

Dr Edward Malisiewicz

Katedra Ekonomiki i Zarządzania
Uniwersytet Rzeszowski

Dylematy zagospodarowania przestrzennego kraju w kontekście spójności terytorialnej

WPROWADZENIE

Spójność gospodarczo-społeczną i terytorialną regionów rozumianą jako wyrównanie dysproporcji rozwojowych krajów, regionów, w tym NUTS 3 można osiągnąć w wyniku przyjęcia różnych hipotez rozwojowych, a w szczególności rozwoju zrównoważonego i spolaryzowanego. W artykule przedstawiono różne implikacje dla regionów słabo rozwiniętych przyjęcia jednej albo drugiej hipotezy. Autor opowiada się za hipotezą rozwoju zrównoważonego, która szybciej może doprowadzić do przedmiotowej spójności. Przyjęto, że podstawowym mankamentem procesów dyfuzyjnych, synergii i interakcji jest to, że działają one w sposób powolny, długotrwały i dopiero w długim okresie mogą doprowadzić do spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej.

CELE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO ORAZ POJĘCIE SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ

Celem nadrzędnym Strategii Rozwoju Regionalnego Kraju, koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i innych projektów Planowania Przestrzennego, zgodnie z dokumentami programowymi Unii Europejskiej w tym strategii lizbońskiej, Agendy Goeteborskiej oraz karty lipskiej [*Krajowa Strategia...*, 2009; *Ekspercki Projekt...*, 2008; *Wyzwania Rozwojowe...*, 2009] jest osiągnięcie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej regionów (wyrównywanie dysproporcji rozwojowych) osiągnięte drogą lepszego wykorzystania posiadanych potencjałów rozwojowych poszczególnych regionów. Nie można środków do realizacji celu określać jako cel.

Problematykę spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej można ujmować w różnych kontekstach. Mogą to być ujęcia statyczne (bierne) i dynamiczne (czynne), kompleksowe i wycinkowe, rozumiane w kategoriach funkcjonalnych czy też wyrównawczych.

W ujęciu statycznym (biernym) można mówić o spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej wówczas, jeśli nie ma rażących dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, infrastrukturalnego, i terytorialnego między poszczególnymi regionami w skali Unii Europejskiej jej poszczególnych krajów i regionów przy uwzględnieniu wskaźników syntetycznych, jakimi są produkt globalny i dochód narodowy (produkcja czysta) oraz wskaźników strukturalnych w tym dotyczących poziomu i jakości życia, różnych dziedzin aktywności społecznej, gospodarczej i infrastrukturalnych, szans i zagrożeń oraz mocnych i słabych stron krajów czy też regionów.

ŚCIEŻKI DOJŚCIA DO SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ

W ujęciu dynamicznym (aktywnym) polityka społeczno-gospodarcza i terytorialna (przestrzenna) oznacza podejmowanie działań i zadań m.in. w strategiach rozwoju kraju, województw, miast i gmin, w regionalnych programach operacyjnych, planach zagospodarowania przestrzennego kraju, województw, miast i gmin (w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miast i gmin oraz w planach miejscowych), jak również ich realizacja w różnych horyzontach czasowych zmierzająca do likwidacji, dysproporcji, w poziomie rozwoju, jakie występują pomiędzy krajami i regionami Unii Europejskiej, co dotyczy także regionów NUTS 3.

W praktyce i teorii przedmiotu wyróżnia się także politykę spójności starą i nową. W praktyce pojęcia te są rozmaicie interpretowane. Polityka spójności „stara” polega na reagowaniu na potrzeby zapóźnionych regionów oraz kreowaniu ich warunków rozwojowych, wzmocnieniu wzrostu gospodarczego oraz zatrudnienia. „Nowa” polityka spójności zakłada wyrównywanie regionalnych różnicowań oraz poziomu jakości życia poprzez angażowanie nakładów inwestycyjnych na rozbudowę i modernizację sieci infrastruktury podstawowej, społecznej oraz modernizację systemu edukacji, oraz realizację aktywnych polityk rynku pracy ukierunkowanych na wykluczone lub marginalizowane grupy społeczne. W praktyce biorąc pod uwagę utrzymanie tezy, że polityka spójności jest głównym instrumentem realizacji celów strategicznych wspólnoty wydaje się słuszne, żeby uwzględniała ona założenia zarówno „starej”, jak i „nowej” polityki spójności.

