

Maciej Cesarski

*Instytut Gospodarstwa Społecznego
Szkoła Główna Handlowa¹*

Zrównoważona przestrzeń zamieszkiwania platformą regionalnej spójności społecznej – kontrowersje wokół perspektywy Unii Europejskiej

Streszczenie

Celem opracowania jest wartościowanie kierunków podążania przez Unię Europejską do regionalnej spójności społecznej związanej ze spójnością gospodarczą i terytorialną. Przeprowadzona analiza potwierdza tezę, że paradygmat wzrostu ekonomicznego nie sprzyja regionalnej spójności społecznej. Szanse poprawy tej spójności leżą w równoważeniu przestrzeni zamieszkiwania w myśl koncepcji rozwoju trwałego, które akcentuje rolę infrastruktury osadniczej w tym zakresie. Rynkowy mechanizm wzrostu w wersji liberalnej nadal kładzie się cieniem na rozumowaniu gremiów UE w zakresie analizowanym w tym opracowaniu. Przemawia to za zasadnością podejścia badawczego konfrontującego przeszłość z naukowymi wyobrażeniami dotyczącymi odleglejszej przyszłości w celu unaocznienia przesłanek zmiany paradygmatu dalszego rozwoju.

Słowa kluczowe: zrównoważona przestrzeń zamieszkiwania, regionalna spójność społeczna, infrastruktura osadnicza, perspektywa UE

¹ IGS SGH, ul. Wiśniowa 41, 02-520 Warszawa; adres elektroniczny autora: maciej.cesarski@sgh.waw.pl

Wprowadzenie

Wystrzegając przeciwieństwa, nie wdając się w rozważania z zakresu metodologii i klasyfikacji dyscyplin i dziedzin nauki, można mówić o dwóch możliwych w zakresie badań stosowanych generalnych podejściach nauk społecznych do szeroko rozumianego rozwoju cywilizacyjnego. Pierwsze polega na chęci dogłębnego, niekiedy szczegółowego, mającego odcień pragmatyczny poznania związanego z panującym paradygmatem rozwoju. Dostarcza wartościowych analiz odcinkowych, stawiając sobie niewykonalne do końca zadanie poznania jakże mało uchwytniej rzeczywistości rozumianej jako terażniejszość. Jest swego rodzaju bieżącą naukową reakcją typu indukcyjnego na pojawiające się fakty i zjawiska, zwiększając prawdopodobieństwo trafnych działań w krótkim okresie. Podejście drugie – z wyraźniejszymi od pierwszego cechami twórczości naukowej – próbuje spojrzenia bardziej dedukcyjnego i zarazem redukcyjnego. Konfrontuje stosunkowo czytelną przeszłość z naukowymi wyobrażeniami dotyczącymi nierozpoznawalnej w zasadzie odleglejszej przyszłości. Przyczynia się przez to do uświadamiania i uzasadniania przesłanek przechodzenia do innego paradygmatu rozwoju. Wielość szkół rozumowania mieszczących się w ramach obu skrajnie naświetlonych badawczych podejść do rozwoju cywilizacyjnego jest istotnym świadectwem nieprzekraczalnych granic poznania naukowego.

Przedkładane opracowanie, czerpiąc z obu modelowych sposobów poznania naukowego, nachylone jest w stronę odleglejszej przyszłości. Polega na rozważaniach dotyczących roli i potencjału równoważenia przestrzeni zamieszkiwania wobec perspektywy UE w zakresie kształtowania regionalnej spójności społecznej. Pojęcie przestrzeni zamieszkiwania sięgającej potencjalnych granic osadnictwa zakreślanych geodezyjną przestrzenią kuli ziemskiej nabiera czytelnego sensu w związku z zagospodarowaniem przestrzennym. Przedmiotem tego zagospodarowania jest przestrzeń geograficzna, czyli środowisko materialne człowieka, złożone ze środowiska naturalnego oraz trwałego zainwestowania. W zakresie tego zainwestowania istnieją z kolei obiekty i urządzenia tworzące infrastrukturę osadniczą, której rozmieszczenie i zasięg oddziaływania wyznaczają przestrzeń zamieszkaną, stanowiącą rdzeń przestrzeni zamieszkiwania. U podstaw infrastruktury osadniczej, a tym samym przestrzeni zamieszkaną stoi mikroprzestrzeń w postaci mieszkań (Cesarski 2013a, s. 9–13)².

