

# Uzbroić i skoordynować politykę przestrzenną regionów



## dr Maciej Zathey

Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego, Samorząd Województwa Dolnośląskiego; Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej UPWr

**Mijające właśnie ćwierćwiecze powołania samorządowej administracji regionalnej w Polsce nakłania do szeregu refleksji. Ważne jest, by podjąć rozważania wokół trzech kontekstów: pierwotnego założenia reformy, procesu nadawania i odbierania kompetencji administracji regionalnej, a także zderzenia z coraz potężniejszymi wyzwaniami cywilizacyjnymi. Bo choć autonomiczne regiony stanowią istotę sprawnie funkcjonującego państwa, to istnieje przy tym spore niebezpieczeństwo dysharmonii instrumentów planowania na skutek wprowadzania wielu podejść do polityki rozwoju. Do tego mnogość problemów, takich jak postępujący kryzys peryferii i małych miast czy kryzys klimatyczny mogą powodować liczne trudności w zarządzaniu samorządami. Jak zatem powinna wyglądać odpowiedź regionów na współczesne wyzwania cywilizacyjne?**

Reforma samorządowa, której podstawy prawne zostały przyjęte w połowie 1998 roku, miała na celu stworzenie silnych jednostek administracyjnych i wyodrębnienie terytoriów zdolnych do konkurencji gospodarczej z innymi regionami europejskimi. Powołanie nowych struktur województw w Polsce było także przygotowaniem samorządów do wdrażania polityki rozwoju, w tym absorpcji środków pomocowych Unii Europejskiej. Zgromadzenie Regionów Europy (ang. *Assembly of European Regions – AER*) w deklaracji o regionalizmie w Europie z 4 grudnia 1996 r. uznało, że „regiony stanowią podstawowy i niezastąpiony element kształtowania Europy oraz procesu integracji europejskiej”. Reforma administracyjna uruchomiła proces wzmocnienia regionów jako podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki rozwoju. Miała również na celu zbliżenie struktur decyzyjnych do obywatela, otwierając nowe możliwości partycypacji społeczeństwa w procesach kształtujących tę politykę.

Z perspektywy mijającego czasu, a także potrzeby przeprowadzenia bilansu i ewaluacji, konieczne staje się zadanie pytań: Czy założenia reformy samorządowej z 1998 roku zostały w pełni zrealizowane? Czy proces przekazywania kompetencji ze szczebla centralnego na poziom regionalny został już zakończony, czy też obserwujemy regres tego procesu? Czy obecne wyposażenie samorządów wojewódzkich w kompetencje i środki finansowe pozwala im na kreowanie własnej polityki rozwoju opartej na zasobach i terytorium, którym zarządzają? Czy istnieje, jak wskazuje ustawa, regionalna wspólnota samorządowa stworzona przez mieszkańców danego terytorium? Innymi słowy, czy zdążyła się wykształcić w regionach tożsamość regionalna?

Wreszcie, po 25 latach od podjęcia decyzji o rozpoczęciu budowy samorządowych regionów w Polsce, zadać trzeba pytanie dotyczące wyposażenia regionów w instrumenty pozwalające na adekwatną odpowiedź na wyzwania cywilizacyjne. Pytanie to dotyczyć musi także poziomu zorganizowania i zintegrowania tego instrumentarium.

## Zintegrowana polityka rozwoju?

Zintegrowana polityka rozwoju polega na podejściu terytorialnym – dopasowaniu podmiotów administracji publicznej i ich działań do wyzwań i potrzeb wyodrębnionych obszarów. Integracja powinna przejawiać się zatem wysokim stopniem koordynacji pomiędzy podmiotami realizującymi politykę rozwoju na danym terytorium i działaniami wynikającymi z wykorzystywania jej instrumentów, w tym strategii, planów i programów. Jeżeli uznajemy podejście terytorialne za właściwe, a takie leżało u podstaw reformy samorządowej w Polsce, istnieje wręcz konieczność delegowania odpowiedzialności ze szczebla centralnego do regionów oraz podzielenia się władzą, odpowiedzialnością, instrumentami polityki rozwoju i środkami na jej realizację. Ten proces w pełni nie nastąpił, czego skutkiem jest utrzymująca się dychotomia i paralelne struktury władzy wojewódzkiej, będącej reprezentacją rządu krajowego w terenie, i władzy samorządowej, reprezentującej społeczność regionalną. Dodatkowo społeczeństwo nie odróżnia roli marszałka województwa i wojewody, co świadczy nie tylko o niedostatecznym poziomie świadomości obywateli, ale także o nieprzejrzystej strukturze podziału kompetencji władz. W tym kontekście obserwujemy w kraju proces recentralizacji i skupiania władzy w ośrodku decyzyjnym na szczeblu rządowym. Trwa także dezintegracja na szczeblu regionalnym. Przejawia się ona równoległym działaniem struktur rządowych i samorządowych w województwach przy jednoczesnym zmniejszaniu kompetencji samorządów.



