

Zintegrowana polityka rozwoju szansą na dbałość o przestrzeń i należyte warunki życia



dr Elżbieta Kozubek

Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

Narastający chaos przestrzenny, rozlewanie się miast czy degradacja historycznego dziedzictwa krajobrazowego to jedne z wielu namacalnych przykładów, z jak głębokim kryzysem planowania rozwoju mamy do czynienia w całej Polsce. Szansą na radykalną poprawę sytuacji może być wprowadzenie w życie zintegrowanej polityki rozwoju na wszystkich szczeblach administracji. Jak to zrobić? Czy zintegrowane podejście w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz polityki rozwoju jest możliwe? Jakie są najistotniejsze bariery na tej drodze?

Rosnące zainteresowanie polityką rozwoju

Od bez mała ćwierć wieku trwa dyskurs w gremiach naukowych, wśród samorządowców, geografów, planistów i urbanistów na temat polityki rozwoju obejmującej gospodarkę przestrzenną i działania strategiczne oraz regulujące ją akty prawne. Inicjowanie dyskusji wynika z potrzeby holistycznego i zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju. Jest również skutkiem większej świadomości i szerszego dostrzegania słabych stron systemu planowania i jego ciągłego osłabiania przez wprowadzanie kolejnych tzw. specustaw, ale też częstych zmian przepisów w już istniejących ustawach, niekoniecznie przekładających się na działania w kierunku poprawy jakości przestrzeni.

Gospodarowanie przestrzenią w upadku?

Ogólnie rzecz biorąc, doszło do poważnego rozluźnienia rygorów w gospodarowaniu przestrzenią w kierunku ułatwień inwestycyjnych, a planowanie przestrzenne sprowadzono do absurdu. Prym w tych działaniach wiodą określone grupy lobbystów, szukające łatwej i krótkiej ścieżki „robienia interesów”. Skutkiem tych działań był i nadal jest chaos zabudowy i jej rozpraszanie. Znika wiele terenów otwartych, coraz szerzej zaznacza się degradacja i szpecenie krajobrazu, przestrzeni przyrodniczej, kulturowej i turystycznej. Do dziś nie widać żadnej refleksji, która powodowałaby zmianę tego kierunku w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią i w przestrzeni, a którą powinniśmy zachować w najlepszej jakości dla przyszłych pokoleń. Jest to również obowiązek konstytucyjny, a podstawą działań polityków sprawujących władzę publiczną powinno być dobro wspólne.



Odpowiedzialne gospodarowanie przestrzenią, pozwalające zachować dla przyszłych pokoleń najcenniejsze krajobrazowo tereny w jak najlepszej jakości to nie tylko obowiązek konstytucyjny, ale też wyraz troski o dobro wspólne.

W jakim otoczeniu czujemy się najlepiej?

Przestrzeń harmonijna, dobrze zagospodarowana jest warunkiem wysokiej jakości życia. Przypomnijmy, że Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Krajobrazową, zobowiązując się tym samym do dbałości o jakość otaczającego krajobrazu, a więc otaczającej nas przestrzeni. Mówiąc o krajobrazie, mówimy o tej samej przestrzeni, w której gospodarujemy i którą zmieniamy, często w sposób nieroztropny i krótkowzroczny. Zmiana jednego elementu systemu materialnego ma wpływ na zmianę warunków glebowych, hydrogeologicznych, zanieczyszczenie wód, zmianę flory i fauny, w rezultacie na otoczenie i jakość życia mieszkańców. Celem wprowadzenia Konwencji była ochrona krajobrazu i zrównoważone gospodarowanie przestrzenią, uwzględniające aspiracje społeczne. Tymczasem kompetencje samorządów i podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie są coraz bardziej ograniczane przez zmianę przepisów prawnych, np. wykonywanie zadań przez parki krajobrazowe w wyniku zmiany ustawy o ochronie przyrody w 2009 roku. Można również spodziewać się, że wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku sporządzania audytu krajobrazowego przez samorząd województwa będzie miało znikomy wpływ na ochronę krajobrazu. Jest to dokument prezentujący przestrzeń województwa w podziale na typy i podtypy krajobrazów oraz krajobrazy priorytetowe, dla których wskazuje się zagrożenia i rekomendacje, bez skutków prawnych w przypadku ich nieuwzględnienia.

Zintegrowane rozwiązanie systemowe – dlaczego i jak?

