

<b>ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS</b> <b>FOLIA OECONOMICA</b> (Acta Univ. Lodz, Folia oecon.)	165	99-111	2003
--	-----	--------	------

*Małgorzata Pięta\**

### CELE WSPÓLCZESNEJ POLITYKI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W ASPEKTCIE KRAJOWYM I REGIONALNYM NA PRZYKŁADZIE POLSKI

Człowiek działając świadomie zmierza z reguły do osiągnięcia zamierzonych lub oczekiwanych korzyści – określanych jako cele. W życiu społecznym i w działalności gospodarczej ludzie stawiają sobie cele o różnej skali trudności i różnym horyzoncie czasowym. W gospodarce opartej na własności prywatnej wśród różnorodnych celów, uważa się, że głównym celem podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej jest realizacja oczekiwanych zysków lub dochodów pieniężnych. Cel ten odzwierciedlają naturalne dążenia ludzi do pomnażania swego stanu posiadania, a realizacja tych celów indywidualnych (zgodnie z teorią ekonomii klasycznej<sup>1</sup>) warunkuje wzrost zamożności całego społeczeństwa, który może prowadzić do rozwoju ekonomicznego kraju. Należy przy tym podkreślić, że rozwój gospodarczy nie tylko będzie zależał od trafności wyboru celów, ale także sprawności ich realizacji, posiadanych środków niezbędnych do ich urzeczywistnienia i umiejętności użycia tych środków<sup>2</sup>. Stąd tak istotnym zagadnieniem jest określenie właściwych celów, mając na uwadze istniejące środki ich realizacji i umiejętności oraz zasób wiedzy tych, którzy będą odpowiedzialni za ich realizację. Uważa się, że w dążeniu do podnoszenia rozwoju gospodarczego kraju, oprócz działania indywidualnych przedsiębiorców, niewątpliwie istotną rolę

\* Mgr, doktorantka w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych we Wrocławiu.

<sup>1</sup> M. Błaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wyd. Nauk PWN, Warszawa 2000, s. 633.

<sup>2</sup> W. Grzybowski, *Teoria rozwoju ekonomicznego*, Wyd. Tekst, Lublin 1993, s. 19-25.

odgrywa także prowadzona w nim polityka gospodarcza. Polityka polega właśnie na formułowaniu celów i doborze środków ich realizacji. Należy zauważyć, że dziedziną polityki gospodarczej, której ostatnio, niejako na nowo, coraz więcej poświęca się uwagi jest polityka regionalna. Ponadto istotnym obszarem interwencji państwa, który warunkuje prowadzenie polityki rozwoju regionalnego, jest polityka przestrzennego zagospodarowania kraju. Podstawowym celem i jednocześnie zadaniem polityki przestrzennej państwa jest tworzenie korzystnych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego kraju poprzez kształtowanie odpowiedniej struktury przestrzennej.

Należy stwierdzić, że działanie polityki przestrzennej jako regulatora w systemie gospodarki przestrzennej wyraża się w oddziaływaniu między podmiotami polityki przestrzennej a podmiotami gospodarczymi. Przedmiotem oddziaływania w systemie gospodarki przestrzennej jest przestrzeń, celem – zaspokojenie określonych potrzeb ludzkich, efektem – zagospodarowanie przestrzenne<sup>3</sup>. System ten złożony jest z niezmiernie wielu elementów, które można podzielić na elementy bierne i czynne. Pierwszą grupę elementów stanowią elementy stacjonarne, tj. działki terenów o zróżnicowanym użytkowaniu, oraz elementy wiążące te działki między sobą, czyli urządzenia i sieci infrastruktury technicznej (wszelkie szlaki transportu i komunikacji, sieci wodociągu i kanalizacji, linie energetyczne, rurociągi). Natomiast druga grupa omawianych elementów to podmioty gospodarcze, tj. właściciele i dysponenci przypisanych im działek terenu oraz regulatory systemu, czyli aparat władz odpowiedzialnych za całość gospodarki przestrzennej kraju, jego regionów i miejscowości<sup>4</sup>.