Przestrzenny wymiar spójności społecznej a koncepcja trwałego zrównoważonego rozwoju

Można postawić tezę, że spojrzenie UE na spójność społeczną mającą immanentny wymiar przestrzenny jest podporządkowane kontynuacji rozwoju społeczno-gospodarczego opartej na rynkowym paradygmacie wzrostu ekonomicznego z modyfikacjami uwzględnia-

² W zakres przestrzeni zamieszkaną wchodzi także przestrzenne struktury osadnicze warunkowane rozwojem kapitału ludzkiego i społecznego. W ramach tych struktur istnieją inne – poza stwarzanymi przez infrastrukturę osadniczą – miejsca pracy i aktywności społecznej (przedsiębiorstwa, firmy, instytucje, organizacje itp.), które powinny znajdować się z kolei w odpowiednich relacjach funkcjonalno-przestrzennych z infrastrukturą osadniczą.

jącymi niektóre przesłanki koncepcji trwałego zrównoważonego rozwoju. Równoważenie przestrzeni zamieszkiwania, w tym przestrzeni zamieszkaanej, stanowiące mało uświadamiany humanistyczny cel nadrzędny rozwoju cywilizacyjnego, musi zakładać zwrot tego paradygmatu w kierunku koncepcji trwałego rozwoju zrównoważonego. Rozwój taki jest w pełni nieosiągalny, zatem mówienie o jego równoczesnej trwałości i zrównoważeniu wydaje się tu usprawiedliwione.

Przeszłość podkreślona jest w sugestywny sposób dzisiejszym strukturalnym kryzysem, zrodzonym bezpośrednio z finansowo-bankowych błędów mających punkty styczne z polityką mieszkaniową i osadniczą (Sowell 2009, s. 57–89; Stiglitz 2010, s. 89–126). Nawarstwienia problemy cywilizacji zachodniej przeczące postępom w trwałym rozwoju, spójności społecznej i równoważeniu przestrzeni zamieszkiwania, wynikające w dużym stopniu z zaniedbań polityki mieszkaniowej i osadniczej (Cesarski 2013c, s. 22–33). Są nimi przede wszystkim segregacja społeczna i przestrzenna oraz niedostateczna spójność terytorialna. Strukturalnym problemem jest od paru dekad starzenie się społeczeństw, a obecnie stała się nim samodzielność młodego pokolenia oraz ludności migrującej. Dochodzą do tego kwestie oszczędzania energii oraz innych działań proekologicznych przy znacznym bezrobociu i patologii czasu wolnego w sytuacji ciągłej presji na wzrost gospodarczy (Cesarski 2008a, s. 559–569). Sytuacji tej ma przeciwdziałać zdaniem UE polityka spójności, w tym spójności społecznej.

Celem tego opracowania jest wartościowanie kierunków podążania przez UE do spójności społecznej, złączonej w formule polityki spójności ze spójnością gospodarczą i terytorialną, które wpływają z kolei na ogólny rozwój przede wszystkim w wymiarze regionalnym. Trudno tu rozdzielić cele i środki, tak jak trudno sprowadzić – jak to się czyni między innymi w UE – stopień spójności społecznej do wskaźnika stopy bezrobocia czy stopy partycypacji. Spójność społeczna może być bowiem np. narzędziem oraz efektem osiągnięcia spójności terytorialnej i gospodarczej. Podstawą jest tu jednak zawsze zagospodarowanie przestrzenne. Dotyczy to nie tylko sieciowej infrastruktury technicznej (np. transportowo-telekomunikacyjnej), lecz także innych punktowych elementów infrastruktury osadniczej (np. mieszkań, szkół, szpitali). Elementy te winny podbudowywać – na równi z infrastrukturą sieciową – funkcjonowanie regionów i układów osadniczych różnej skali, różnego rodzaju oraz o różnym położeniu w stosunku do ośrodków tradycyjnie wysokiego wzrostu gospodarczego.

Przedmiotem wartościowania są niektóre stwierdzenia zawarte w strategii „Europa 2020” oraz w innych dokumentach z nią związanych wywodzących się z UE odnoszące się do polityki spójności. Polityki oznaczającej w UE działania sprzyjające wyrównywaniu różnic w warunkach gospodarczych i społecznych między regionami UE i wewnątrz nich, a więc osiągnięciu spójności terytorialnej. Wartościowanie takie bazuje na koncepcji trwałego (zrównoważonego) rozwoju. Aby jednak koncepcja ta zyskała czytelniejsze walory aplikacyjne, musi zostać wskazana płaszczyzna nadrzędna zespalająca w większym niż dotąd stopniu trzy płaszczyzny prób realizacji trwałego rozwoju: społeczną, ekonomiczną i przyrodniczo-ekologiczną. Taka płaszczyzna nadrzędna może dać szansę dodatkowego zespalania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.

