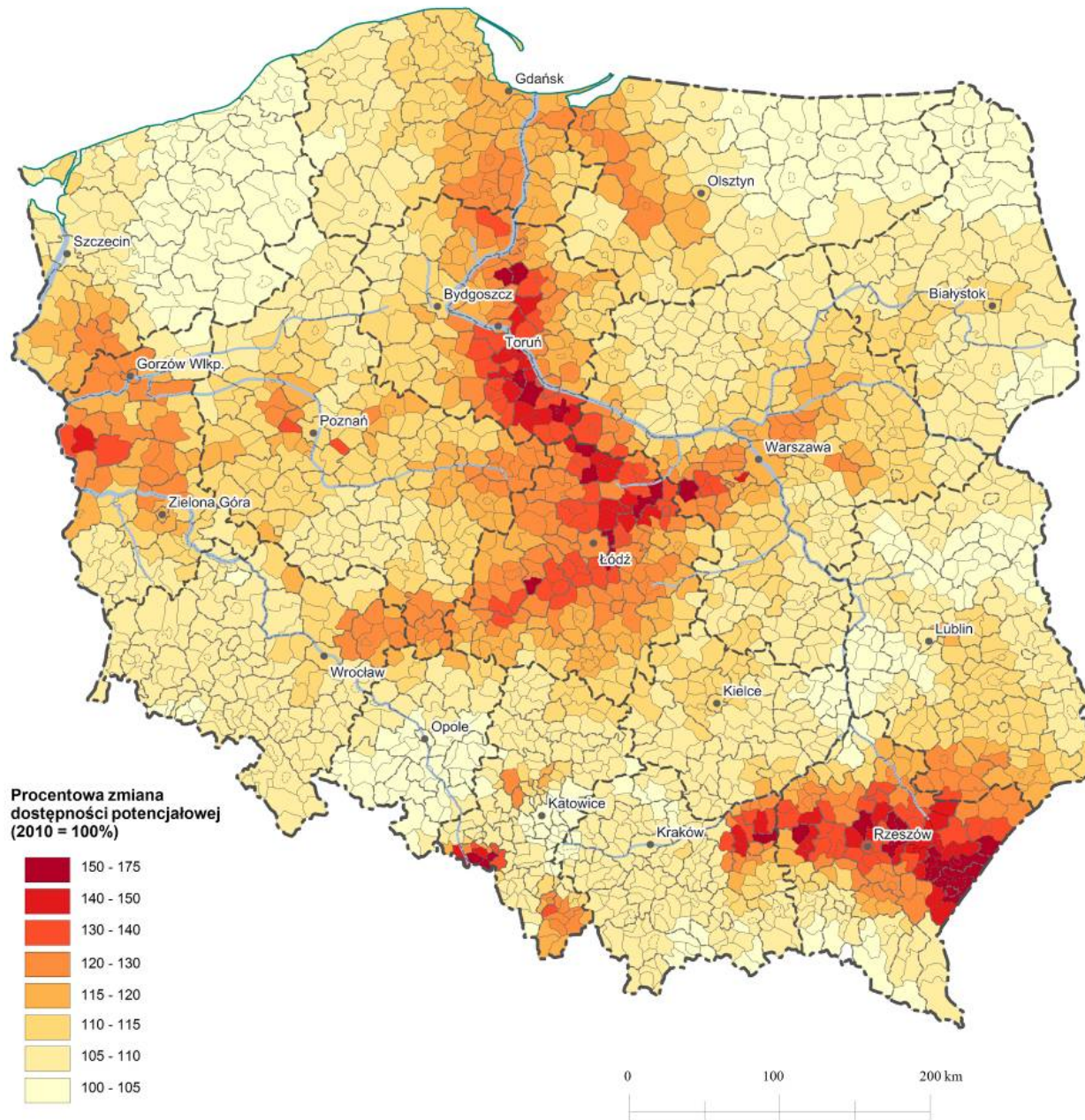
Źródło: Monitoring spójności terytorialnej..., 2012, autorzy: Rosik P., Komornicki T., Stępnia M., Pomianowski W.