W tym kontekście należy stwierdzić, że gospodarka przestrzenna jako dziedzina praktycznego działania istnieje od co najmniej początków rolnictwa i życia osiadłego. Gospodarowanie przestrzenią, a zwłaszcza ziemią, stało się niezbędne już w pierwotnym gospodarstwie rolnym. Ówczesny gospodarz rolny musiał wyznaczać granice rolno-leśną, a poszczególne fragmenty swych pól przeznaczać na różne ziemiopłody, musiał także zdecydować, w którym miejscu swego gospodarstwa zbuduje zagrodę. Jednak potrzeba świadomego gospodarowania przestrzenią stawała się coraz bardziej oczywista, w miarę wzrastającego zagęszczenia ludności i rozwoju gospodarczo-społecznego. Z tego też powodu najsilniej występowała ona w skupiskach miejskich. Nastąpiła tu pewna ewolucja gospodarowania przestrzenią. Do indywidualnej gospodarki przestrzenią na poziomie pojedynczego gospodarstwa wiejskiego dołączono w skupiskach wiejskich, a przede wszystkim w miastach, drugi poziom zarządzania przestrzenią. Stanowiła go społeczność miejska re-

<sup>3</sup> Z. Szymła, *Determinanty rozwoju regionalnego*, Wyd. ZniO, Wrocław 2000, s. 94.

<sup>4</sup> B. Malisz, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, Wyd. PAN, Wrocław 1984, s. 32–33.

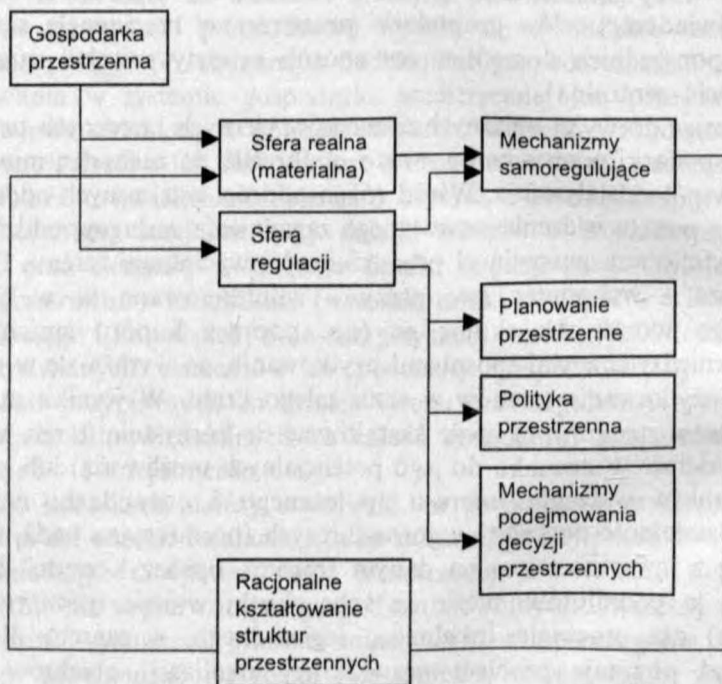
prezentowana przez władze miasta, która gospodarowała przestrzenią na gruntach miejskich oraz na całym obszarze miasta w sensie rozbudowy wspólnych (miejskich) urządzeń infrastruktury. W okresie industrializacji i związanych z nią gwałtownych procesów urbanizacji powstała potrzeba planowania przestrzeni w obrębie całych regionów, zwłaszcza górniczych i przemysłowych. Zaczęły wówczas rozwijać się aglomeracje miejskie i konurbacje, którym to formom przestrzennym odpowiadał już trójszczeblowy układ zarządzania: na poziomie indywidualnej działki, w obrębie miast i na całym obszarze regionu. Obecnie w dobie rewolucji naukowo-technicznej i „kurczenia się” przestrzeni w miarę rozbudowy środków komunikacji, potrzeba świadomej celów gospodarki przestrzennej rozciągnęła się na cały kraj. Do poprzednich doszedł w ten sposób czwarty szczebel zarządzania: administracja centralna<sup>5</sup>.