Trwały rozwój można określić jako rozwój osiadłych, współdziałających w gospodarowaniu społeczeństw efektywnie produkujących głównie pracochłonne dobra i usługi podstawowe, oszczędzających zasoby naturalne oraz umożliwiających powszechną konsumpcję i zatrudnienie – przy orientacji na ascetyczny styl życia i sprawiedliwość międzypokoleniową (Cesarski 2006, s. 167–181; Cesarski 2012, s. 125–149). Taka produkcja i konsumpcja może być urzeczywistniana stosunkowo najłatwiej w zakresie infrastruktury osadniczej – wyodrębnionej w Polsce w latach 70., której konstytutywnym elementem są mieszkania (tj. infrastruktura mieszkaniowa) oraz inne obiekty budowlane (Andrzejewski 1979, s. 25–38). Kryterium funkcjonalno-przestrzenne, nawiązujące do teorii analizy systemowej, szeregujące dobór i znaczenie członów oraz elementów infrastruktury osadniczej decyduje o tym, że infrastruktura ta jest systemem (Cesarski 2008b, s. 495–517). Kryterium to dopomaga także w badaniach wzajemnego oddziaływania trzech aspektów trwałego rozwoju opartych na analizie systemowej (Clark, Crutzen, Schellnhuber 2004, s. 1–28; Magnuszewski 2010, s. 44–70; Shaw 1994, s. 193–214; Soroczynski 2002, s. 133–138).

Wydatniejsze skierowanie działań społeczno-gospodarczych na zasady rozwoju trwałego może uczynić rozwój cywilizacji ludzkiej bardziej harmonijnym (*Dokumenty...* 1998, s. 3 i dalsze; Skowroński 2006, s. 47–57). Narzuca się jednak potrzeba przyjęcia celu nadrzędnego tego rozwoju. Cel ten uświadamia spojrzenie na sferę osadnictwa, zatem na podlegającą obserwacji przestrzeń zamieszkiwania. Generalne założenie takiego podejścia polega na prostej, a mało przypominanej konstatacji, że efekty wszelkiego gospodarowania przejawiają się w przestrzeni zamieszkiwania, a przede wszystkim w przestrzeni zamieszkaney. Dla przyszłego lepszego ukierunkowania aktywności społeczno-gospodarczej na działania podbudowujące przekształcenia przestrzeni zamieszkiwania w myśl trwałego rozwoju potrzebne są najpierw propozycje rozwiązań typu globalnego. Rozwiązaniem tym może być koncepcja infrastruktury osadniczej dająca szanse integracji przestrzeni zamieszkaney wokół elementów zagospodarowania przestrzennego podbudowujących bezpośrednio – zgodnie z kryterium funkcjonalno-przestrzennym – procesy osiedleńcze. W koncepcji infrastruktury osadniczej tkwią możliwości nadawania rozwojowi trwałemu treści logicznie akceptowalnych i powszechnie zrozumiałych (Cesarski 2012, s. 125–149). Dopiero na tym tle nabiera większego sensu mówienie o spójności społecznej w kontekście stosunkowo wysokiej jakości życia, zmniejszania różnic między standardami osiedleńczymi, unikania nierówności społecznych oraz budowania solidarności w społeczeństwie. Trudne, wręcz niemożliwe jest jednak wskazanie konkretnych rodzajów aktywności społeczno-gospodarczej bezpośrednio powodujących wzrost spójności społecznej, zwłaszcza w krótkim okresie.

W kierowaniu tej aktywności na równoważenie zwłaszcza przestrzeni zamieszkaney w celu urzeczywistniania rozwoju trwałego istotne są niezbędne rozmiary infrastruktury osadniczej oraz efektywny i proekologiczny sposób jej wytwarzania, a także utrzymania. Istotne są również właściwe funkcjonalno-przestrzenne relacje członów i elementów tej infrastruktury – podstawowych, wyspecjalizowanych i unikalnych o różnym oddziaływaniu przestrzennym. Również relacje członów i elementów infrastruktury osadniczej do

pozostałego zagospodarowania przestrzennego oraz relacje czasowe ich powstawania. Te aspekty infrastruktury osadniczej wyznaczają przestrzenną i społeczną dostępność przestrzeni zamieszkałej oraz standardy jej użytkowania, które decydują o przybliżeniu się do trwałego rozwoju. Analiza rozmiarów i relacji infrastruktury osadniczej dotyczyć musi głównie wymiaru regionalnego w związku ze złożonością procesów społeczno-gospodarczych i przyrodniczo-ekologicznych. Dopiero w tym wymiarze pojawia się zdolność do odczytania w dużym stopniu samoczynnego rozwoju tych procesów oraz ich wspomagania, a niekiedy sterowania nimi.

Globalizacja narzuca – zwłaszcza w słabszych ekonomicznie państwach i regionach – jednostronny rozwój infrastruktury osadniczej dotyczący jej elementów związanych głównie z infrastrukturą bankowo-biznesową, transportem, łącznością itp. Elementy te warunkują bowiem bezpośrednio wzrost gospodarczy w spojrzeniu krótkookresowym. Zmiana paradygmatu wzrostu gospodarczego wymaga jednak zintegrowanego rozwoju całej infrastruktury osadniczej podbudowującej przechodzenie do bardziej trwałego rozwoju. Szczególna rola infrastruktury osadniczej w tym zakresie polega na możliwości spełniania funkcji podbudowy oraz funkcji zasadniczej platformy rozwoju trwałego.