Monitoring dostępności drogowej 2005-2010



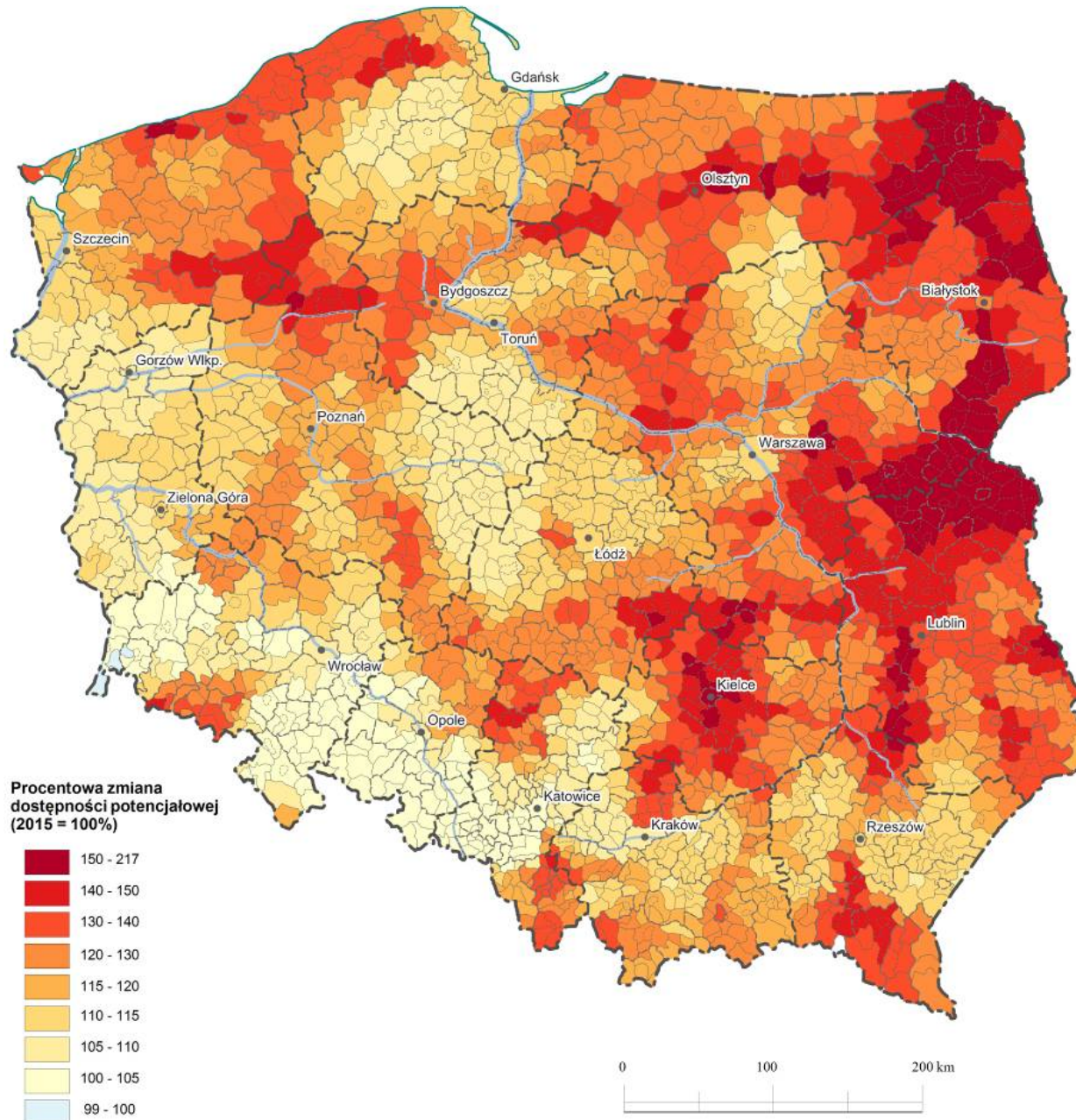
Źródło: Monitoring spójności terytorialnej..., 2012, autorzy: Rosik P., Komornicki T., Stępnia M., Pomianowski W.

Monitoring dostępności drogowej 2010-2015



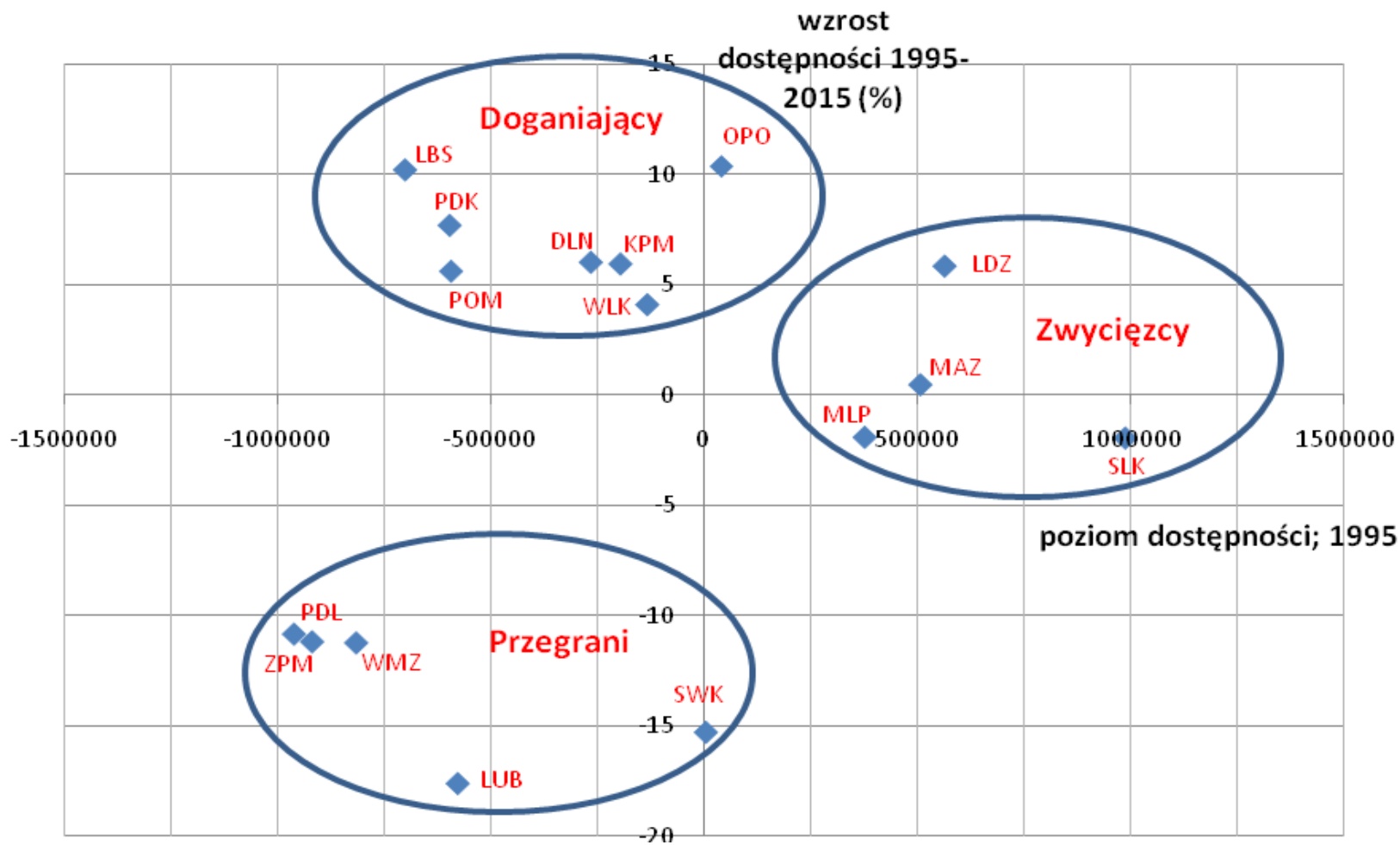
Źródło: Monitoring spójności terytorialnej..., 2012, autorzy: Rosik P., Komornicki T., Stępnia M., Pomianowski W.