Powracając do wyżej opisanych elementów biernych i czynnych tworzących system gospodarki przestrzennej, warto podkreślić, że zachodzą między nimi rozmaite współoddziaływania. Wśród różnorodności wzajemnych oddziaływań, na uwagę z punktu widzenia omawianego zagadnienia zasługują oddziaływania między podmiotami gospodarki przestrzennej a wycinkami terenu. Podmioty gospodarcze – wykonując swe plany – zainteresowane są w uzyskaniu potrzebnego terenu. Uzyskując go (np. poprzez kupno) zmieniają one proporcje między różnymi sposobami użytkowania, co wyraża się w zmianach struktury użytkowania terenów w skali całego kraju. W wyniku masowości tych procesów struktura ta może kształtować się korzystnie (teren wykorzystywany właściwie w stosunku do jego potencjalnych możliwości) lub niekorzystnie z punktu widzenia interesu społecznego i gospodarki narodowej. Ponadto działalność podmiotów gospodarczych (produkcyjna bądź usługowa, wiążąc się z inwestowaniem na danym terenie), oprócz korzyści dla podejmujących ją podmiotów, niesie ze sobą skutki wtórne (pozytywne bądź negatywne) dla otoczenia lokalnego, regionalnego, a czasem dla całego kraju. Stąd powstaje problem prawidłowej lokalizacji obiektów różnych użytkowników, nie tylko z punktu widzenia ich korzyści, ale także racjonalności ogólnospołecznej. Wiąże się z tym także właściwe użytkowanie terenu przez poszczególne podmioty gospodarcze. Niewłaściwe (nadmierne bądź niewystarczające) wykorzystanie terenu może działać na szkodę podmiotu (np. w rolnictwie). Do oddziaływania między podmiotami gospodarczymi a ich terenem należy także zaliczyć stosunek do istniejącego majątku trwałego, czyli zagospodarowania przestrzennego poszczególnych działek. W celu prawidłowego utrzymania istniejącego zagospodarowania (przeprowadzanie konserwacji budynków, właściwa eksploatacja urządzeń infrastruktury) powstaje konieczność stałego nadzoru nad stanem, w jakim

<sup>5</sup> B. Malisz, *op. cit.*, s. 30–31.

utrzymywane są obiekty majątku trwałego. Jest to zadanie nie tylko dla właścicieli terenów, ale i gospodarki narodowej.

Należy także stwierdzić, że współoddziaływania elementów systemu gospodarki przestrzennej określone są przez zmieniające się w czasie ustawodawstwo, kulturę, tradycję i świadomość społeczeństwa. System ten więc funkcjonuje zarówno w sferze materialnej, jak i w sferze regulacji. Możemy mówić o pewnego rodzaju strukturze gospodarki przestrzennej, którą zaprezentowano na rys. 1.



Rys. 1. Struktura gospodarki przestrzennej

Źródło: Z. Szymła, *Determinanty rozwoju regionalnego*, Wyd. ZniO, Wrocław 2000, s. 95.

W sferze materialnej wyrazem tego systemu są procesy i stany materialne zagospodarowania przestrzennego oraz związana z nimi przestrzenna organizacja społeczeństwa, gospodarki i państwa. Natomiast w sferze regulacji tworzy go całokształt działalności człowieka, zmierzający do realizacji celów rozwoju (społecznych, ekonomicznych, ekologicznych i kulturowych), opartych na wykorzystaniu cech i walorów przestrzeni geograficznej. Z tą sferą wiąże się zagadnienie ładu społecznego, poprzez który rozumie się uporządkowaną całość, określony porządek zagospodarowania przestrzennego całego obszaru.

Ład przestrzenny jest wyrazem harmonijności, uporządkowania, proporcjonalności i równowagi środowiska człowieka<sup>6</sup>. Z powyższego rysunku można także wywnioskować, że wpływ sfery regulacji jest równie istotny co sfera materialna na racjonalne kształtowanie struktur przestrzennych. Szczególną uwagę zwraca się na działania związane z realizacją celów polityki przestrzennej. Polityka ta powinna być przełożeniem wizji przestrzennego zagospodarowania na język konkretnych działań wywołujących pożądane zmiany struktury przestrzennej na określonych obszarach<sup>7</sup>. Kierunki polityki przestrzennej są odzwierciedleniem przyjętych celów. Cele te, jeśli mają dobrze spełniać funkcję kryterium decyzyjnego winny być właściwie dobrane i wyraźnie określone. Ponadto zidentyfikowanie wzajemnych powiązań tak określonych celów, będzie prowadziło do skoordynowanych działań polityki zagospodarowania przestrzennego, które przyniosą oczekiwane efekty. Z prawidłowym wyborem odpowiednich celów wiąże się zagadnienie wartości celów. Samo pojęcie wartości definiowane jest w literaturze na kilka sposobów. Zgodnie jednak z definicją J. Szczepańskiego, wartością nazywamy dowolny przedmiot materialny lub idealny, ideę lub instytucję,

