

Jak połączyć ekonomię z przestrzenią?



Janusz Sepioł

Architekt Miejski Rzeszowa, b. senator RP, b. Marszałek Województwa Małopolskiego, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Jedną z głównych przesłanek reformy regionalnej podjętej przez rząd Jerzego Buzka było utworzenie podmiotów funkcjonujących poniżej rządu centralnego, które wezmą na siebie znaczącą część odpowiedzialności za przyspieszenie rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju. Miało to nastąpić m.in. poprzez lepsze wykorzystanie zasobów oraz uwarunkowań lokalnych, a także większą samodzielność kreowania polityki rozwoju. Dlatego wśród zasadniczych kompetencji, ale i zadań nowo utworzonych województw znalazło się przygotowywanie i uchwalanie regionalnych strategii rozwoju. Jaka powinna być obecnie ich rola? Co pozwoli w pełni wykorzystać potencjał przestrzenno-ekonomiczny regionów?

Gdy ćwierć wieku temu powstały regionalne samorzady, ich władze nadały pracom nad strategiami rozwoju duże znaczenie. Jedne sporządzały te dokumenty własnymi siłami, inne zatrudniały grupy eksperckie, głównie z kręgu akademickiego. Szybko ujawniło się kilka istotnych dylematów. Na przykład: czy strategie mają obejmować zakres kompetencji i możliwości działań samorządu wojewódzkiego (wersja „wąska”), czy też zawierać wszystkie aspekty rozwoju regionu (wersja „szeroka”)? Inaczej mówiąc – czy strategia ma dotyczyć zadań własnych, czy raczej stanowić pewnego rodzaju listę potrzeb adresowaną do rządu?¹ Kolejnym wyzwaniem było określenie zakresu i metod partycypacji społecznej i partnerstwa, np. z innymi samorządami, oraz balansu pomiędzy priorytetami ekonomicznymi, społecznymi czy środowiskowymi. I wreszcie dylemat szczególny – jaka powinna być relacja pomiędzy strategią a planem zagospodarowania przestrzennego województwa, którego obowiązek sporządzania wynikał z ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym?

Strategie były konstruowane na ogół na okresy dziesięcioletnie, ale praktycznie obowiązywały przez krótszy czas, ponieważ były aktualizowane. Bardzo szybko stały się opracowaniami zrutynizowanymi, czasem nawet o dekoracyjnym charakterze. Mimo że rozpoznawały realne problemy, to ponieważ uchwalano je często przez aklamację, oznaczało to, że w procesie ich przygotowywania wszelkie kontrowersje łagodzone. Koniec końców przyjęte strategie nie wzywały zatem do podjęcia żadnych zdecydowanych działań, były raczej obszernymi katalogami życzeń. Przypominały szeroko rozpiętą sieć, w którą można było „złapać” każde zewnętrzne środki czy projekty inwestycyjne i bez trudu wykazać, że odpowiadają one na wyzwania zdefiniowane w strategii. To niezwykle paradoks, że kryzys strategii regionalnych przyspieszył, gdy województwa stały się gestorami środków europejskich na rozwój regionalny (zwłaszcza od perspektywy finansowej 2013-2020).

¹ Ten dylemat został rozstrzygnięty dość jednoznacznie. Strategie musiały być „szerokie”, choćby z tego prostego powodu, że w pierwszych kadencjach samorząd regionalny był po prostu bez pieniędzy. Strategia zorientowana na zadania własne byłaby wręcz o niczym.

”

To niezwykle paradoks, że kryzys strategii regionalnych przyspieszył, gdy województwa stały się gestorami środków europejskich na rozwój regionalny (zwłaszcza od perspektywy finansowej 2013–2020).