Monitoring dostępności drogowej 2015-2030



Źródło: Monitoring spójności terytorialnej..., 2012, autorzy: Rosik P., Komornicki T., Stępnia M., Pomianowski W.

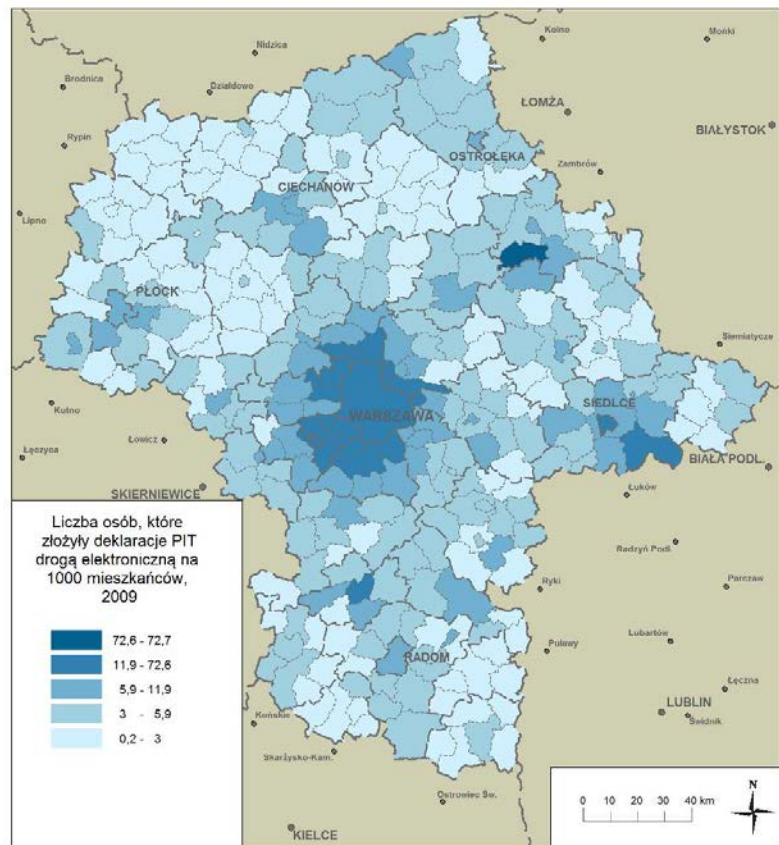
Konwergencja dostępnościowa beta (1995-2015)



- Proces konwergencji dostępnościowej *beta* w latach 1995-2015 (dostępność krajowa; podróże krótkie)

e-dostępność

- Brak dobrych wskaźników na poziomie lokalnym
- Wskaźniki stanu infrastruktury czy wskaźniki ruchu (analogia do dostępności transportowej?)



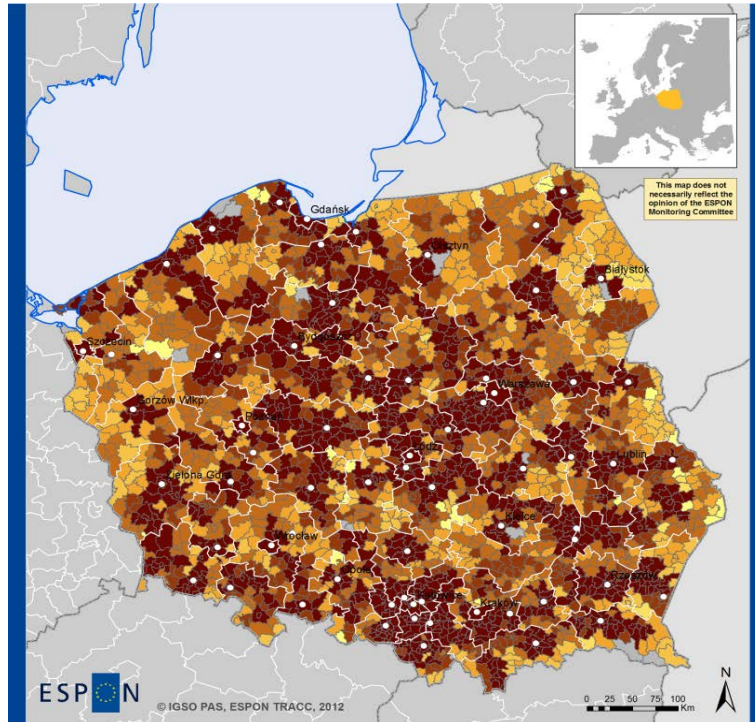
Jak monitorować dostępność?