Tabela 1

Cechy charakterystyczne systemów wartości

Cecha charakterystyczna	Opis danej cechy
Historyczna zmienność	Przyjmowane systemy wartości ulegają zmianom w czasie.
Istniejące uwarunkowania systemowe	Wynikają z systemu społeczno-ekonomicznego danego społeczeństwa (inne wartości przyjmowane są w społeczeństwie feudalnym, socjalistycznym, bądź kapitalistycznym).
Istniejące uwarunkowania kulturowe	Nie ulegają one zmianie wraz ze zmianą systemu społeczno-ekonomicznego, lecz funkcjonują we wszystkich systemach, są to np. sprawność, ekonomiczność.
Specyficzna struktura	Niektórzy psychologowie przyjmują hierarchiczną strukturę wartości. Spotyka się także pojęcie układu przedmiotowego wartości, można różnić wtedy wartości estetyczne, artystyczne, materialne itp.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: R. Domański, *Teoretyczne podstawy geografii ekonomicznej*, PWN, Warszawa 1987, s. 116-120.

<sup>6</sup> Z. Szymła, *op. cit.*, s. 95.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 96.

przedmiot rzeczywisty lub wyimaginowany, w stosunku do którego jednostka lub zbiorowość przyjmują postawę szacunku, przypisują im ważną rolę w swoim życiu i dążenie do niego odczuwają jako przymus. Wartościami są te przedmioty, które zapewniają jednostce wewnętrzną równowagę i dążenie do nich daje poczucie dobrze spełnionego obowiązku, lub te, które dla grupy są niezbędne dla utrzymania wewnętrznej spójności<sup>8</sup>. Wynika z tego, że przyjęte przez grupę bądź całą społeczność określonego obszaru (regionu, kraju) wartości i systemy wartości są kryterium wyboru celu dążeń, a przez to czynnikiem warunkującym zachowania ludzi i grup społecznych. Uważa się, że określone systemy wartości mają pewne wspólne cechy charakterystyczne. Syntetyczne ujęcie tych cech zaprezentowano w tab. 1.

Akceptowane i przyjęte systemy wartości mają pewne implikacje przestrzenne, które można uznać za cele przestrzenne. Cele przestrzenne są takimi celami społeczno-gospodarczymi, których aspekty przestrzenne są szczególnie istotne<sup>9</sup>. Próbę uporządkowania wartości, ich celów przestrzennych oraz sposobów realizacji przedstawiono w tab. 2.

Tabela 2

System wartości. Cele przestrzenne

Wartości	Cele przestrzenne: środki realizacji
1	2
1. Kulturowe: – przetrwanie – bezpieczeństwo – sprawność – ekonomiczność – środowisko człowieka – nauka – sztuka – technika	1. Cele kulturowe: – położenie obronne – wykorzystanie zasobów i walorów środowiska – ochrona środowiska – centralność w systemie powiązań – minimalizacja transportu – korzyści zewnętrzne – ład przestrzenny – dyfuzja innowacji
2. Wartości społeczno-gospodarcze: 2.1. Wszechstronny i harmonijny rozwój człowieka: – rodzina – zdrowie psychiczne i fizyczne – wykształcenie – praca dająca zadowolenie	2. Cele społeczno-gospodarcze: 2.1. Zbliżanie jakości życia w regionach do optimum społecznego: – realne płace i dochody ludności – możliwości racjonalnego wydatkowania (rynek towarów i usług, mieszkania, urządzenia kulturalne, tereny i urządzenia rekreacyjne),

<sup>8</sup> R. Domański, *Teoretyczne podstawy geografii ekonomicznej*, PWN, Warszawa 1987, s. 117.

<sup>9</sup> R. Domański, *op. cit.*, s. 123.

Tabela 2 (cd.)

1	2
<ul style="list-style-type: none"> <li>- możliwości samorealizacji</li> <li>- czas wolny i rekreacja</li> </ul> <p>2.2. Postęp społeczny:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- doskonalenie organizacji i instytucji społecznych</li> <li>- powszechny i równy dostęp do świadczeń socjalnych</li> <li>- uczestnictwo w życiu społeczno-politycznym</li> <li>- harmonijne przekształcenia struktury społecznej</li> </ul> <p>2.3. optymalny rozwój gospodarczy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- podaż dóbr i usług odpowiadająca racjonalnemu popytowi</li> <li>- innowacje naukowo-techniczne, produkcyjne i organizacyjne</li> <li>- wydajność pracy</li> <li>- oszczędność zasobów</li> <li>- międzynarodowa współpraca gospodarcza i naukowo-techniczna</li> <li>- doskonalenie systemu funkcjonowania gospodarki</li> <li>- harmonijne przekształcanie struktury gospodarczej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- świadczenia społeczne (szkolnictwo, ochrona zdrowia, urzędnictwo socjalne),</li> <li>- infrastruktura techniczna i społeczna</li> </ul> <p>2.2. Przestrzenna organizacja polepszająca przestrzenną dostępność:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rozwój ośrodków regionalnych</li> <li>- wyrównywanie międzyregionalnych różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego</li> <li>- optymalne migracje</li> <li>- sprawna obsługa miejskiego i regionalnego cyklu dziennego</li> </ul> <p>2.3. Ekonomiczna efektywność przestrzennych struktur i procesów:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych</li> <li>- ochrona użytków rolnych, leśnych i terenów rekreacyjnych</li> <li>- optymalna alokacja zasobów pracy, kompleksowe i zsynchronizowane decyzje przestrzenne</li> <li>- unityzacja (optymalne aglomeracje, optymalna koncentracja przewozów sieci transportowej)</li> </ul>