Gospodarka jest działalnością wielce złożoną, wieloaspektową. Winna być zatem szeroko rozumianym gospodarowaniem społecznym koniecznym do istnienia cywilizacji, zgodnym z koncepcją trwałego rozwoju. Zmierzenie do trwałości gospodarowania społecznego wymaga przy tym innych miar, np. stopnia trwałości i jakości życia, niż w przypadku ekonomii tradycyjnej nastawionej na wzrost, w której jakość życia i dobrobyt są utożsamiane. Zachowawczy system wartości, mocno osadzony w – promieniujących na znaczną część współczesnych społeczeństw – interesach ekonomicznych ośrodków władzy różnego szczebla, zdaje się stanowić dziś nieprzekraczalną barierę w tym zakresie (Kielczewski 2009, s. 108–120; Platje 2009, s. 131–143). Gospodarowanie społeczne sprosowane może być wszakże do wskazywanych trzech aspektów lub płaszczyzn takiego rozwoju (Auty, Brown 1997, s. 3–20; Kośmicki 1996, s. 97–112; Zabłocki 2002, s. 46–63). Tak rozumiana gospodarka jest dominującą częścią podsystemu „przestrzeń zamieszkała” w globalnym systemie „przestrzeń zamieszkiwania człowieka na Ziemi”. Trwały rozwój gospodarowania społecznego możliwy jest tylko jako składnik zrównoważonego rozwoju przestrzeni zamieszkiwania. Równoważenie rozwoju infrastruktury osadniczej może być zatem podstawą równoważenia gospodarki wtedy, gdy przyczynia się do zrównoważonego rozwoju przestrzeni zamieszkiwania (Cesarski 2013b, s. 9–25). Analogicznie, regionalna spójność społeczna nie może zachodzić w niezrównoważonej przestrzeni zamieszkałej, gdyż jest jak całe gospodarowanie społeczne elementem podsystemu „przestrzeń zamieszkała” w systemie „przestrzeń zamieszkiwania”.

Naszkicowana problematyka otwiera jakże obszerne interdyscyplinarne pole przyszłych badań nad rozwojem cywilizacyjnym. W przedkładanym opracowaniu poszukuje się we wskazanym kontekście odpowiedzi na pytanie, które kierunki działań UE służą lub mogą służyć realnemu równoważeniu przestrzeni zamieszkiwania przekładającemu się na kształtowanie regionalnej spójności społecznej, a które z nich tkwią w paradygmacie wzrostu gospodarczego, nie dając większych szans w tym zakresie. W związku z celem opracowa-

nia wartościowaniu nie podlegają wymierne zadania określone kwantytatywnie, a jedynie proponowane przez UE kierunki zmian.

Regionalna spójność społeczna w UE a równoważenie przestrzeni zamieszkaanej

Traktat z Lizbony, poza spójnością gospodarczą i społeczną, wskazuje potrzebę spójności terytorialnej³. Daje asumpt do obejmowania tego zagadnienia przez programy unijne (*Wnioski...* 2010, s. 8). W strategii rozwoju „Europa 2020” – zastępującej od 2010 r. nieudaną Strategię Lizbońską – wytyczone są trzy formalnie powiązane priorytety. Rozwój inteligentny ma polegać na – obiektywnie jak się wydaje pożądaney bez względu na paradygmat rozwoju – gospodarce opartej na wiedzy i innowacjach. Drugi priorytet to rozwój zrównoważony zasadzający się na gospodarce efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i – co zgodnie z paradygmatem wzrostu ekonomicznego akcentuje cel przewagi, a nie współdziałania – bardziej konkurencyjnej. Priorytet trzeci polega na rozwoju sprzyjającym włączaniu społecznemu poprzez wspieranie gospodarki o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej – jak to się dość pochośnie zakłada – spójność społeczną i terytorialną. W sposobie sformułowania tego priorytetu umyka nauka z przeszłości, że forsowanie wzrostu ekonomicznego skierowane na zwiększanie zatrudnienia nie sprzyjało na ogół – nawet w okresach koniunktury – istotniejszym postępom w spójności społecznej i terytorialnej (*Strategia...* 2010, s. 5–7).

W strategii „Europa 2020” znalazła się zgodna z interesami nowych państw członkowskich polityka spójności mogąca służyć realnemu równoważeniu przestrzeni zamieszkiwania według zasad trwałego rozwoju. Strategia stawiała wszakże wzorem starego paradygmatu głównie na wspieranie innowacyjności, która ma wyciągać unijne peryferie z biedy. Strategia podnosi w tym zakresie potrzebę utrzymania nakładów w zasadzie tylko na tzw. infrastrukturę podstawową, czyli transportowo-komunikacyjną, energetyczną itp. Nowe państwa UE obowiązują jednak wszystkie priorytety strategii. Zadania ich są więc relatywnie większe i bardziej złożone niż państw „starej Unii”. Problemem typu mechanistycznego, mającym korzenie w przeszłości, jest tu odzyskanie zdolności do wzrostu gospodarczego jako warunku pomocy zapóźnionym państwom i regionom. Paradoks biedy właściwy szwankującemu paradygmatowi wzrostu gospodarczego jest zatem aż nadto widoczny. Brak mechanizmów zapewniających realizację wspólnie określonych celów przez wszystkich członków UE uzależnia politykę spójności w tym zakresie od woli politycznej państw – jak w przypadku nieudanej Strategii Lizbońskiej. Ponadto strategia „Europa 2020” niesie ryzyko sektorowego rozczłonkowania budżetu EU, wbrew rozwojowi trwałemu, równoważeniu przestrzeni zamieszkiwania, polityce spójności i potrzebom regionów⁴.

³ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

⁴ *Spójność społeczna a rozwój regionalny w PE*, http://sejmometr.pl/sejm_komunikaty/80 [dostęp: 21.05.2013].

W budżecie UE planowany jest fundusz rozbudowy infrastrukturalnej (*Connecting Europe Facility* – CEF) związany z polityką spójności, wspierający najważniejszy dla wzrostu ekonomicznego rozwój infrastruktury transportowo-komunikacyjnej, energetycznej oraz technologii informatycznych. Szanse pozytywne zmiany w kierunku realnej polityki spójności związane są natomiast z wzmocnieniem rozwoju obszarów miejskich, integralności funduszy polityki spójności oraz z wzrostem środków dla Europejskiej Współpracy Terytorialnej (*Budżet...* 2011, s. 4–29).

W piątym raporcie o polityce spójności, w części dotyczącej infrastruktury XXI w. podkreśla się jej dobroczynne oddziaływanie na poziomie regionalnym na konkurencyjność, dając ponownie przykład infrastruktury transportu, telekomunikacji itp. Poprzestaje się tam na stwierdzeniu znamionującym myślenie w starym paradygmacie, że infrastruktura publiczna wywiera pozytywny i istotny wpływ na produktywność i wzrost ekonomiczny (*Inwestowanie...* 2010, s. 55–63). W dokumencie tym zaznacza się także sztuczny i wybiórczy podział na rodzaje polityki o wyraźnym lub częściowym wymiarze przestrzennym oraz nieposiadające tego wymiaru. Jednocześnie stwierdza się, że wszystkie rodzaje polityki winny mieć wymiar terytorialny w ocenie *ex post* w celu uchwycenia zamierzonych i niezamierzonych oddziaływań przestrzennych. Poza tym w raporcie brak – pozostającej poza gestią UE – polityki mieszkaniowej i osadniczej jako polityki w najwyższym stopniu przestrzennej (*Inwestowanie...* 2010, s. 179–253). W ramach polityki spójności Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) mają służyć realizacji zintegrowanej strategii rozwoju terytorium poprzez delegację części zadań programów operacyjnych na poziom niższy niż regionalny (subregionalny lub lokalny) w celu łączenia finansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) (Ratuszniak 2013, s. 4–36).

W dobie kryzysu społeczno-gospodarczego zauważa się – pozostając jakby w obecnym paradygmacie – że inwestowanie w społeczeństwo zwiększa zaangażowanie ludności w rynek pracy i – co zwiastuje nowy paradygmat – w działania obywatelskie. Sugerowane efektywniejsze wydawanie środków na cele społeczne może jednak nie wystarczyć. Mimo iż polityka społeczna pozostaje domeną państw członkowskich, musi być koordynowana przez UE, by grupy społeczne zagrożone wykluczeniem nie cierpiały nadto w wyniku kryzysu. Trafnie stwierdza się, że niedoinwestowanie jakiegoś celu społecznego w danym państwie ma skutki dla wszystkich członków UE. Nacisk na inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego trąci wszakże starym mechanizmem wzrostu ekonomicznego⁵. Nierozwiązalny w dotychczasowym paradygmacie wydaje się problem konieczności jednoczesnego zwiększania długookresowej stabilności i konkurencyjności, czyli potencjału wzrostu ekonomicznego, oraz powiększania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej⁶.

⁵ *Inwestycje społeczne: Komisja wzywa państwa członkowskie do skupienia się na wroście i spójności społecznej*, KE, Komunikat, Bruksela, 20 lutego 2013 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-125_pl.htm [dostęp: 21.05.2013].

⁶ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli i priorytetów polityki spójności w ramach strategii „Europa 2020”*, C 248, Dz. Urz. UE z 25.8.2011.

Spektakularną spuścizną paradygmatu wzrostu są demograficzne przeobrażenia rodzin polegające na spadku dzietności poniżej zastępowalności pokoleń, odraczania rodzenia pierwszego dziecka, powiększaniu się częstości separacji, rodzin niepełnych i bez stałych dochodów a także niesamodzielnych osób starszych (*Opinion...* 2011, s. 7–13). W strategii „Europa 2020” ustalono jednak zgodnie z literą rozwoju trwałego, że stopa zatrudnienia będzie wzrastać tylko w połączeniu z polityką prorodzinną, umożliwiającą wychowanie chęćniej liczby dzieci, bez przerw w pracy zawodowej. Wskazano fundusze EFS i EFRR, stanowiące podstawę równoważenia przestrzeni zamieszkałej w wymiarze infrastrukturalnym, jako istotne narzędzia polityki prorodzinnej, która nie jest formalnie prowadzona przez UE. Podkreślono współzależność polityki regionalnej, inwestycyjnej, mieszkaniowej, kształcenia i zatrudnienia w uatrakcyjnianiu obszarów dla młodej ludności jako uzupełnienia polityki rodzinnej oraz wagę synergii tych dziedzin w stymulowaniu dynamiki demograficznej i inteligentnego rozwoju⁷.

