
Dr Andrzej Pyszkowski

**ASPEKTY MAKROPRZESTRZENNE
W PRACACH NAD NARODOWYM PLANEM ROZWOJU
NA LATA 2007-2013**

**Ekspertyza
dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy**

Warszawa, wrzesień/październik 2004 r.

WPROWADZENIE

W założeniach Narodowego Planu Rozwoju (NPR) na lata 2007-2013 stwierdza się, że „**NPR jest nadrzędnym planem społeczno-gospodarczym**, który uwzględnia strategię rozwoju” – regionalne, sektorowe i horyzontalne. Sygnalizuje się także, że „musi on uwzględniać konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju”, która n.b. wyeksponowana została szczególnie mocno w strategicznym dokumencie rządowym (akceptowanym także przez Sejm) – Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Wreszcie – deklaruje się, że NPR „**może być planem kompleksowym...**”, a więc – **planem, który nie może pominąć przestrzennych aspektów rozwoju kraju.**

Z powyższych przesłanek wynika, iż uwzględnienie w NPR aspektów makroprzestrzennych jest zamiarem zarówno organu sporządzającego ten plan, jak i organu akceptującego (Rada Ministrów) mimo, że zamiar ten nie został wyrażony explicite. Otwartą pozostaje natomiast sprawa zakresu tematycznego oraz sposobów uwzględnienia aspektów makroprzestrzennych w omawianym dokumencie. Dążąc do przybliżenia tej kwestii, ekspertyza ta zajmuje się analizą przesłanek, które mogą /powinny/ być uwzględnione przez organ sporządzający NPR na lata 2007-2013. Przesłankami tymi są przede wszystkim:

- doświadczenia strategicznego planowania makroprzestrzennego w Polsce,
- obligacje wynikające z obowiązujących aktów prawnych,
- treść aktualnych dokumentów planowania strategicznego, zaakceptowanych przez Rząd (Założenia NPR na lata 2007-2013, Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju);
- zobowiązania i implikacje, wynikające z prawnych i programowych dokumentów europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem; „Trzeciego Raportu na temat spójności gospodarczej i społecznej” Komisji Europejskiej, a zwłaszcza – rozdziału dotyczącego spójności terytorialnej jako swoistego novum wśród priorytetów polityki strukturalnej.

Przesłanki powyższe oraz obserwacja realnych procesów i trendów w polskiej przestrzeni prowadzą do identyfikacji problemów, których uwzględnienie w NPR wydaje się konieczne, a także problemów adresowanych do Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (NSRR) oraz sektorowych programów operacyjnych. Ekspertyzę zamykają wnioski wykraczające poza tematykę relacji między społeczno-gospodarczym nurtem planowania strategicznego, a odnoszące się do procedur planowania publicznego „w ogóle”

1. RELACJA STRATEGICZNEGO PLANOWANIA MAKROPRZESTRZENNEGO Z PLANOWANIEM SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM W POLSCE

Krótki rys historyczny

Relacje powyższe mają w Polsce bogatą historię, a ich racjonalne rozwiązanie było i pozostało do dziś przedmiotem dociekań teoretycznych, eksperymentów praktycznych oraz regulacji prawnych (jak dotąd mało skutecznych). Mimo istotnych różnic poglądów w tej kwestii, w jednym aspekcie omawianego problemu osiągnięto powszechny konsens: żadne z dotychczasowych rozwiązań nie spełniło oczekiwań, oscylując między dychtomią społeczno-gospodarczego i przestrzennego nurtu planowania strategicznego a rozmaicie pojmowaną, lecz z reguły nieskuteczną ich integracją. Założenia NPR na lata 2007-2013 stwarzają szanse integracji skutecznej, uznając NPR za dokument

kompleksowy, a więc – uwzględniający zarówno społeczno-gospodarcze, jak i przestrzenne aspekty rozwoju kraju. Aby wykorzystać te szanse, warto jest prześledzić ewolucję podstaw prawnych planowania makroprzestrzennego w Polsce w kontekście powiązań tego nurtu planowania strategicznego z nurtem społeczno-gospodarczym.

A. Planowanie makroprzestrzenne

Pierwszym aktem prawnym, konstytuującym system planowania przestrzennego w Polsce, była ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym. Stanowiła ona, że „celem planowania przestrzennego jest zapewnienie prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju z uwzględnieniem ich wzajemnych związków i interesów ogólnokrajowych oraz ustalenia prawidłowych współzależności przestrzennych między urządzeniami produkcyjnymi i usługowymi na tych obszarach i stworzenie w ten sposób warunków dla rozwoju produkcji, wszechstronnego zaspokojenia potrzeb ludności oraz ochrony naturalnych bogactw i walorów przyrodniczych kraju”. Cel ten zakrojony więc został bardzo szeroko, a na tle siermiężnej rzeczywistości tej fazy funkcjonowania polskiej odmiany „realnego socjalizmu” wyróżniał się niewątpliwie dostrzeżeniem i eksplikacją złożonych uwarunkowań „prawidłowego rozwoju”. W dalszych jednak partiach ustawy funkcje planowania przestrzennego zostały zredukowane do „ustalenia... przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenów na określone cele z uwzględnieniem potrzeb... **„wynikających z programów rozwoju gospodarczego i społecznego”**”. I dalej „ustalenia... powinny być oparte na planach perspektywicznych rozwoju gospodarki narodowej, na wieloletnich narodowych planach gospodarczych”.