Wprowadzenie zintegrowanego systemu planowania rozwoju byłoby dobrą okazją do wyeliminowania wad obowiązujących rozwiązań prawnych i ich uspołnieniu. Wiązałoby się to również z integracją zapisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na poziomie krajowym i regionalnym. Istnieje potrzeba zintegrowania przepisów prawnych na każdym poziomie jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

Dobra, trafna diagnoza jest podstawą do wskazania kierunków polityki rozwoju, a zintegrowany monitoring zagospodarowania przestrzennego miałby kluczowe znaczenie i stanowiłby nowoczesne narzędzie jej realizacji. Technologiczne rozwiązanie stanowiłby geoportal łączący tematyczne dane przestrzenne, w tym wyniki audytu krajobrazowego. Możliwe byłoby śledzenie zmian, m.in. przy wykorzystaniu danych satelitarnych. Uzupełnieniem byłyby dane statystyczne, możliwe do wizualizacji w podziałach administracyjnym i statystycznym. W ten sposób można byłoby nadzorować zmiany w przestrzeni na poziomie krajowym i regionalnym, z możliwością podłączenia danych z poziomu lokalnego. Poziom regionalny powinien być zbiorem referencyjnym, rodzajem „zbornika” poziomu krajowego i lokalnego.

Mniej znaczy lepiej? Mniej znaczy dobrze

Zintegrowany system planowania rozwoju przyczyniłby się do zredukowania liczby opracowywanych dokumentów na każdym poziomie zarządzania, a monitoring – do skrócenia procedury ich uchwalania, a nawet ułatwienia procesu konsultacji społecznych. Odpowiedzialność polityków oznacza konieczność radykalnych działań, bowiem zmiany są konieczne, nieuniknione, tak w sferze ustawodawczej, jak i organizacyjnej.



Zintegrowany system planowania rozwoju przyczyniłby się do zredukowania liczby opracowywanych dokumentów na każdym poziomie zarządzania, a monitoring – do skrócenia procedury ich uchwalania, a nawet ułatwienia procesu konsultacji społecznych.

Planowanie rozwoju odnosi się do przestrzeni i z natury rzeczy ma charakter interdyscyplinarny i konsilientny. Do utworzenia i właściwego funkcjonowania zintegrowanego systemu planowania niezbędny jest słownik pojęć, porządkujący i wyjaśniający ich znaczenie.

Kontekst ściśle regionalny planowania rozwoju

Nieoceniona wydaje się rola regionów, które prowadzą dyskusję dotyczącą zintegrowanego planowania rozwoju od wielu lat, w różnych zespołach. Współpracując z administracją rządową, zarówno przy zmianach poszczególnych ustaw, jak i przy opracowywaniu dokumentów na poziomie krajowym, strategii i programów, mają olbrzymie doświadczenie i dysponują nieocenioną wiedzą, a ich kompetencje dotyczą szerokiego spektrum dyscyplin: od geografów, planistów, urbanistów, architektów po specjalistów gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska, architektury krajobrazu czy ekonomistów.

Mimo wielu prób, nie udało się wypracować konsensusu w przepisach prawnych związanych z polityką rozwoju i planowaniem przestrzennym. Najczęściej są to półśrodki, które nie zapewniają na poziomie województw należytych narzędzi w taki sposób, by województwa miały wpływ na kształt tej polityki. Przygotowywane przez województwa dokumenty powinny być aktami planistycznymi, normatywnymi. Przykładem współpracy samorządu województwa z administracją rządową są prace związane z opracowaniem audytu krajobrazowego i rozporządzenia w sprawie jego sporządzenia. Województwa współpracowały ponad 6 lat ze stroną rządową i nadal jest wiele kwestii dyskusyjnych, wiele błędów i sprzeczności zawartych w rozporządzeniu. Nie uwzględniono wielu uwag, w tym kwestii skali opracowania, zbyt szczegółowej jak na poziom regionalny. Mimo wielu niedoskonałości rozporządzenia i dodatkowo nieprzekazania środków finansowych na sporządzenie tego dokumentu, jak wskazano w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, województwa realizują konsekwentnie to zadanie.

Jednak dobro wspólne

W krajach UE instytucje władzy publicznej, na każdym poziomie podziału terytorialnego, wyposażone są w skuteczne instrumenty i narzędzia z zakresu planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego w sposób zintegrowany, interdyscyplinarny oraz kompleksowy. W Polsce mamy dokładnie odwrotną sytuację. Umknęło nam dobro wspólne w gospodarowaniu przestrzenią, a bodaj największym mankamentem jest brak rozgraniczenia między własnością a prawem zagospodarowania. Dodatkowo mamy do czynienia z pewną inwersją, dokumenty obligatoryjne nie są aktami prawa, natomiast nieobligatoryjne już tak – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy. Zbyt wiele dokumentów dość skutecznie wyeliminowało z praktycznego znaczenia planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na poziomie kraju i regionu, natomiast gminy postawiono w obliczu wyboru między chaosem a bankructwem. Giniemy w chaosie nie tylko przestrzennym, ale i prawnym, a wielość dokumentów również przyczynia się do takiego stanu rzeczy.