W zakresie szczegółowych propozycji i rozwiązań problemów społeczno-gospodarczych i technicznych występujących na terenie regionów wybrano wykorzystanie modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego, jako podstawy myślenia w kierunkach przepływu kapitałów osób i wiedzy. Model ten został także przyjęty przez autorów eksperckiego projektu „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” oraz autorów dokumentu „Wyzwania Rozwojowe Polska 2030”. Jest on nie do przyjęcia w przypadku regionów słabo rozwiniętych, jakim jest

region podkarpacki. Jest on przede wszystkim sprzeczny z podstawowym celem Unii Europejskiej, którym jest spójność społeczna, ekonomiczna i terytorialna nie tylko w skali kraju, ale także regionów w tym NUTS 3. Model ten oznacza także marginalizację regionu podkarpackiego w długim nieznanym okresie, na co nie można się w żadnym przypadku godzić.

Hipoteza polaryzacji rozwoju zakłada z góry występowanie w określonym czasie niespójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej na danym obszarze. W warunkach rozwoju spolaryzowanego zgodnie z logiką gospodarki rynkowej procesy związane z alokacją środków i reorientacją powiązań gospodarczych oraz integracją europejską będą wzmacniać w Polsce dominującą rolę rozwiniętych już aglomeracji miejskich, w których centra-miasta mają największe szanse awansu w europejskiej hierarchii miast, natomiast regiony słabo rozwinięte przeżywałyby w określonym czasie regres, stagnację i degradację oraz pogorszenie się warunków życia mieszkańców, zaostrzeniu uległyby problemy bezrobocia w miastach i na wsi. Wskutek małego natężenia korzyści zewnętrznych w skali, aglomeracji, lokalizacji, urbanizacji dystans tych regionów w stosunku do regionów szybko rozwijających się pogłębiałby się w określonym czasie na niekorzyść, co znalazłoby odbicie we wzroście rozpiętości regionalnych, w poziomie produktu krajowego i dochodów pieniężnych oraz w wysokim bezrobociu. Obszar ten w warunkach rozwoju spolaryzowanego byłby drenowany przez silne ośrodki i regiony i jednocześnie wzmagałby się nacisk społeczności regionalnej na podjęcie przez państwo polityki interregionalnej polegającej m.in. na działaniach bezpośrednich jak np. bezpośrednio inwestycje, transfery rzeczowe i finansowe. Zgodnie z tą hipotezą według niektórych polityków i socjologów środki finansowe Unii Europejskiej powinny być lokowane w uprzemysłowionych regionach Polski, które powinny być lokomotywami rozwoju całej Polski, a które będą w stanie wygenerować takie zyski i takie technologie, które będzie można transferować do regionów słabo rozwiniętych albo będą do nich przenikać w wyniku procesów dyfuzji, synergii i interakcji.

Zakłada on wspieranie rozwoju w pierwszym rzędzie regionów wysoko rozwiniętych i tzw. biegunów wzrostu przy jednoczesnym wspieraniu mechanizmów dyfuzyjnych (przenikania) synergii i interakcji na tereny słabo rozwinięte poprzez tworzenie i ciągłą aktualizację skutecznych i efektywnych narzędzi wyrównywania poziomów potencjału rozwojowego i warunków życia jak np. działania zmierzające do wyrównywania szans edukacyjnych zwiększania dostępności transportowych do każdego miejsca w kraju, likwidacji groźby wykluczenia cyfrowego, poprawę integracji społecznej budowanie solidarności pokoleń i dawanie poczucia możliwości urzeczywistnienia własnych aspiracji. W tym modelu podstawowym zadaniem państwa w warunkach spolaryzowanego rozwoju jest wspieranie procesów dyfuzji (przenikania wysokiego poziomu rozwoju regionów rozwiniętych na obszary regionów słabo rozwiniętych poprzez two-

zenie i ciągłą aktualizację skutecznych i efektywnych narzędzi wyrównywania poziomów potencjału rozwojowego i warunków życia poszczególnych regionów oraz przeciwdziałania peryferyjności określonych obszarów Polski w stosunku do centrów rozwojowych a przede wszystkim do zidentyfikowanego „pięciokąta” rdzenia szybkiego rozwoju w centralnej części kraju.