Odnosnie do polityki spójności wysuwane są cele społeczne, socjalne i solidarnościowe oraz podkreśla się potrzebę łączenia funduszy EU dla celów inwestycyjnych. Zaznacza się, że niespełnienie i tych warunków będzie podważać spójność społeczną i terytorialną. Twierdzi się jednocześnie w duchu paradygmatu wzrostu, że ich realizacja może zwiększać konkurencyjność regionalną decydującą o konkurencyjności całej UE. Podobnie, zdaniem UE, konkurencyjność Europy w dużym stopniu zależy od jej metropolitalnych regionów, będących centrami kreatywności oraz innowacji. Brakuje namysłu nad tym, że konkurencja regionów może niweczyć dążenie do rozwoju trwałego przez preferowanie wszelkich dróg regionalnego wzrostu ekonomicznego. Bardziej przekonujące jest wskazanie w tym zakresie znaczenia funkcjonalnych regionów jedno- lub wielocentrycznych mających transgraniczne horyzontalne powiązania regionalne oraz wertykalne gospodarcze. W kierunku zmiany paradygmatu wydaje się iść dostrzeganie korzyści z partnerstwa obszarów wiejskich i miejskich⁸.

Skala i strukturalny charakter obecnego kryzysu tonują wszakże jednostronne rozumienie inteligentnego wzrostu spowodowanego do przodujących ośrodków. Wobec wysokiej stopy bezrobocia i innych problemów społecznych w wielu państwach UE jako kluczowy instrument polityki spójności wskazuje się politykę regionalną zmniejszającą dysproporcje w poziomie rozwoju regionów wraz z wspieraniem innowacji. Mówi się także o strategii inteligentnej specjalizacji regionów i samorządów lokalnych z uwzględnieniem ich specyficznych cech. Obiecująco zauważa się, że w słabszych regionach inteligentny wzrost wymaga rozwoju infrastruktury świadczącej usługi podstawowe. Dystans bogatych i biednych regionów UE coraz bardziej się bowiem powiększa⁹. Z drugiej strony czynnik polityki regionalnej zajmuje marginalne miejsce np. w inicjatywie „Unia innowacji”,

⁷ Tamże. Por.: *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki regionalnej jako czynnika przyczyniającego się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii „Europa 2020”*, COM(2010) 553, Dz. Urz. UE z 29.10.2011.

⁸ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli i priorytetów...* op.cit.

⁹ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki regionalnej...* op.cit.

mimo wysunięcia hasła upowszechniania korzyści z innowacji w całej UE (*Unia...* 2010, s. 22–23).

Podobny niejednoznaczny klimat myślenia daje się odczytać w okresie bezpośrednio poprzedzającym obecny kryzys. W 2006 r. trafnie dostrzeżono wybiegającą w przyszłość konieczność połączenia europejskiego modelu społecznego z zagadnieniami gospodarczymi i środowiskowymi w „europejski model makrosocjalny” z aspektem socjalnym. Model ten winien zapewniać standardy demokratycznego, solidarnego i ekologicznego obszaru zintegrowanego społecznie i odpowiadające temu poczucie jakości życia. Używa się jednak również języka z przeszłości, pisząc, że obszar zintegrowany społecznie ma być konkurencyjny (a nie współdziałający) i cechujący się dobrobytem (a nie ascetycznym stylem życia)¹⁰.

Podsumowanie i wnioski

W przywołanych dokumentach UE nie operuje się terminem infrastruktury osadniczej funkcjonującym w publikacjach o wydzwiku światowym (*An urbanizing...* 1996, s. 309 i dalsze). Rozpatrywany jest natomiast głównie efektywny i proekologiczny rozwój infrastruktury transportowo-komunikacyjnej, energetycznej itp. – w kontekście innowacyjności i konkurencyjności, zwłaszcza odnośnie do peryferii UE. Brakuje stwierdzeń dotyczących funkcjonalno-przestrzennych relacji rodzajów infrastruktury, ich rozmieszczenia stosunku do innego zagospodarowania przestrzennego oraz czasowych sekwencji powstawania. Głównie z tych powodów polityka spójności, w tym spójności społecznej, zajmuje w wykładni UE wtórne miejsce w stosunku do stymulacji wzrostu ekonomicznego.