Rzecz w tym, że daleko ważniejsze stały się inne, nowe dokumenty programowe o strategicznym charakterze – regionalne programy operacyjne (RPO). To w nich zdecydowano o faktycznym wyborze projektów i rozdziale pieniędzy. Co więcej – konieczność współfinansowania programów unijnych całkowicie ogołociła województwa ze środków na realizację innych, własnych inwestycji wykraczających poza merytoryczny zakres RPO. Strategie powstawały, bo musiały powstawać, ale prawdziwe emocje wiązały się ze sporządzaniem programów. Co jednak ważne – dokumenty te zostały wyłączone z procesu politycznego, sejmik uchwalał strategie, ale nie miał głosu w sprawie kształtu RPO. W jego kompetencji pozostało natomiast uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Ten dokument tracił powoli na znaczeniu, a po wejściu w życie nowej ustawy o planowaniu przestrzennym z roku 2003, znalazł się w zupełnej koncepcyjnej pustce. Opis tego procesu znacznie przekroczyłby ramy niniejszego artykułu, ale kilka istotnych faktów trzeba jednak przypomnieć.

Przez całe dekady PRL-u i pierwsze lata III RP obowiązywała zasada hierarchiczności planów – to znaczy zależność planów miejscowych od planu regionalnego. Ani teoria, ani tym bardziej praktyka, nie potrafiła skutecznie związać planowania regionalnego z miejscowym. Ilustruje to paradoks: w studiach uwarunkowań i kierunków rozwoju gmin oraz w planach miejscowych dokonano rezerwacji olbrzymich połaci terenu na cel budownictwa mieszkalnego. Są to rezerwacje daleko przekraczające wszelkie prognozy demograficzne. Gdyby przypadkiem, albo jakimś cudem, te wszystkie tereny w obrębie któregoś województwa zostały wykorzystane, zabrakłoby wody, infrastruktury do odbioru ścieków, załamałby się transport. A przecież wszystkie te plany miały z pewnością klauzulę niesprzeczności z planem regionalnym. Jak do tego doszło? Nowe rozwiązania prawno-ustrojowe zniwelowały wspomnianą hierarchiczność. Tradycyjnie kluczową kwestią, rozstrzyganą w planie regionalnym, była lokalizacja elementów wielkiej infrastruktury (przebiegi autostrad, kolei, linii wysokiego napięcia, zapór wodnych etc.) oraz kształt systemu wieloprzestrzennych form ochrony przyrody (parki krajobrazowe, narodowe etc.) Nowa ustawa, nakładająca obowiązek uzyskiwania tzw. decyzji środowiskowej dla wszystkich większych obiektów infrastruktury, określiła konieczność analizowania co najmniej trzech wariantów każdej inwestycji. Uczyniła w ten sposób plan regionalny w znacznym stopniu bezużytecznym. Trudno bowiem wyobrazić sobie plan, w którym każda projektowana droga i każdy nowy gazociąg ma wyznaczone co najmniej trzy przebiegi.

Co więcej, dla potrzeb sprawniejszej realizacji inwestycji, kolejno dla wszystkich systemów infrastruktury, wprowadzono tzw. „specustawy”, czyli zasady lokalizacji ponad systemem planowania przestrzennego. Oznaczało to, że gmina, sporządzając swój dokument planistyczny, nie miała już obowiązku „przejmować” ustaleń z planu regionalnego, bo wszystkie inwestycje infrastrukturalne były i tak realizowane bez względu na ustalenia planów miejscowych. Nie zawsze miało to złe skutki – właściwie tylko dzięki temu udało się zrealizować sieć autostrad i dróg szybkiego ruchu.

”

Nowa ustawa nakładająca obowiązek uzyskiwania tzw. decyzji środowiskowej dla wszystkich większych obiektów infrastruktury określiła konieczność analizowania co najmniej trzech wariantów każdej inwestycji. Uczyniła w ten sposób plan regionalny w znacznym stopniu bezużytecznym.