Źródło: Jak do tab. 1, s. 121-122.

W kontekście formułowania celów polityki przestrzennej należałoby jeszcze raz powrócić do zagadnienia gospodarki przestrzennej. Tworzy ona złożony układ organizacyjno-funkcyjny, w ramach którego można wydzielić podmiot i przedmiot gospodarki przestrzennej, cele przestrzenne (wynikające z systemów wartości) i sposoby ich realizacji, a także co równie istotne, będące w dyspozycji środki działania. Uwzględniając wszystkie te elementy mogą być formułowane przez władze założenia polityki przestrzennej, mającej duże szanse powodzenia w realizacji. Należy dodać także, że poprawność przyjętych przez decydentów założeń warunkuje także ich wiedza i doświadczenie. Ponadto R. Domański wyodrębnia pewne racje, kierunki, prawa i reguły, które przy uwzględnieniu odpowiadających im desygnatów i funkcji użyteczności, winny być podstawą przy wyznaczaniu celów polityki przestrzennej (tab. 3).

Zaprezentowane w tabeli zasady pomocne miały być również, już konkretnie, dla rozwiązań polityki przestrzennej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych,

## Zasady polityki przestrzennej

Zasady	Desygnaty	Funkcje użyteczności
Racje	Systemy wartości, założenia, zweryfikowane hipotezy	Konkretyzowanie celów, organizowanie społecznej inicjatywy i energii, ewaluacja planów
Kierunki	Tendencje, prognozy, ograniczenia	Określenie dróg dochodzenia do celów, wariantowanie, opracowanie planów
Prawidła	Regulacje prawne, nakazy i zakazy, struktury administracyjne, system decyzyjny, tryb rozstrzygania konfliktów	Egzekwowanie ładu przestrzennego i ochrony środowiska, tworzenie warunków sprawności działania podmiotów społeczno-gospodarczych
Reguły	Normy, standardy, parametry, instrumenty	Tworzenie mechanizmu funkcjonowania, sterowania działalnością, podnoszenie efektywności, gromadzenie zasobów, pobudzanie rozwoju

Źródło: J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Nauk UAM, Poznań 2001, s. 208.

która, jak pisze Parysek, ciągle jest „mgliście pojmowana”<sup>10</sup>. Wymieniane racje to przede wszystkim definiowane wcześniej systemy wartości uznawane przez społeczeństwo, na których opierać się będą podejmowane działania w sferze projektowej i realizacyjnej (należy przypomnieć, że stanowią one podstawę konkretyzacji celów). Kierunki interpretowane są jako tendencje, trendy, zakładane prognozy czy też przewidywane ograniczenia. Prawidłami gospodarki przestrzennej będą podstawowe jej pryncypia (różnej natury i siły oddziaływania). Regułami będą natomiast normy, standardy, parametry uwzględniane w analizie stanu i planowania celów działania, jak i instrumenty stosowane przy wyborze rozwiązań<sup>11</sup>.

W warunkach polskich cele i zadania w zakresie polityki przestrzennej zawiera Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, z 7 lipca 1994 r. Ponadto koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju zajmuje ważne miejsce w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2001–2006. Głównym założeniem koncepcji polityki przestrzennej jest „dynamizacja rozwoju Polski otwartej na globalny i europejski system gospodarowania i przełamania w ten sposób zapóźnień cywilizacyjnych”<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Nauk UAM, Poznań 2001, s. 207.

<sup>11</sup> J. Parysek, *op. cit.*, s. 207.

<sup>12</sup> *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa, s. 20.