W Polsce (w przeciwieństwie do innych państw UE) władze publiczne nie są na każdym poziomie wyposażone w skuteczne instrumenty i narzędzia z zakresu planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego. Największym mankamentem jest jednak brak rozgraniczenia między własnością a prawem zagospodarowania.

Sanacja systemu planowania nadzieją na rozwój zrównoważony

Planowanie rozwoju to sfera wymagająca dojrzałych i przemyślanych decyzji, natomiast od lat jest ona poletkiem doświadczalnym nieustannych zmian i nieodpowiedzialnych eksperymentów, opisanych powyżej. System planowania rozwoju wymaga gruntownej sanacji, a nie doraźnych, fragmentarycznych, cząstkowych korekt. Powinniśmy czerpać z dobrych praktyk innych krajów, a monitoring zagospodarowania

przestrzennego uznać za podstawę zintegrowanego, spójnego, transparentnego systemu polityki rozwoju. To dałoby szansę na realizację celów określonych w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tzn. zachowania wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego. Te cele powinny być priorytetowe, szczególnie w nowym paradygmacie zielonej transformacji, a nadal znajdują się na końcu listy fundamentalnych przedsięwzięć.

Nowy paradygmat

W przeszłości zaznaczyło się wiele momentów, które miały wymiar postępu cywilizacyjnego i w konsekwencji prowadziły do zmiany jakości życia, do przyjęcia nowych wartości. Zmiany innowacyjne powodują ogromne przemiany życia społecznego, upowszechnia się nowy model rodziny. Są takie innowacje, które rewolucjonizują świat. Nowe wyzwania na dziś to ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, zmniejszenie transportu indywidualnego na rzecz transportu zbiorowego, dbałość o harmonijną przestrzeń. Powinniśmy dążyć do zachowania mikroklimatu miast, zazielenić je, nie betonować wszystkiego, nie wznosić tyle kubatur. W myśl zasady zrównoważonego, trwałego rozwoju uwzględniać najważniejszy element planowania rozwoju – sytuację demograficzną. Powinniśmy wręcz zadać pytanie: czy musimy wciąż budować tak wiele kilometrów dróg, tak dużo obiektów o wielkiej kubaturze, czy też w nieskończoność rozpraszać zabudowę, już nie tylko podmiejską, ale i na terenach wiejskich i rolniczych?

”

Powinniśmy dążyć do zachowania mikroklimatu miast, zazielenić je, nie betonować wszystkiego, nie wznosić tyle kubatur. W myśl zasady zrównoważonego, trwałego wzrostu uwzględniać najważniejszy element planowania rozwoju – sytuację demograficzną.

W świetle obecnych priorytetów UE, należy rozważyć nowy paradygmat wartości, wyjście poza niedorzeczność i obłąd panującej ideologii wzrostu gospodarczego i bardziej zadbać o to, co już jest, uporządkować przestrzeń, nie prowadząc rabunkowej gospodarki w odniesieniu do niej. Cel na najbliższą przyszłość, dla dobra wspólnego, powinien brzmieć: dbamy o to, co mamy. Cel ten może stać się drogą do życia w harmonijnej przestrzeni i mniej zanieczyszczonym środowisku.

Ta krótka krytyka stanu planowania rozwoju wskazuje na brak systemowych rozwiązań w sferze słownikowej, organizacyjnej i instytucjonalnej, ustawodawczej oraz wdrożeniowej. Bez szybkich, radykalnych i sensownych zmian, chybione decyzje będą dominować, a ich skutki – wszechobecna, postępująca degradacja przestrzeni – będzie ponosić społeczeństwo.

Wdrożenie nowych, innowacyjnych rozwiązań, w tym technologicznych, do systemu planowania rozwoju oraz planowania przestrzennego jest szansą na zbudowanie zintegrowanego systemu, który powinien być prosty, spójny i transparentny. Czas dyskusji na temat systemu planowania rozwoju dobiegł końca, teraz jest czas na działanie w kierunku zintegrowanej polityki rozwoju.

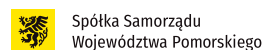
O autorce

Dr **Elżbieta Kozubek** – geograf, dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie; w latach 1984–2012 pracownik naukowy Instytutu Geografii i PZ PAN oraz Instytutu Geodezji i Kartografii; nauczyciel akademicki Wydziału Geodezji i Kartografii PW. Główny obszar badań dotyczy rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego, modelowania złożonych systemów przestrzennych, m.in. w zakresie społeczeństwa informacyjnego, procesów urbanizacji, zmian użytkowania ziemi.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Partnerzy numeru