Powierzenie samorządowi regionalnemu zadań w zakresie wielkopowierzchniowych form ochrony przyrody i środowiska okazało się zupełną porażką. Nowe parki krajobrazowe czy strefy chronionego krajobrazu przestały powstawać. Jedynie Unia Europejska wymusiła utworzenie stref ochrony wynikających z dyrektywy ptasiej i dyrektywy wodnej, tzw. system „obszary Natura 2000”.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa został praktycznie wyprany ze swoich tradycyjnych treści. Mimo to, plany nadal powstawały. Najczęściej wynikało to z faktu, że w wielu województwach funkcjonowały państwowe biura planowania przestrzennego, dla których praca nad tym dokumentem była ważną częścią aktywności. Takie biura przetrwały z reguły w miastach, które utraciły status stolic województw. Ogromnym nakładem pracy sporządzano zatem plany z niezwykle pogłębionymi i rozbudowanymi analizami, dokumentacjami, których warstwa koncepcyjna, rozstrzygająca była nadzwyczaj wątką. Gdyby plany przestrzennego zagospodarowania województw nagle zniknęły, prawdopodobnie nic by się nie wydarzyło. Czy zatem ich sporządzanie ma jakiś sens? Coraz częściej mówi się o likwidacji tego poziomu planowania. Rząd po roku 2015 zlikwidował zresztą obowiązek sporządzania długoterminowej koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju i cyklicznych raportów na ten temat. Po prostu zlikwidowano planowanie przestrzenne na poziomie krajowym.

Równocześnie coraz częściej dostrzegano, że strategie wojewódzkie stają się zbyt rutynowe, są słabo zakorzenione w uwarunkowaniach lokalnych, nie rozpoznają specyfiki różnych części regionu, a zawarte w nich koncepcje są w nikłym stopniu inspirowane terytorialnym zróżnicowaniem. Słowo „terytorialne” jest tu kluczowe. W systemie wydatkowania środków europejskich zrobiło ono ogromną karierę. Pojawiły się takie pojęcia jak np. „zintegrowane inwestycje terytorialne” czy „podejście terytorialne”, które oznacza koncentrowanie uwagi nie na sektorach czy obszarach administracyjnych, ale na „terytoriach” – jednostkach funkcjonalnych, gdzie czynnik fizyczny, np. krajobraz, czy czynnik społeczny, wspólnotowy ma kluczowe znaczenie. Terytoria, wydzielone funkcjonalnie, muszą stać się obszarem współpracy samorządów i innych podmiotów, toteż wymagają stworzenia swoistych związków celowych. Dziś takie wspólnoty zawiązano wyłącznie dla obszarów stref metropolitalnych i tam realizowana jest część wydatków polityki spójności w formie projektów zwanych „ZIT-ami” (ZIT – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne).

Najważniejszym czynnikiem powstawania i akceptacji takich projektów jest wspólnota celów wszystkich podmiotów danego terytorium. Można sobie wyobrazić, że przyszłością polskiej polityki regionalnej byłyby głównie projekty typu ZIT, ale generowane dla różnych terytoriów. Wówczas cały model regionalnej strategii opierałby się na podziale przestrzeni regionu na owe „terytoria” i wykreowaniu tam podmiotów zarządzających oraz na wyborze projektów świadomie dostosowanych do charakteru tychże obszarów. Główną misją planowania regionalnego byłaby ich identyfikacja i delimitacja. Stanowiłoby to element kreacji w regionalnym planowaniu przestrzennym.



Jednym z najmodniejszych pojęć współczesnej teorii rozwoju regionalnego jest „podejście terytorialne”. Oznacza ono koncentrowanie uwagi nie na sektorach czy obszarach administracyjnych, ale na „terytoriach” – jednostkach funkcjonalnych, gdzie czynnik fizyczny, np. krajobraz, czy czynnik społeczny, wspólnotowy ma kluczowe znaczenie.

W wojewódzkich dokumentach strategicznych rozpoznanie zróżnicowania terytorialnego było jednak nieadekwatne. Najczęściej opierano je na jakimś prostym, pojedynczym kryterium – otoczeniu metropolii, obszarze przygranicznym, strefie skrajnie wysokiego bezrobocia itp. Czasem rozpisywano strategie na tzw. „subregiony” – z reguły pokrywające się z okręgami wyborczymi lub zasięgiem granic starych województw. Było to rozwiązanie użyteczne dla klasy politycznej, ale zupełnie oderwane od rzeczywistego rozłożenia problemów w przestrzeni.

Sytuację dualizmu dwóch dokumentów koncepcyjnych, czyli strategii i planu, można zdiagnozować następująco: strategię na ogół sporządzają ludzie o przygotowaniu ekonomicznym lub socjologicznym, mało wrażliwi na uwarunkowania przestrzenne; plany zagospodarowania przestrzennego sporządzają ludzie o wykształceniu architektonicznym lub przyrodniczym, na ogół nieorientujący się w ekonomicznych aspektach planowania rozwoju.