- wskaźnik dostępności międzygałęziowej potencjałowej liczony w ujęciu krajowym (WMDT II);
- wskaźnik dostępności drogowej potencjałowej liczony w ujęciu europejskim (WDDTII);
- liczba ludności mieszkająca w obrębie izochrony 60 minut od ośrodków regionalnych;
- odsetek ludności wysyłających deklarację PIT droga internetową.

Klucz terytorialny – usługi pożytku publicznego

- Dostępność do usług publicznych może być rozumiana w trzech wymiarach, którym (w przeciwieństwie do terminologii polskiej) odpowiadają trzy różne pojęcia stosowane w literaturze anglojęzycznej.
- Są nimi *accessibility* (dostępność rozumiana w sensie przestrzennym), *availability* (dostępność rozumiana jako istnienie na danym terytorium określonych placówek usługowych) oraz *affordability* (dostępność rozumiana jako osiągalność finansowa względem określonego typu usług).
- Zakres pojęcia usługi jest we współczesnych analizach szerszy niż ten, jaki przyjmujemy w rozumieniu potocznym, a do pewnego stopnia także odmienny od wynikającego z podziału na trzy bazowe sektory gospodarki.
- W Raporcie z projektu ESPON SeGI zdefiniowano *Services of General Interests* jako „sumę” *Social Services of General Interests* oraz *Services of General Economic Interests* (w tym infrastruktura techniczna, telekomunikacyjna i pocztowa). Same *Social Services of General Interests* projekt określa przy tym, jako usługi rynku pracy, edukacji, ochrony zdrowia, opieki nad dziećmi i osobami starszymi, opieki społecznej i mieszkalnictwa socjalnego (ESPON SeGI Final Report, 2014).
- Wskaźniki tradycyjne – małe zróżnicowanie przestrzenne

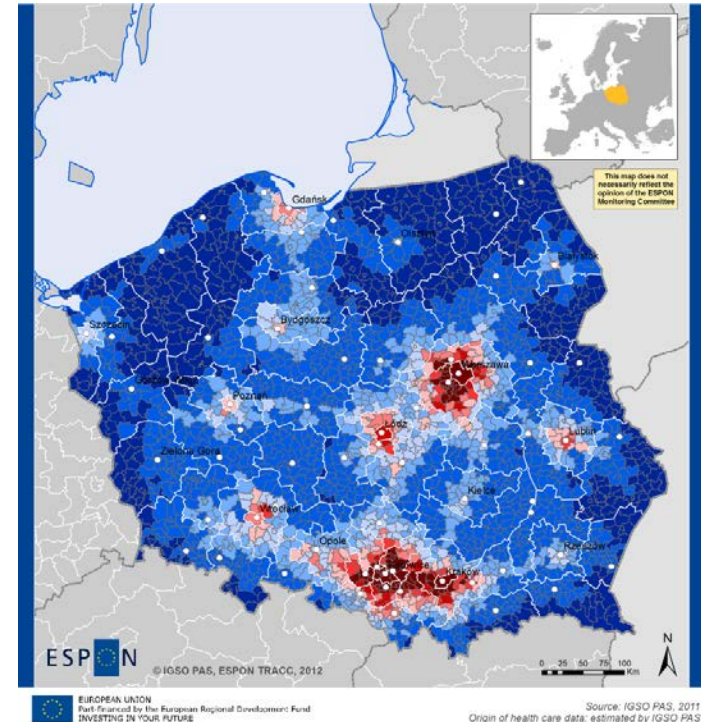
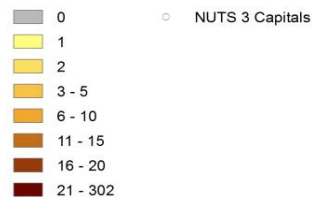
Przykłady wskaźników alternatywnych



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

Source: IGSO PAS, 2012
Origin of data: Local Data Bank, GUS, 2010
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

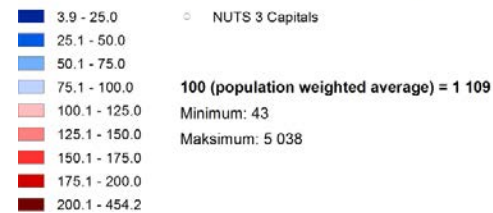
Poland Case Study Higher secondary schools within 30 minutes travel time by car



EUROPEAN UNION
Part-financed by the European Regional Development Fund
INVESTING IN YOUR FUTURE

Source: IGSO PAS, 2011
Origin of health care data: estimated by IGSO PAS
based on Local Data Bank, GUS, 2011
© EuroGeographics Association for administrative boundaries

Poland Case Study Potential accessibility to medical doctors by car ($\beta = 0.04621$)



Jak monitorować SeGI?