Przestrzeń polska ma być otwarta, konkurencyjna, innowacyjna, efektywna, czysta ekologicznie, zróżnicowana oraz politycznie zdecentralizowana (cele przestrzenne). Prezentowane cele przekształceń zagospodarowania przestrzennego kraju wynikają z globalnych i europejskich trendów rozwoju (globalizacja gospodarki, ekorozwój, integracja polskiej przestrzeni z przestrzenią europejską). Jednak możliwość ich realizacji zależy także od pewnych istniejących ograniczeń, wynikających z czynników wewnętrznych o znaczeniu ogólnokrajowym (historycznie ukształtowanej strukturze przestrzennej kraju, walorów środowiska przyrodniczego, przesłanek demograficznych)<sup>13</sup>.

Stąd w obliczu tak formułowanych celów i istniejących ograniczeń konieczne jest przyspieszenie procesów modernizacyjnych polskiej gospodarki, przypisanie nadrzędnego znaczenia efektywności, innowacyjności i konkurencyjności wobec zadania równoważenia rozwoju kraju. W odniesieniu do przestrzeni oznacza to zgodę na koncentrację aktywności społeczno-gospodarczej w miejscach najkorzystniejszych dla rozwoju gospodarczego. Głównym ośrodkiem skupiającym tę aktywność jest niewątpliwie metropolia stołeczna. W koncepcji jednak zakłada się działania mające na celu uniknięcie trwałej polaryzacji kraju<sup>14</sup>. Osiągane miałyby być to poprzez koncentrację aktywności także w potencjalnych ośrodkach rozwoju społeczno-gospodarczego, w tzw. europolach, tj. Krakowie, Poznaniu, Trójmieście, Szczecinie, Łodzi, Wrocławiu, Lublinie, a także w wybranych pasmach systemu przestrzennego zagospodarowania kraju. Mają stanowić je pasma i ośrodki potencjalnie najwyższej innowacyjności i aktywności społeczno-gospodarczej, kształtujące się wokół systemu infrastruktury technicznej (autostrad, dróg kolejowych, itp.). Ponadto, w miastach o średniej wielkości, które można uznać za krajowe bądź regionalne ośrodki równoważenia rozwoju, a także w strefach i ośrodkach gospodarki turystycznej. Należy stwierdzić, że w przyjętych sformułowaniach kładzie się nacisk na wyrównywanie ukształtowanych historycznie dysproporcji w poziomie zagospodarowania poszczególnych regionów kraju, dyskryminującym społeczności regionalne i lokalne, jak również promowanie dyfuzji aktywności biegunów wzrostu i równowagi na otaczające je obszary, wspomaganie przedsięwzięć inwestycyjnych w strefach dotkniętych recesją i zapóźnionych cywilizacyjnie (Polska wschodnia, północno-wschodnia, GOP)<sup>15</sup>.

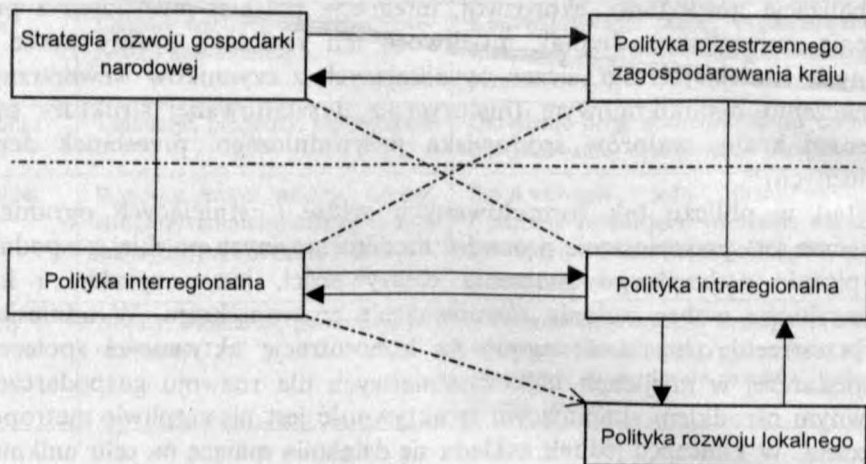
Przedstawione cele i kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, stanowiące elementy polityki regionalnej państwa (polityki interregionalnej), winny znaleźć odzwierciedlenie w programach poszczególnych

<sup>13</sup> Z. Szymła, *op. cit.*, s. 99.

<sup>14</sup> *Narodowa Strategia Rozwoju...*, s. 20.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 21.

regionów (wpływać na kształt polityki intraregionalnej). Wynika to z zależności między tymi dwiema odmianami polityki regionalnej, a w dalszej konsekwencji polityki rozwoju lokalnego. Zależności te przedstawiono na rys. 2.