Podstawowym mankamentem procesów dyfuzyjnych jest to, że działają one w sposób powolny, długotrwały, co nie ma nic wspólnego z oczekiwaniami regionów słabo rozwiniętych do szybkiego zbliżenia się do poziomu rozwoju regionów wysoko rozwiniętych, gdyż każde społeczeństwo ceni bardziej dobra, które ma obecnie, niż te, które będzie miało w bliżej nieokreślonej dalszej przyszłości.

Model ten jest nie do przyjęcia z punktu widzenia regionu słabo rozwiniętego, jakim jest woj. podkarpackie. Spowalnia on bowiem osiągnięcie nadrzędnego celu polityki regionalnej Unii Europejskiej określonej w strategii lizbońskiej, goeteborskiej i lipskiej, jakim jest spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna regionów. W warunkach modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego w pierwszym rzędzie rozwijałyby się w dalszym ciągu regiony Polski już w dużym stopniu rozwinięte, a rozwój regionów słabo rozwiniętych następowałby w dalszej kolejności w bliżej nieokreślonym czasie. Procesy dyfuzji, konwergencji regionów zapóźnionych to procesy długotrwałe i trudno jest określić, kiedy przyniosłyby pozytywne efekty dla regionów zapóźnionych w tym obszarów woj. podkarpackiego. Ponadto brak jest jak dotychczas, co można stwierdzić także na podstawie „dokumentu”, dostatecznie rozbudowanego systemowego instrumentarium, przy pomocy którego można by wpływać na tempo procesów dyfuzyjnych. Stąd też model polaryzacyjno-dyfuzyjny rozwoju nie może być zaakceptowany przez społeczność woj. podkarpackiego. Region podkarpacki opowiada się za hipotezą rozwoju zrównoważonego J. Kołodziejskiego, która stwarza możliwości szybszego osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej wszystkich regionów krajów.

Biorąc pod uwagę dotychczasowy poziom rozwoju regionów słabo rozwiniętych ich miejsce w kraju oraz tempo przystosowania się do warunków gospodarki rynkowej, jak również występujące problemy gospodarcze i społeczne oraz szanse i zagrożenia można przyjąć, że hipoteza rozwoju zrównoważonego jest przynajmniej teoretycznie bardziej dla nich korzystna. Mechanizmy rynkowe wybierać będą drogą zasady polaryzacji różne miejsca, węzły, nisze, pasma aktywności oraz przedsiębiorczości, efektywnościowo najlepsze z punktu widzenia obecnego stanu oraz perspektywy rozwoju kraju. Natomiast państwo prowadziłoby aktywną politykę społeczno-gospodarczą i przestrzenną poprzez podejmowanie i realizację bezpośrednich i pośrednich działań w różnych skalach zmierzających do likwidacji, wyrównywania lub łagodzenia dysproporcji między regionami (w tym NUTS 3) kraju. Ważną rolę w tym procesie odgrywałyby tzw. równoważniki rozwoju o znaczeniu krajowym. Są to miasta, ośrodki usług wyższego rzędu, ośrodki o znaczeniu ponadregionalnym, o znaczeniu

regionalnym. Zwiększenie roli takich równoważników wymagać będzie efektywnych działań promocyjnych, w tym skierowanych na podniesienie ich atrakcyjności inwestycyjnych przy wykorzystaniu twardych i miękkich czynników rozwoju, jak również budowę przez państwo obiektów infrastruktury o znaczeniu strategicznym (autostrady, drogi ekspresowe, układy liniowe i sieciowe). Droga rozwoju w tym zakresie będzie także lepsze wykorzystanie przyrodniczo cennych i mało zdegradowanych unikatowych obszarów rekreacyjnych, turystycznych, które zyskają na ważności w konfrontacji z europejską skalą wartości.