- najbardziej wskazane wydaje się komplementarne wykorzystanie wskaźników wyposażenia (gęstość, miary względem liczby ludności) oraz dostępności:
 - wskaźnik syntetyczny wyposażenia w placówki usługowe (możliwe wykorzystanie różnych zmiennych składowych, poddanych następnie procedurom statystycznym);
 - odsetek ludności obsługiwana przez sieci kanalizacyjne;
 - odsetek ludności mieszkającej w obrębie izochrony 15 minut od ośrodków powiatowych (jako uzupełnienie proponowanego wcześniej wskaźnika liczby ludności w obrębie 60 minut od ośrodka regionalnego).

Klucz – zasoby terytorialne

- Zastosowanie klucza zasoby terytorialne wiąże się ściśle z koncepcją rozwoju endogenicznego.
- Wykorzystanie własnych zasobów regionu leży u podstaw definiowania spójności terytorialnej.
- Klucz zasobów lokalnych może być też do pewnego stopnia utożsamiany z pojęciem kapitału terytorialnego.
- Wśród miar pozwalających na ocenę potencjalnych zasobów wymienić należy przede wszystkim:
 - Zasoby środowiska,
 - Dziedzictwo kulturowe,
 - Zasoby kapitału ludzkiego,
 - Zasoby kapitału społecznego,
 - Zasoby wynikające z położenia geograficznego.

Zasoby środowiska – wskaźnik Degórskiego

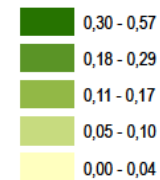
Obszary cenne przyrodniczo

1 : 2 500 000



Legenda

Przedziały skalowe wg naturalnych przerw



Jak monitorować zasoby terytorialne?

- Wskaźnik syntetyczny pokrycia obszarami chronionymi (wg. Degórskiego lub modyfikowany);
- Udział ludności z wykształceniem wyższym;
- Wskaźnik frekwencji wyborczej w wyborach lokalnych;
- Udział nakładów inwestycyjnych w wydatkach budżetów gmin.

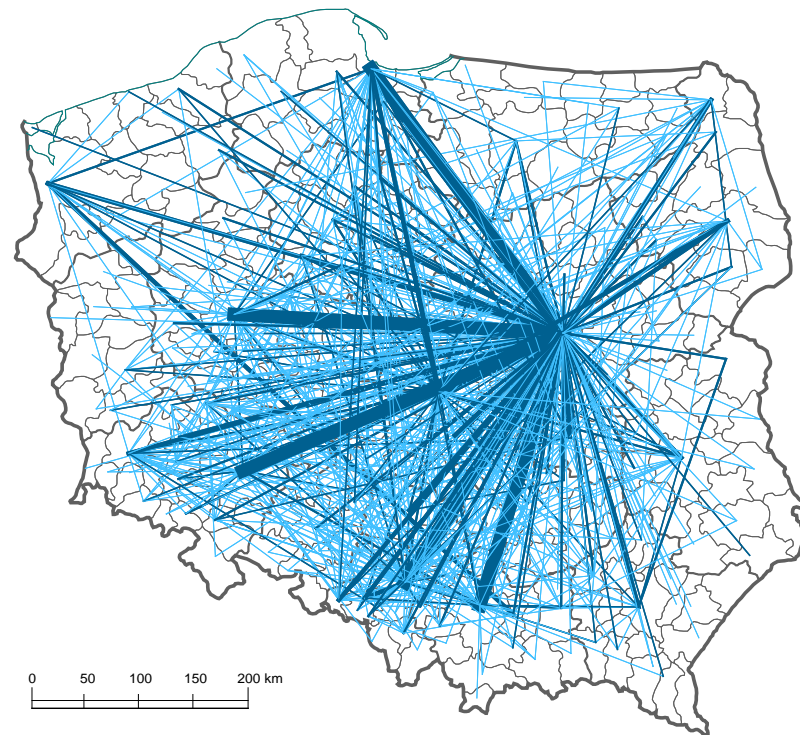
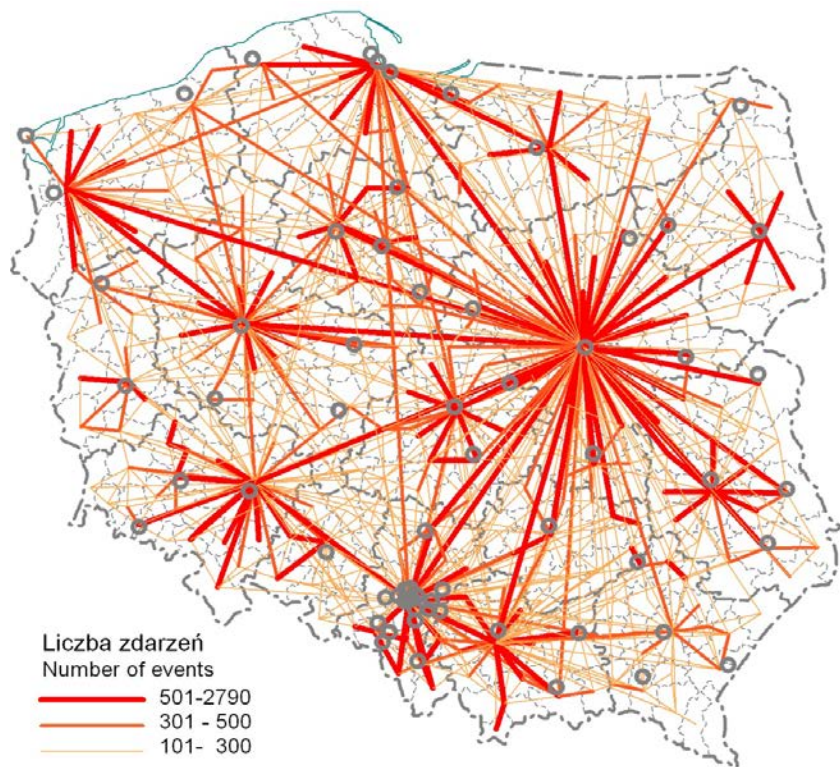
Klucz terytorialny – sieci miast