Rys. 2. Relacje w kształtowaniu polityki intraregionalnej i interregionalnej a strategii rozwoju gospodarki narodowej i polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

Źródło: S. Korenik: *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, Wyd. AE, Wrocław 1999, s. 20.

W kształtowaniu gospodarki regionu istnieją ściśle powiązania między różnymi instytucjami regionalnymi i centralnymi. Prowadzona na poziomie regionu polityka rozwoju regionalnego jest wypadkową przede wszystkim programów gospodarczych realizowanych w skali całej gospodarki, ale też wpływa na nią system planów przestrzennych wyznaczony na szczeblu centralnym. Określony region można uznać za jedno z wielu ogniw będących przedmiotem tej polityki. Ponadto na kształt polityki interregionalnej wpływa także system polityki lokalnej przyjętej i realizowanej na obszarze danego regionu<sup>16</sup> (można stwierdzić, że na jego kształt jako wynik obieranych celów, w dużym stopniu będą miały akceptowane w danym społeczeństwie wartości). Stąd też cele przestrzenne przyjmowane i realizowane na poziomie regionu są silnie powiązane i wzajemnie sprzężone z działaniami ogólnokrajowymi, a z drugiej strony lokalnymi, których znaczenia także nie wolno pomijać. Stąd przykładowo w strategii rozwoju regionu Wielkopolski w przyjętym układzie celów wyróżnia się konieczność „zwiększenia wewnętrznej integracji i istotnej poprawy jakości przestrzeni”, co niepodważalnie kore-

<sup>16</sup> S. Korenik, *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, Wyd. AE, Wrocław 1999, s. 20.

sponduje z celami przyjętymi w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Województwo to charakteryzuje się wewnętrznym zróżnicowaniem (najlepiej jest rozwinięta część centralna, tj. miasto Poznań i obszary przyległe) odczuwalnym społecznie, szczególnie pod względem poziomu bezrobocia<sup>17</sup>. Można zauważyć tu także pokrewne koncepcji ogólnokrajowej, dążenie do przeciwdziałania zjawisku polaryzacji na rzecz rozwoju zrównoważonego. Podobną sytuację zauważa się także na obszarze regionu Małopolski (Kraków a pozostałe obszary regionu) oraz województwa dolnośląskiego, gdzie dominuje Wrocław. Zjawiska polaryzacji w ramach poszczególnych regionów (a także i całego kraju) są raczej negatywnie postrzegane, powodują szereg negatywnych konsekwencji społeczno-gospodarczych w układach regionalnych. Uważa się, że nastąpiła polaryzacja rozwoju obszarów metropolitalnych i peryferyjnych, obejmujących średnie i małe miasta, a zwłaszcza obszary wiejskie. Metropolie rozwijały się zdecydowanie szybciej i restrukturyzowały swoje gospodarki ograniczając rozwój sektorów produkcyjnych, a zwiększając sektor usług, w tym zwłaszcza wielkometrażowych, zagranicznych supermarketów. Miasta średniej wielkości, najczęściej powiatowe, starały się powielać drogę rozwoju metropolii. Natomiast na pozostałych obszarach regionów, czyli w małych miastach i obszarach wiejskich, następował regres gospodarczy i społeczny<sup>18</sup>. Sytuacja ta potwierdza konieczność prowadzenia właściwej polityki przestrzennej (na podstawie przemyślanego wyboru celów oraz dokładnie zdiagnozowanej sytuacji) na poziomie zarówno krajowym, jak i regionalnym. W opracowaniach dotyczących tego zagadnienia powtarzają się postulaty zrównoważonego rozwoju kraju i regionów. Jednak w tym miejscu rodzi się wątpliwość, czy biorąc pod uwagę poziom rozwoju gospodarczego kraju, możliwości i środki jakimi dysponuje Polska, kierując się zasadą rozwoju zrównoważonego (co w sposób oczywisty dotyczy także sposobów realizacji zagospodarowania przestrzennego), mamy szansę na urzeczywistnienie przyjmowanych w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania postulatów „dynamizacji rozwoju Polski i przełamania zapóźnień cywilizacyjnych”.