**Spółeczeństwo nie odróżnia roli marszałka województwa i wojewody, co świadczy nie tylko o niedostatecznym poziomie świadomości obywateli, ale także o nieprzejrzystej strukturze podziału kompetencji władz.**

Niezależnie od rozmiaru delegowanych na szczebel regionalny zadań, kompetencji i środków realizacyjnych, zintegrowaną politykę rozwoju regionalnego należy rozpatrywać w trzech kluczowych kontekstach:

- na etapie definiowania celów rozwojowych;
- na etapie integrowania dokumentów programujących politykę rozwoju (strategii i planów);
- na etapie wdrażania podczas doboru sekwencji kroków i koordynowania działań.

Integracja dokumentów jest wyzwaniem, które nie doczekało się do tej pory rozwiązania. Od wielu lat trwa w Polsce debata na temat integracji planowania przestrzennego i strategicznego. Mimo to nie udało się wypracować ostatecznego kształtu jednoczesnego ujęcia polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej. Czy kierunki zagospodarowania przestrzennego powinny być zszyte w jednym dokumencie z celami strategicznymi regionu? Czy też utrzymana powinna być odrębność dokumentów planu zagospodarowania przestrzennego województwa i strategii rozwoju województwa, a integracja następować powinna przez proces koordynacji i uspołnienienia celów na etapie ich definiowania? Być może właściwym byłoby pozostawienie tej decyzji regionom, które ze względu na swoją specyfikę i charakter terytorium mogłyby stosować adekwatne do swoich potrzeb rozwiązanie. Wiązałoby się to jednak z wprowadzeniem mnogości podejść do prowadzenia polityki rozwoju w regionach, co niesie za sobą także niebezpieczeństwo dysharmonii instrumentów planowania w wymiarze całego kraju.

Zagadnienie integrowania dokumentów programujących politykę rozwoju należy rozpatrywać nie w kontekście scalania dokumentów, lecz w odniesieniu do ich wzajemnej korespondencji i komplementarności. Traktując wątek integrowania dokumentów polityki rozwoju jako zagadnienie formalne i techniczne, za najważniejszy przejaw integracji polityki regionalnej uznać należy międzysektorowe uzgadnianie celów i koordynację wdrażania.

## Potrzeby integracji polityki rozwoju regionalnego vs wyzwania cywilizacyjne

Przestrzeń integruje wszystkie przejawy polityki rozwoju, jest areną zdarzeń społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. Wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego pretenduje zatem do roli koordynatora oraz integratora polityki rozwoju szczebla regionalnego. Jednak planowanie przestrzenne w polskich województwach zostało *de facto* ograniczone do warstwy informacyjnej oraz opiniowania i uzgadniania lokalnych dokumentów planistycznych i decyzji administracyjnych w stosunku do inwestycji celu publicznego. Wszelkie inne działania, np. zmierzające do powstrzymania chaotycznego procesu suburbanizacji, kształtowania sieci obszarów cennych przyrodniczo czy ochrony krajobrazu albo definiowania obszarów o wysokim potencjale produkcji energii z OZE, przyjmują jedynie postać wniosków lub rekomendacji. W obliczu postępującej, także w wymiarze globalnym, konsumpcji przestrzeni konieczne wydaje się uzbrojenie polityki przestrzennej regionów w większą decyzyjność i zszycie jej z innymi sektorowymi politykami.



**W obliczu postępującej konsumpcji przestrzeni konieczne wydaje się uzbrojenie polityki przestrzennej regionów w większą decyzyjność i zszycie jej z innymi sektorowymi politykami.**

Kryzys peryferii i małych miast można rozwiązać jedynie poprzez skoordynowane łączenie polityki społecznej, przestrzennej, rynku pracy i celowaną interwencję publiczną, wzmacniającą atrakcyjność miejscowości oraz powstrzymanie odpływu klasy kreatywnej. Kryzysowi peryferii towarzyszy przerost struktur obszarów metropolitalnych z nawarstwianiem się problemów dotyczących jakości środowiska.

Problem jakości powietrza musi być rozwiązywany równoległe z wdrażaniem polityki energetycznej regionów ze względu na fakt, że większość zanieczyszczeń pyłowych i tych powstałych ze spalania węglowodorów generowana jest przez sektor ciepłowniczy. Regiony posiadają wprawdzie obowiązek sporządzania programów ochrony powietrza (ze względu na brak skutecznych instrumentów kontrolnych i egzekwujących) oraz fakultatywne prawo tworzenia uchwał antysmogowych, jednakże nie mają one żadnej delegacji ustawowej ani mandatu do prowadzenia polityki energetycznej.