- Struktura przestrzenna jest określana nie tyle przez miejsca, ale głównie przez sieć wzajemnych powiązań.
- Poszukując wskaźników dla klucza sieci miast możliwe są dwa podstawowe podejścia;
 - wskaźniki obrazujące pozycję i rolę poszczególnych ośrodków;
 - wskaźniki przedstawiające relacje pomiędzy parami ośrodków (zbierane w ujęciu macierzowym).
- Oba rodzaje miar mogą być przydatne przy terytorializacji polityk, a tym samym przy definiowaniu spójności terytorialnej.
- W pierwszym wypadku możliwe jest różnicowanie miast pod względem ich pozycji względem innych ośrodków oraz polityka ukierunkowana na wzmocnienie ich powiązań sieciowych.
- W drugiej sytuacji przedmiotem polityk stają się same relacje

Powiązania miast

migracyjne

internetowe



Legenda:

- granica państwa
- granice województw
- granice powiatów

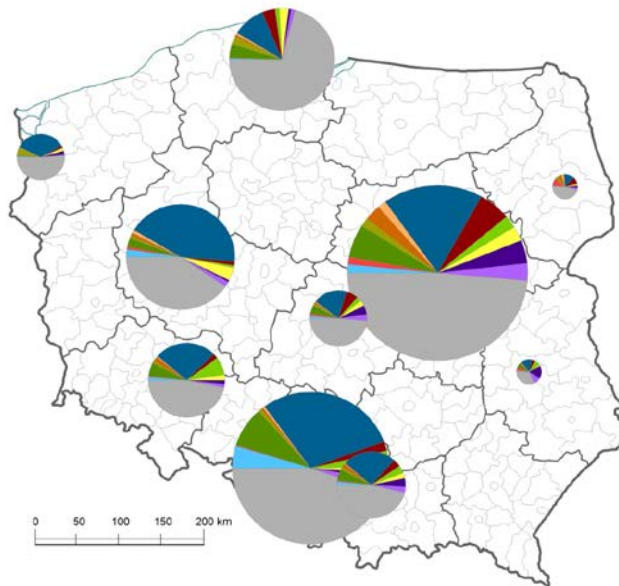
liczba połączeń

- 840 - 4 910
- 320 - 1 840
- 90 - 320
- 30 - 90
- 10 - 30
- 0 - 10

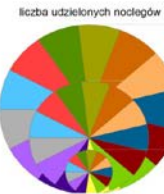
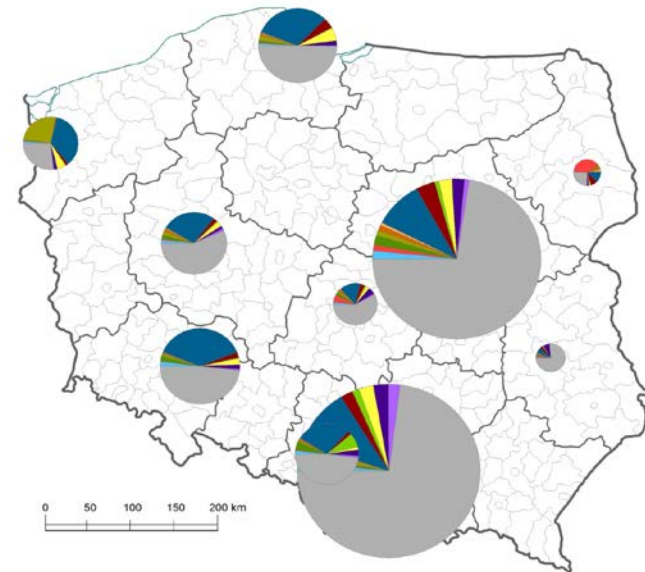
Relacje międzynarodowe metropolii