Obecnie, dzięki rozdzielaniu środków europejskich, województwa dysponują dużą sprawczością i posiadają zdolność generowania różnych zjawisk rozwojowych poprzez alokację zasobów. Jednocześnie województwo wyposażone jest w zbyt słabe instrumentarium gospodarki przestrzennej, by modelować rozwój innych podmiotów, przede wszystkim innych samorządów. Wniosek o potrzebie podejścia zintegrowanego jest zatem oczywistością. Chodzi o to, by wzbogacić strategię o problematykę przestrzenną („uprzestrzennić” strategię), a jednocześnie cele polityki przestrzennej realizować przez właściwą alokację środków, czyli możliwie optymalną lokalizację inwestycji („ustrategicznic” plan). Czy jest to możliwe? Jestem przekonany, że tak. W 2020 roku pod moim kierunkiem wykonano nowy plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego, w którym zasadnicze ustalenia są podpowiedzią, jak ukształtować nową strategię rozwoju².

Rutynowa praca nad regionalnym planem zagospodarowania przestrzennego polega z reguły na zinventaryzowaniu wszystkich formalnych ograniczeń rozwoju. A jest ich rzeczywiście bardzo wiele – dotyczą zagadnień przyrodniczych, technicznych, prawnych. Projektantów zdają się najbardziej interesować obszary znajdujące się poza strefami ograniczeń – tam widzą największe możliwości rozwoju i szansę dla swojej kreatywności. Ja jednak za dalece ważniejsze od formalnych ograniczeń uważam nie tylko zidentyfikowanie głównych trendów rozwojowych i przypisanie ich jako charakterystycznych do pewnych terytoriów, ale przede wszystkim wskazanie kierunku, charakteru zagospodarowania, przy którym dany obszar okaże nam najpełniej swój potencjał, najlepiej zostaną wykorzystane jego możliwości widziane w perspektywie celów, potrzeb i systemu wartości. Z reguły to właśnie obszary o najbardziej skomplikowanych ograniczeniach dysponują największymi potencjałami rozwoju.

”

Województwo wyposażone jest w zbyt słabe instrumentarium gospodarki przestrzennej, by modelować rozwój innych podmiotów, przede wszystkim innych samorządów. Wniosek o potrzebie podejścia zintegrowanego jest zatem oczywistością.

Istota takiego rozwiązania polega na zdefiniowaniu w oparciu o analizy przestrzenne, czyli analizy takich zjawisk jak poziom urbanizacji, dynamika demograficzna, typ rolnictwa, charakter krajobrazu, potencjał turystyczny, poziom dostępności transportowej etc., kilku podstawowych obszarów (terytoriów) i kilkunastu podobszarów wymagających albo specyficznych projektów, organizowanych z poziomu regionu, albo wymagających priorytetowego potraktowania w rozdziale środków na określone typy projektów. Chodzi na przykład o pierwszeństwo w dostępie do środków przeznaczonych na parki przemysłowe, rozwój infrastruktury turystycznej, ochronę dziedzictwa kulturowego, ochronę środowiska itd. Pilność tych wydatków oraz szanse na ich efektywność są różne w zależności od konkretnej części województwa. Analizy typu przestrzennego, prowadzące do optymalizacji, są w tej materii bezcenne. Mówiąc obrazowo – planowanie zintegrowane przypomina sytuację dewelopera, który ogląda jakiś teren inwestycji i wie, że to świetne miejsce na hotel, ale nie na centrum logistyczne, że ten teren nadaje się na intensywną zabudowę mieszkaniową, a tamten niech lepiej poczeka na inne czasy. Autor zintegrowanej strategii rozwoju jest właśnie takim „regionalnym deweloperem”. Dysponuje środkami (jako zarząd województwa), ale ma też wiedzę i intuicję co do potencjału terytorium (cechuje to te spośród województw, które starannie prowadzą analizy przestrzenne).

² Projekt takiej strategii został przygotowany, ale zmiany polityczne uniemożliwiły jej przyjęcie.