Sprzeczna w wielu przypadkach wymowa dokumentów UE dotyczących kwestii regionalnego oblicza polityki spójności stanowi jeszcze jeden z przejawów wielkiej niewiadomej jaką jest przyszłość społeczno-gospodarcza właściwie całej Europy. Jest to zarazem istotny symptom znacznej głębokości kryzysu oraz świadectwo potrzeby podjęcia energiczniejszych przeciwdziałań, które muszą oznaczać naruszenie interesów międzynarodowego kapitału. Czy UE stać na takowe? Dzisiejszy skumulowany koniunkturalny i strukturalny kryzys uświadamia, w niezamierzony sposób, potencjał oraz szanse infrastruktury mieszkaniowej i osadniczej, a szerzej – polityki mieszkaniowej i osadniczej. Walory tych dziedzin w przybliżaniu się do trwałego i zrównoważonego rozwoju przestrzeni zamieszkiwania nie są jednak obecnie w należyтым stopniu uwzględniane w dokumentach UE związanych ze strategią „Europa 2020”.

Przeprowadzona analiza potwierdza tezę, że paradygmat wzrostu ekonomicznego nie sprzyja równoważeniu przestrzeni zamieszkałej i całej przestrzeni zamieszkiwania w myśl koncepcji trwałego rozwoju. Na tym tle trudno mówić dziś o gospodarowaniu społecznym i postępach spójności społecznej w wymiarze regionalnym. Szanse rzeczywistej poprawy spójności społecznej leżą w wymagającym długiego okresu równoważeniu przestrzeni zamieszkiwania z uwzględnieniem zarysowanych w niniejszym opracowaniu kontrowersji

¹⁰ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”, C 309/25, Dz. Urz. UE z 16.12.2006.*

wokół perspektywy UE w zakresie kształtowania regionalnej spójności społecznej. Przypomnieć tu można – jako możliwą pośrednią fazę takiego procesu – propozycję gospodarki rynkowej posiadającej społeczno-ekologiczny porządek ramowy związany z interwencją publiczną (Platje 2009, s. 131–143). W przypadku Polski takiemu porządkowi nie służy brak planów zagospodarowania przestrzennego – tak ważnych zwłaszcza dla miast – dotyczący około $\frac{3}{4}$ powierzchni naszego państwa (*Analiza...* 2012, s. 14). Brak ten jest dużym zagrożeniem dla rzeczywistej realizacji trwałego zrównoważonego rozwoju zgodnie z zasadami spójności społecznej i terytorialnej społeczności lokalnych stanowiących podstawę przestrzeni zamieszkałej. Zagrożeniem dla spójności społecznej w społecznościach lokalnych może być także ich depopulacja i starzenie się. Te groźne zjawiska i procesy mogą jednak przeradzać się w szansę dla budowania tej spójności przy realizowaniu projektów UE w zakresie infrastruktury i form spędzania wolnego czasu przez ludzi starszych wiekiem. Dawać będą bowiem wówczas zatrudnienie młodszym grupom wiekowym, wpływając pozytywnie na wykorzystanie lokalnych uwarunkowań poprzez współdziałania, a nie przez konkurowanie.

Rynkowy paradygmat wzrostu ekonomicznego w wersji liberalnej, pozornie korzystny dla najbogatszych, lecz podcinający z czasem także i ich rozwój oraz trwanie, wydaje się nadal kłaść cieniem na rozumowaniu gremiów UE w analizowanym w tym opracowaniu zakresie. Przedstawione rozważania przemawiają za zasadnością podejścia badawczego konfrontującego przeszłość z naukowymi wyobrażeniami dotyczącymi odleglejszej przyszłości w celu unaoczniania przesłanek innego, lepszego paradygmatu rozwoju cywilizacyjnego.

Bibliografia

- Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku* (2012), Warszawa, IGiPZ im. S. Leszczyckiego PAN.
- Andrzejewski A. (1979), *Związki infrastruktury społecznej z rozmieszczeniem mieszkalnictwa oraz infrastruktury osadniczej*, w: *Kształtowanie infrastruktury społecznej w Polsce w latach 1971–1980 oraz uwarunkowania i przesłanki jej rozwoju w latach 1981–1985*, Gdańsk, KPPiPS PAN, INP UG.
- An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements* (1996), UN Centre for Human Settlement Infrastructure and Environment Programme, Oxford, Oxford University Press.
- Auty R.M., Brown K. (1997), *An Overview of Approaches to Sustainable Development*, w: R.M. Auty, K. Brown (red.), *Approaches to Sustainable Development*, London, Routledge.
- Budżet z perspektywy „Europy 2020”* (2011), KOM(2011) 500, Bruksela, Komisja Europejska.
- Cesarski M. (2006), *Mieszkalnictwo i osadnictwo w integracji europejskiej – możliwości i bariery*, w: K. Żukrowska (red.), *Integracja europejska – nowe bariery czy trwałe kryzys?*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH.