eksport

turystyka



8 200
4 100
820



1 900 000
950 000
190 000



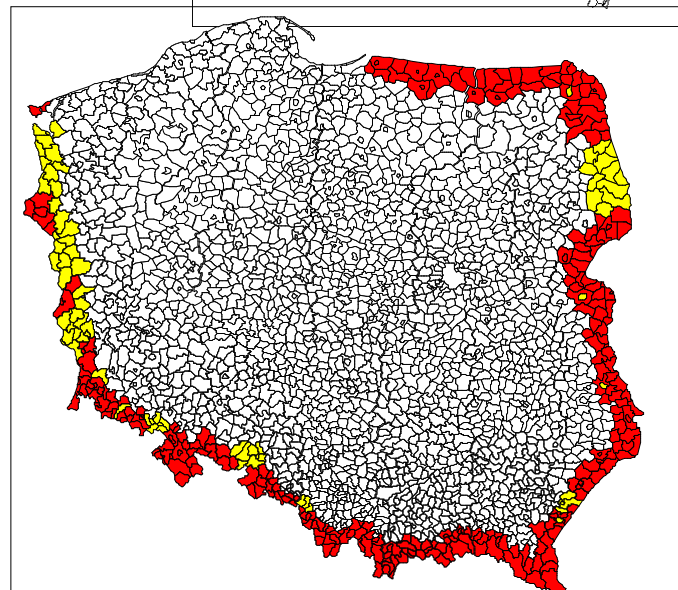
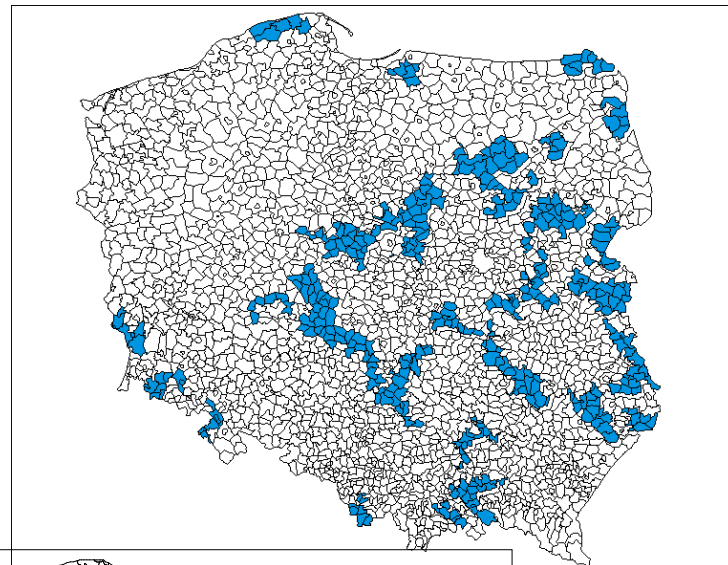
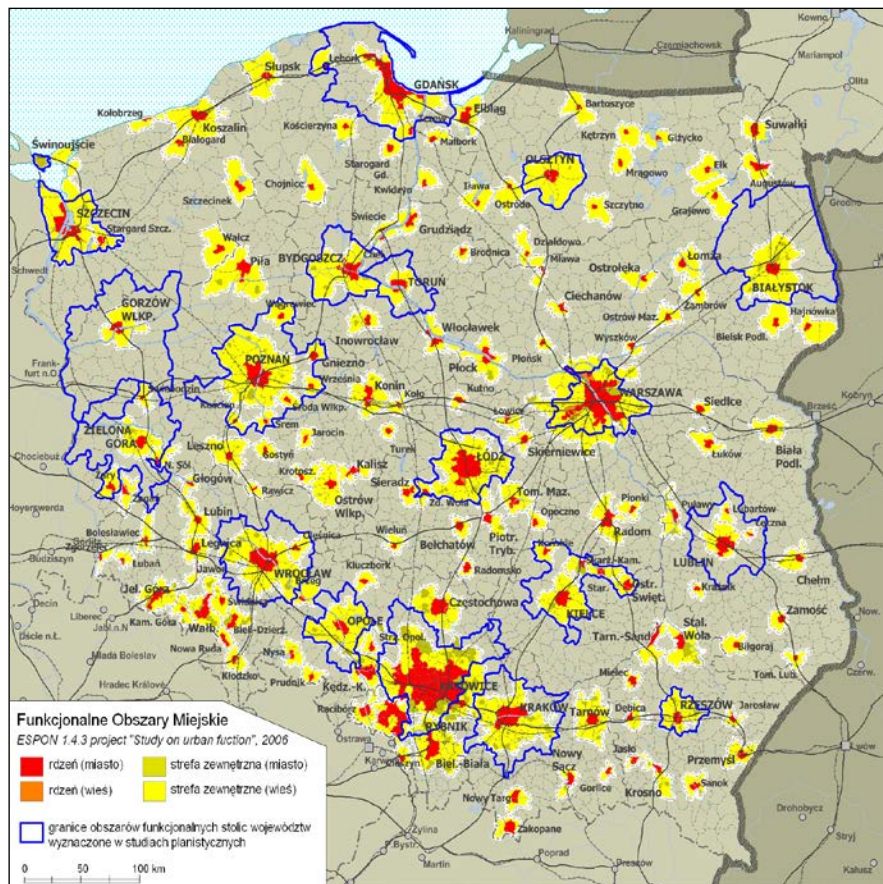
Jak monitorować sieci miast?