Działania związane z powstrzymaniem zmian klimatycznych oraz adaptacją do nich wiążą się z udzieleniem większych kompetencji regionom co do zarządzania wodami (przygotowania i implementacji programów małej retencji) i nadzorowania rozwoju obszarów cennych przyrodniczo. Ponadto są związane ze skoordynowaniem tych działań z polityką przestrzenną i energetyczną, która, jak wyżej zasygnalizowano, nie jest w domenie obligatoryjnych zadań województwa i pozostaje miejscem inicjatywy oddolnej, poprzestającej na postulatach i ewentualnym punktowym wsparciu finansowym możliwym jedynie dzięki redystrybucji środków Unii Europejskiej wdrażanych w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Zasoby dziedzictwa przyrodniczego, kulturowego i krajobrazowego podlegają eksploatacji, zatem wymagają ochrony nie tylko ze względów sentymentalnych, ale z powodu ścisłego powiązania z utrzymaniem równowagi zasobu przyrodniczego gwarantującego jakość życia i tożsamość regionalnej społeczności. Wyłania się zatem potrzeba ścisłej koordynacji polityki przestrzennej, edukacyjnej, kulturowej i ochrony środowiska.

Usługi użyteczności publicznej nie będą utrzymane i właściwie wykorzystane bez powiązania z polityką mobilności, realizowaną szczególnie poprzez kształtowanie transportu zbiorowego. Polityka transportu zbiorowego powinna być natomiast silnie powiązana z tworzeniem struktur osiedli (polityka przestrzenna) i ich efektywnością energetyczną (polityka energetyczna).

Zabezpieczenie dostaw zdrowej żywności i produkcja rolno-skoordynowana musi być z polityką przestrzenną, zarządzaniem zasobami wodnymi (w Polsce postępuje susza hydrologiczna), polityką przywracania oraz utrzymania różnorodności biologicznej i wzmacnianiem odporności na zmiany klimatu.

Polityka regionalna zderzy się także w niedalekiej przyszłości z nadciągającymi wyzwaniami wywołanymi postępowaniem technologicznym w dziedzinie sztucznej inteligencji i rozwojem nowych form generowania i magazynowania energii. Rozwiązania prawne nie nadążają za postępowaniem cywilizacyjnym.

”

**Bez zagwarantowania sprawczości regionów w szerszym zbiorze polityk rozwojowych zagadnienie ich integracji staje się czystym teoretyzowaniem.**

To tylko kilka przykładów potrzeb rozwinienia korespondencji pomiędzy politykami odpowiedzialnymi za jakość życia i kondycję gospodarki. Jednak kluczowa wydaje się w tym miejscu konstatacja, że do integrowania działań w różnych sferach niezbędne jest wcześniejsze udzielenie kompetencji i delegowanie odpowiedzialności. Bez zagwarantowania sprawczości regionów w szerszym zbiorze polityk rozwojowych zagadnienie ich integracji staje się czystym teoretyzowaniem.

Doświadczenia europejskie, szczególnie te wyniesione ze współpracy transgranicznej, uczą, iż mimo terytoriów podzielonych barierą administracyjną i funkcjonowania odmiennych systemów prawnych, istnieje możliwość integracji na poziomie wspólnego koncipowania kierunków rozwojowych. Pomimo głęboko odmiennych procedur regulujących przygotowanie i implementację polityki rozwoju, a także nieprzystających struktur dokumentów, możliwe jest wspólne definiowanie celów rozwoju i uzgodnienie działań zmierzających do ich osiągnięcia. Prawo reguluje bowiem procedury, ale nie reguluje wyobraźni. Stworzenie koncepcji zintegrowanej polityki rozwoju na szczeblu regionalnym jest zatem możliwe, choć nie zawsze przewidziane w formalnie opisanych procesach. Jej skuteczna implementacja wymaga jednak udzielenia szerszych kompetencji zarządczych na szczeblu regionalnym.

Zintegrowanie polityki rozwoju regionalnego wymaga wrażliwości i empatii w odniesieniu do złożonych problemów społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. Wiązanie wspólnymi celami polityk sektorowych potrzebuje ostrożności i umiejętnego operowania na powstałym w ten sposób zbiorze naczyń połączonych. Polskie regiony stoją przed cywilizacyjnymi wyzwaniami, którym sprostać można jedynie poprzez prowadzenie polityki rozwoju w formie horyzontalnej i zintegrowanej, a nie sektorowej i hermetycznej.

## O autorze

Dr **Maciej Zathey** – doktor nauk o ziemi, geograf, planista regionalny, nauczyciel akademicki. Jego zainteresowania zawodowe koncentrują się wokół planowania przestrzennego i strategicznego, przemian miejskich obszarów funkcjonalnych, a także wiążą się z polityką jakości powietrza i efektywności energetycznej. Jednym z najważniejszych wątków badawczych i planistycznych jest budowa relacji transgranicznych i planowanie transgraniczne. Zaangażowany przy tworzeniu Wspólnej Koncepcji Przyszłości dla polsko-niemieckiego obszaru powiązań.

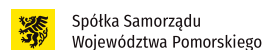
Najważniejsze pełnione funkcje:

1. Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego – jednostki Samorządu Województwa Dolnośląskiego;
2. Przewodniczący Zespołu ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej na Dolnym Śląsku;
3. Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu;
4. Członek Zespołu roboczego ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych KPZK PAN;
5. Członek Rady ds. rozwoju Przestrzennego (*Beirat für Raumentwicklung*) na 20. okres legislacyjny parlamentu RFN.

### Partnerzy



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



### Partnerzy numeru