W dyskusji nad problematyką wyboru właściwych priorytetów i celów polityki zagospodarowania polskiej przestrzeni istniał pogląd, że „teraźniejszość jest kompromisem między dziedzictwem przeszłości a koncepcją rozwoju, którą dane społeczeństwo chce realizować w przyszłości”<sup>19</sup>. Przestrzeń

<sup>17</sup> W. M. Gaczek, L. Wojtasiewicz, *Funkcje i rola Poznania w rozwoju Wielkopolski*, [w:] *Wrocław 2000 plus. Studia nad strategią miasta*, Wyd. UM Wrocławia. Biuro Rozwoju Miasta, Wrocław 2001, s. 86-87.

<sup>18</sup> A. Prusek, *Znaczenie i funkcje aglomeracji krakowskiej w rozwoju społeczno-ekonomicznym regionu Małopolski*, [w:] *Wrocław 2000 Plus...*, s. 69.

<sup>19</sup> A. Kukliński, *Dylematy polskiej przestrzeni na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski*, Wyd. UW, Warszawa 1989, s. 21.

Polski ukształtowana jest poprzez historyczne doświadczenia narodu i państwa. Jej zaletami, które winny być brane pod uwagę, jest dziedzictwo kultury narodowej, świadczące o tożsamości polskiej przestrzeni i jej cechach specyficznych w skali Europy i świata, natomiast barierą rozwojową jest niski poziom rozwoju technologicznego, ekonomicznego i cywilizacyjnego w stosunku do krajów rozwiniętych. Antoni Kukliński w końcu lat osiemdziesiątych wyróżnił trzy szczególnie istotne problemy przestrzeni Polski (ale także i Europy). Po pierwsze, z uwagi na rodzącą się wówczas nową technologię gospodarki przestrzennej w Europie Zachodniej, Polska przestrzeń również powinna stać się nośnikiem rewolucji informatycznej, nowych technologii oraz tworzenia i dyfuzji innowacji. Istotnym zagrożeniem dla polskiej przestrzeni, o którym pisał Kukliński, był kryzys sfery zatrudnienia obejmujący całą Europę, objawiający się rosnącym bezrobociem strukturalnym. W tym czasie w Polsce zjawisko jawnego bezrobocia nie występowało. Zwracał on jednak uwagę na niebezpieczeństwo bezrobocia w miejscu pracy (bezrobocie ukryte) jako największy problem społeczno-gospodarczy polskiej przestrzeni. Kolejnym problemem był stan zanieczyszczenia powietrza i wody kontynentu europejskiego, przy czym sytuacja ekologiczna Polski była szczególnie tragiczna<sup>20</sup>. Mimo zmian, jakim uległ kraj w ostatnim 10-leciu, zagrożenia wynikające z powyższej diagnozy potwierdzają się również obecnie (konieczność odrobienia luki technologicznej, istniejący wysoki poziom bezrobocia oraz postępująca degradacja środowiska).

Podsumowując powyższe rozważania, w przeciwdziałaniu tym zagrożeniom istotną rolę przypisuje się polityce przestrzennego zagospodarowania kraju, która powinna przedstawić całościowy obraz państwa w układzie problemowym i przestrzennym, eksponując predyspozycje rozwoju poszczególnych obszarów kraju oraz operacyjne i przestrzenne odwzorowanie określonej strategii rozwoju, przyczyniając się do wykorzystania istniejących szans i różnicowań przestrzennych. Ponadto powinna służyć stymulacji rozwoju, zarówno kraju, jak i poszczególnych regionów, dbając o ład przestrzenny i jakość środowiska życia człowieka, a także stanowić płaszczyznę porozumienia władz administracji rządowej i samorządowej, w rezultacie przyczyniając się do lepszego określenia kompetencji i organizacji administracji publicznej. Przypisuje jej się także rolę w koordynacji rzeczowej i przestrzennej strumienia inwestycji, zarówno w układzie pionowym, jak i poziomym, z uwzględnieniem zakresu interwencjonizmu państwowego<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 22–23.

<sup>21</sup> E. Wysocka, J. Koziński, *Przesłanki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, [www.sigma.ire.pw.edu.pl](http://www.sigma.ire.pw.edu.pl)

*Małgorzata Pięta*

**THE GOALS OF CONTEMPORARY SPATIAL POLICY IN NATIONAL AND REGIONAL ASPECT BASED ON THE EXAMPLE OF POLAND**

The essential field of government intervention is spatial policy as a part of regional development policy. The spatial policy should lead to particular activities, which take effect in expected changes of regions' and whole country's structure. The directions of spatial policy are results of chosen and accepted aims. It should be stressed, that these aims should be correctly chosen and determined. Additionally, to gain appropriate results in spatial policy, the mutual connections between aims also should be identified.