- Poziom eksportu towarów zagranicę względem liczby mieszkańców (lub produkcji sprzedanej przemysłu);
- Liczba nocujących cudzoziemców na 1000 mieszkańców;
- Liczba studentów na 1000 mieszkańców;
- Liczba projektów naukowych realizowanych we współpracy z innymi ośrodkami.
- Brak dobrze dostępnych wskaźników macierzowych

Klucz terytorialny – regiony funkcjonalne

- Klucz obrazuje przede wszystkim zmianę podejścia do oceny procesów przestrzennych, poprzez oderwanie się od dominujących dotąd, granic administracyjnych.
- Każdy obszar funkcjonalny ma inne cechy warunkujące jego domknięcie. Dopiero te cechy możemy ilustrować wskaźnikami.
- możliwe są odmienne podejścia do obszarów funkcjonalnych, jako do:
 - nakładających się jednostek wypełniających przestrzeń społeczno-ekonomiczną;
 - jako do synonimu czynnika aglomeracji w rozwoju społeczno-ekonomicznym.

Regiony (obszary) funkcjonalne - delimitacje



Jak monitorować regiony funkcjonalne?

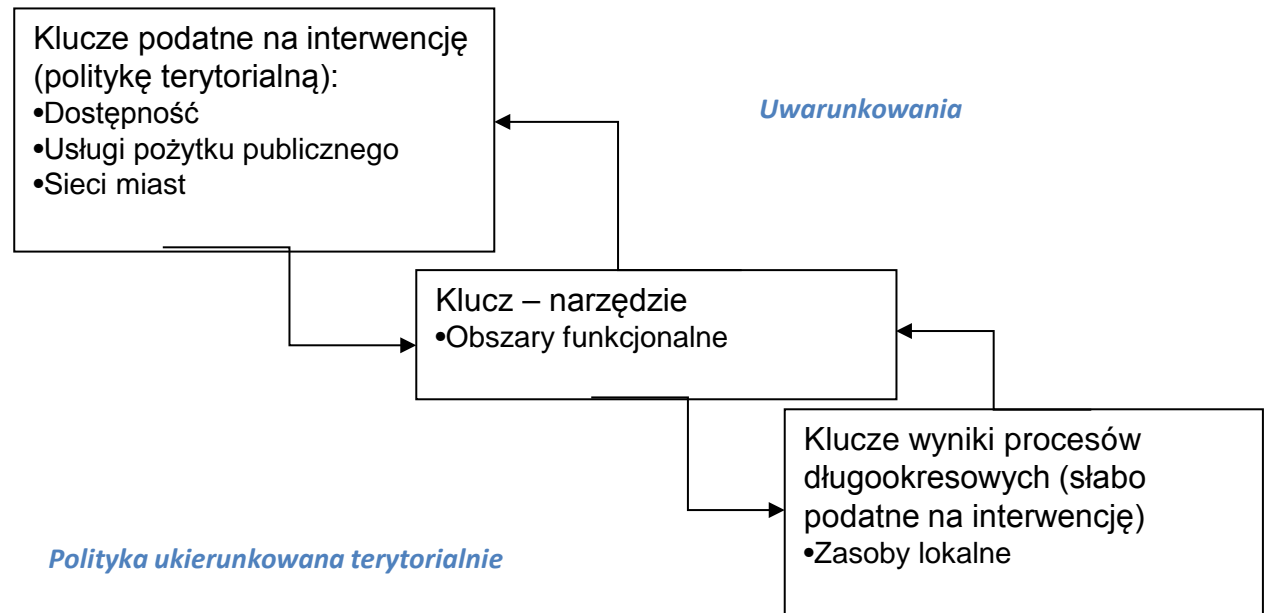
- Jako jednostki przestrzenne
 - Dojazdy do pracy w układzie macierzowym, lub opcjonalnie udział dojeżdżających do pracy w innej gminie w otoczeniu wybranych wstępnie ośrodków określonej rangi (regionalnych, subregionalnych);
 - Migracje w układzie macierzowym.
 - Brak alternatywnych wskaźników mobilności
- Jako czynnik aglomeracji
 - Długookresowa zmiana liczby ludności w wieku produkcyjnym
 - Długookresowa zmiana wartości produkcji sprzedanej przemysłu

Podsumowanie (1)

- Celowe wydaje się podzielenie kluczy na:
 - Klucze-problemy
 - Klucze-narzędzia
- Kluczami problemami są bez wątpienia dostępność, usługi pożytku publicznego oraz sieci miast.
- Obszary funkcjonalne stanowią raczej klucz – narzędzie (zarówno narzędzie badania-analiz, jak i narzędzie działania – terytorializacji polityk).
- Charakter *klucza* zasoby lokalne jest dwoisty. Ich brak jest problemem i może być przedmiotem działania (polityk terytorialnych). Jednocześnie właściwe wyodrębnienie zasobów lokalnych jest do pewnego stopnia narzędziem, podstawą dla efektywnej polityki ukierunkowanej terytorialnie.

Podsumowanie (2)

- Celem długofalowym jest wzmocnienie zasobów lokalnych (endogenicznych) i rozwój terytoriów.
- Aby go osiągnąć w ramach polityki terytorialnej staramy się oddziaływać na poprawę dostępności, rozwój szeroko rozumianych usług publicznego oraz usiłujemy wzmocnić powiązania o charakterze sieciowym.
- Aby nasze działania były efektywne musimy posługiwać się właściwymi jednostkami przestrzennymi, którymi są obszary funkcjonalne.



Cztery wyzwania dla statystyki publicznej

- Wyzwanie I: miary przepływów, a nie tylko miejsca
- Wyzwanie II: wskaźniki macierzowe
- Wyzwanie III: e-rzeczywistość
- Wyzwanie IV: mobilność przestrzenna (badania cykliczne)

DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