DWA PODEJŚCIA DO PROBLEMATYKI METROPOLIZACJI KRAJU

W zakresie problematyki metropolizacji kraju, jak wiadomo, występują dwa podejścia. Jedno z ich opiera się na założeniu, że metropoliami w Europie i w kraju są duże miasta m.in. pod względem liczby ludności przekraczającej 500 tys. mieszkańców, posiadające duże potencjały gospodarcze i naukowo-badawcze. Do takich miast zaliczono w Polsce: Warszawę, Łódź, Kraków, Poznań, Wrocław, aglomerację śląską oraz Trójmiasto.

Drugie podejście mówi, że o tym czy dane miasto jest metropolią decyduje rozległość i natężenie funkcji egzogenicznych, które one spełniają na rzecz samego miasta oraz otoczenia, zgodnie z koncepcją Christallera, które dotyczą centralności miast. W tym podejściu metropolie mogą być duże i małe, a więc zarówno miasta duże, jak i średnie. Podejście to znajduje odbicie w Koncepcji Unii Metropolii Polskich [Christaller, 1963, *Działania Unii...*, 2003], które zostało podtrzymane przez Senat RP w dniu 25.06.2003 r. („Monitor Polski” nr 34, poz. 469) Autorzy „dokumentów” biorą pod uwagę w tym zakresie tylko to pierwsze podejście, co jest nie do przyjęcia z punktu widzenia funkcji metropolitalnych średniego miasta, jakim jest miasto Rzeszów. Średnie i duże miasta mogą być metropoliami, czyli lokomotywami rozwoju kraju pod warunkiem ich konkurencyjności w skali krajowej i międzynarodowej.

Problemem dla Polski są obszary peryferyjne (znajdujące się poza pięciokątem lub sześciokątem), które obejmują nie tylko regiony najbiedniejsze w kraju i obszary przygraniczne, ale także występują częściowo na obszarach dobrze rozwiniętych.

PODSUMOWANIE

Przedmiotem artykułu są problemy spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej oraz drogi dojścia do tej spójności. W zakresie dojścia do spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej kraju przyjęto w warunkach województwa podkarpackiego hipotezę rozwoju zrównoważonego jako jedynie słuszną

dla osiągnięcia przyspieszonego rozwoju tego województwa. Uznano, że polaryzacja, synergia i interakcja w warunkach rozwoju spolaryzowanego odroczyłyby w czasie osiągnięcie spójności terytorialnej w zakresie zbliżenia poziomu rozwoju regionu podkarpackiego do poziomu regionów wysoko rozwiniętych.

LITERATURA

- Christaller W., 1963, *Ośrodki centralne w południowych Niemczech*, Przegląd zagranicznej literatury geograficznej, z. 1, *Działania Unii Metropolii Polskich w sprawie metropolii i obszarów metropolitalnych*, Materiały z konferencji zorganizowanych przez CSRS, Warszawa 6 i 18 czerwca 2003 r.
- Ekspertski Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do Roku 2033*, 2008, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (projekt) 2010–2020, 2009, *Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Wyd. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Wyzwania Rozwojowe Polski 2030*, 2009, Warszawa.

Streszczenie

W pierwszej części artykule przedstawiono zarys problematyki spójności terytorialnej w różnych kontekstach i różnych ujęciach. Następnie w zakresie dróg dojścia do tej spójności przedstawiono dwie hipotezy rozwojowe kraju, a to hipotezę polaryzacyjno-dyfuzyjną z uwzględnieniem konwergencji, interakcji, synergii oraz hipotezę rozwoju zrównoważonego i ich implikacje. Wskazano, że w przypadku regionów słabo rozwiniętych korzystniejsza jest hipoteza rozwoju zrównoważonego. W części końcowej przedstawiono dwa podejścia do problematyki metropolizacji kraju.

Dilemmas of Spatial Farm Implements a Country in the Context of Territorial Coherence

Summary

In the first part of the article there is presented the outline of problems of territorial coherence in different contexts and different formulations.

Then on a scale of the way leading to this coherence there are introduced two developing hypotheses of a country, that is, a polarizing – diffusive hypothesis with regard to convergence, interaction and synergy as well as a hypothesis of well-balanced development and their implications. There is pointed that in case of weakly developed regions more profitable is the hypothesis of well – balanced development.

In the final part there are presented two approaches to the problems of metropolisation of a country.