- Cesarski M. (2008a), *Polityka mieszkaniowa i osadnicza a współczesne problemy cywilizacji zachodniej*, w: K. Żukrowska (red.), *Nauki ekonomiczno-społeczne a rozwój*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH.
- Cesarski M. (2008b), *Rozwój infrastruktury osadniczej w Polsce w latach 1990–2005 – miary nakładów*, *Kwartalnik KES „Studia i Prace”*, nr 15.
- Cesarski M. (2012), *Od funkcjonalnego mieszkania ku zrównoważonej przestrzeni zamieszkiwania – rola infrastruktury osadniczej*, *Kwartalnik KES „Studia i Prace”*, nr 2.
- Cesarski M. (2013a), *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH.
- Cesarski M. (2013b), *Infrastruktura osadnicza w gospodarce regionalnej – kwestie równowagi rozwoju*, *Kwartalnik KES „Studia i Prace”*, nr 3.
- Cesarski M. (2013c), *Kryzys istoty kapitalizmu*, „PRZYSZŁOŚĆ: Świat – Europa – Polska”, nr 2 (28), *Biuletyn Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN*, Warszawa, Warszawska Drukarnia Naukowa PAN.
- Clark W.C., Crutzen P.J., Schellnhuber H.J. (2004), *Science for Global Sustainability: Towards New Paradigm*, w: H.J. Schellnhuber, P.J. Crutzen, W.C. Clark, M. Claussen, H. Held (red.), *Earth System Analysis for Sustainability*, Massachusetts Institute of Technology – Freie Universität Berlin, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Dokumenty końcowe konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” (1998)*, Warszawa, IOŚ.
- Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (2010)*, Luksemburg, Urząd Publikacji UE.
- Inwestycje społeczne: Komisja wzywa państwa członkowskie do skupienia się na wzroście i spójności Społecznej (2013)*, Komunikat KE z 20 lutego, Bruksela, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-125_pl.htm.
- Kiełczewski D. (2009), *Jakość życia i dobrobyt jako kategorie zrównoważonego rozwoju*, w: D. Kiełczewski (red.), *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Białystok, Wydawnictwo WSE w Białymstoku.
- Kośmicki E. (1996), *Koncepcja zrównoważonego rozwoju*, „Nauka”, nr 2.
- Magnuszewski P. (2010), *Podejście systemowe*, w: J. Kronenberg, T. Bergier (red.), *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Kraków, Fundacja Sendzimira.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki regionalnej jako czynnika przyczyniającego się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii „Europa 2020”*, COM(2010) 553, Dz. Urz. UE z 29.10. 2011.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”*, C 309/25, Dz. Urz. UE z 16.12.2006.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli i priorytetów polityki spójności w ramach strategii „Europa 2020”*, C 248, Dz. Urz. UE z 25.8. 2011.
- Opinion of the European Economic and Social Committee on ‘The role of family policy in relation to demographic change with a view to sharing best practices among Member States’ (2011)*, „Official Journal of the European Union”, C 218/02.

- Platje J. (2009), *Czy zrównoważony rozwój gospodarczy jest warunkiem wstępnym rozwoju zrównoważonego?*, w: D. Kielczewski (red.), *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Białystok, Wydawnictwo WSE w Białymstoku.
- Ratuszniak I. (2013), *Realizacja zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce*, Wrocław, CDiRK.
- Shaw R.W. (1994), *Sustainable Development: Applications of Systems Analysis*, „Science of the Total Environment”, vol. 149.
- Skowroński A. (2006), *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju”, nr 2.
- Soroczynski T. (2002), *Integrated Systems Analysis and Sustainable Development*, w: *1st International Environmental Modelling and Software Society Conference*, vol. 3, Lugano.
- Sowell Th. (2009), *The Housing Boom and Bust*, New York, Basics Books.
- Spójność społeczna a rozwój regionalny w PE*, http://sejmometr.pl/sejm_komunikaty/80.
- Stiglitz J.E. (2010), *Freefall. Jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*, tłum. A. Gąsior-Niemiec, Warszawa, PTE.
- Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010), Komunikat Komisji „Europa 2020”, Bruksela.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.
- Unia innowacji. Projekt przewodni strategii Europa 2020* (2010), COM 546, Bruksela, KE.
- Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej – przyszłość polityki spójności* (2010), COM 642/3, Bruksela, KE.
- Zabłocki G. (2002), *Rozwój zrównoważony. Idee, efekty, kontrowersje*, Toruń, UMK.

Summary

The aim of this paper is the valuation of the directions of the EU towards regional social cohesion coalesced with economic and territorial cohesion. The analysis confirms that the paradigm of economic growth is not conducive to regional cohesion. Opportunities to improve this cohesion lie in balancing the living space in accordance with the concept of sustainable development, which emphasizes the role of the settlement infrastructure in this area. Market growth mechanism in the liberal version continues to affect the reasoning in the EU bodies in the area. This speaks for confronting the past with the scientific models of the future in order to highlight the rationale of paradigm change.

Key words: sustainable living space, regional social cohesion, settlement infrastructure, sustainable development the prospect of EU