Zwyczajowo traktujemy pojęcie „ładu przestrzennego” w kategoriach estetycznych. Myślę, że możliwe jest także inne ujęcie. Gdy cele, jakim służą poszczególne terytoria, są zgodne z ich potencjałem, charakterem, krajobrazem, to mamy do czynienia ze swoistym „ekonomicznym ładem przestrzennym”. Rzeczy są na swoich miejscach, we właściwych rozmiarach i we właściwych relacjach.

”

Kluczem do stworzenia zintegrowanej strategii rozwoju jest umiejętne dysponowanie środkami (to wyzwanie dla zarządu województwa) oraz dysponowanie wiedzą i intuicją co do potencjału terytorium (cechuje to te województwa, które starannie prowadzą analizy przestrzenne).

Na potrzebę coraz pilniejszego podejścia zintegrowanego do zagadnienia planowania rozwoju można spojrzeć jeszcze z innej strony. Dotychczasowe strategie były zorientowane na cele, które w dużym stopniu zostały już osiągnięte. Ich pierwsza edycja koncentrowała się wokół integracji obszarów województw w ich nowych granicach. Edycja druga – na zapełnianiu luki infrastrukturalnej, a kolejne na walce o miejsca pracy, walce z bezrobociem, a potem na budowaniu konkurencyjności regionu. Większość wielkiej infrastruktury, którą od lat rysowano w planach zagospodarowania przestrzennego województw została zrealizowana lub jej powstanie zostało już przesądzone, a projekty znajdują się na różnych etapach zaawansowania. Problem bezrobocia i lokalnych rynków pracy stracił na ostrości. Powoli ciężar zagadnień rozwojowych przesuwają się w kierunku budowania odporności na zmiany klimatyczne, zmiany energetyczne, w stronę kształtowania krajobrazu i nowoczesnego środowiska mieszkaniowego, ku problemom związanym z dezagraryzacją, nową polityką leśną, zarządzaniem na obszarach o znacznym ubytku demograficznym itd. Widać wyraźnie, że każde z tych zagadnień ma już w swojej istocie wpisany wymiar przestrzenny, że zawsze wymaga zdefiniowania swojego terytorium. Cała trudność to znaleźć tę szczególną wspólnotę trzech elementów: zastanego krajobrazu, trendów rozwojowych i realnych ekonomicznych szans na przyszłość. Każdy z tych elementów jest zmienny, ale to ich synergia wyznacza „obszary funkcjonalne”, te „szczególne terytoria”. Ich trafna identyfikacja to połowa sukcesu każdej regionalnej strategii. Chodzi zatem o to, by spojrzeć na przestrzeń regionu w sposób głębszy, mniej zagregowany i dobrać koncepcje rozwoju lepiej dopasowane do lokalnych uwarunkowań. Problem polega na tym, że „obszary funkcjonalne”, rozumiane jako jednostki terytorialne, nie mogą być jedynie wynikiem zimnej analizy wskaźników, ale muszą jednocześnie zawierać w sobie element projekcji – pozytywnej wizji tworzącej istotny afirmatywny argument, dlatego warto w tym miejscu żyć.

”

Cała trudność to znaleźć tę szczególną wspólnotę trzech elementów: zastanego krajobrazu, trendów rozwojowych i realnych ekonomicznych szans na przyszłość. Każdy z nich jest zmienny, ale to ich synergia wyznacza „szczególne terytoria” – „obszary funkcjonalne”, których sama identyfikacja to już połowa sukcesu.

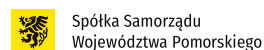
O autorze

Janusz Sepioł – architekt i historyk sztuki, wieloletni Architekt Wojewódzki. Od 2021 r. Architekt Miejski Rzeszowa. W latach 2002-2006 Marszałek Małopolski a następnie Senator RP VII i VIII kadencji. Inicjator szeregu przedsięwzięć kulturalnych i budowy obiektów kultury na terenie Małopolski. Członek rad programowych szeregu muzeów i Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie. Laureat nagrody im. J. Reguńskiego i Medalu Honorowego SARP. Autor kilku książek z zakresu architektury (m.in. *Architekci i historia* i *„Forms Follow Freedom*). Członek SARP i Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Partnerzy



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



Partnerzy numeru