Kreując hierarchiczny system planów przestrzennych (kraj – region tj. województwo – poziom lokalny) ustawa z 1961 r. traktuje konsekwentnie planowanie przestrzenne jako narzędzie racjonalnego rozmieszczenia inwestycji, ustanowionych w planach społeczno-gospodarczych (a przede wszystkim – gospodarczych). Na interesującym nas poziomie krajowym stanowi się bowiem, że planowanie przestrzenne „obszaru całego państwa” będzie uprawiane „w ramach perspektywicznych planów rozwoju gospodarki narodowej”. Ustawa stała więc jednoznacznie na płaszczyźnie jedności perspektywicznych planów gospodarczych i przestrzennych, lecz jedności rozumianej jedynie instytucjonalnie – oba nurty planowania miały być prowadzone przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów. W sensie natomiast merytorycznym planowanie makroprzestrzenne (krajowe, regionalne) zostało podporządkowane potrzebom planowania gospodarczego w sposób nie budzący wątpliwości. Intencję tę potwierdziła zresztą praktyka funkcjonowania obu nurtów planowania.

W latach osiemdziesiątych, na fali prób reformowania systemu planowania w Polsce, powstała ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. Relacje pomiędzy interesującymi nas nurtami planowania (społeczno-gospodarczym a przestrzennym) określone zostały w niej jako współzależne, obligujące do wzajemnego uwzględniania uwarunkowań, predyspozycji i celów (a więc – do koordynacji i uzgodnień) w opracowywanych planach.

Zapisom tym nie sposób odmówić nowatorstwa i dobrych intencji; rzecz jednak w tym, że nie znalazły one ukoronowania w praktycznym dorobku planowania strategicznego w Polsce. Perspektywiczny plan rozwoju kraju składający się z dwóch części: Rozwój społeczno-gospodarczy oraz „Przestrzenne zagospodarowanie kraju” został wprawdzie zaakceptowany w listopadzie 1988 r.

przez Radę Ministrów i przekazany Sejmowi, lecz zmieniony w tymże miesiącu gabinet (Premierem został M.F.Rakowski) wycofał ten dokument z Sejmu „w celu uwzględnienia w nim nowej polityki rządu”, co n.b. nigdy nie nastąpiło. Zaprojektowane, ścisłe relacje między wyróżnionymi częściami planu perspektywicznego nie poddane więc zostały próbie praktycznej, pozostając wśród eksponatów muzeum „dobrych chęci”.

Negatywna ocena „planowania totalnego” uprawianego w latach polskiej odmiany realnego socjalizmu zaowocowała na progu transformacji równie totalną awersją do planowania publicznego „w ogóle”. Zniesiono zapisy konstytucyjne określające planowanie jako onnipotentną podstawę kierowania rozwojem kraju, zniesiono także ustawę o planowaniu społeczno-gospodarczym, co zresztą wynikało z logiki zmian ustrojowych. Awersja do planowania sięgnęła jednak głębiej. Wielu prominentnych działaczy państwowych, oczarowanych mocą „niewidzialnej ręki rynku” nie wahało się głosić, że „najlepszym planem jest brak planu”, a „najlepszą polityką gospodarczą państwa” – brak takiej polityki. Same terminy „plan” i „planowanie” uległy tak głębokiej deprecjacji, iż zniknęły praktycznie z leksykonu działań publicznych, wyparte przez ‘koncepcje’, „strategie” czy programy”. Najważniejsze dokumenty programowe rządu Premiera Tadeusza Mazowieckiego zatytułowano ze starannym wysekowaniem źle kojarzącej się terminologii. Zaakceptowane w lipcu 2000 r. przez Radę Ministrów odpowiedniki niegdysiejszych planów perspektywicznych to:

Długookresowa **Koncepcja** Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, oraz

Przesłanki Wyboru Długookresowej **Strategii Rozwoju** Kraju. Uwarunkowania-Dylematy-Opcje.

Wspomniana awersja terminologiczna była zapewne także ważnym czynnikiem zmiany nazwy uświęconej tradycją „ustawy o planowaniu przestrzennym”. W dniu 7 lipca 1994 r. Sejm uchwalił ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym. W sprawach interesujących nas relacji akt ten stanowi, że prace nad **koncepcją polityki** przestrzennego zagospodarowania kraju mają być prowadzone **w ramach prac nad strategią rozwoju społeczno-gospodarczego**. Mają więc stanowić czynnik tej strategii, co można uznać za odpowiednik zapisu ustawy z 1984 r. o współzależności obu nurtów planowania. W odróżnieniu jednakże od „starej” ustawy o planowaniu przestrzennym, nowa ustawa doczekała się realizacji w punkcie dotyczącym obowiązku sporządzania koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Koncepcja taka rzeczywiście powstała, choć trudno byłoby dowieść, iż powstała ona „w ramach prac nad strategią rozwoju społeczno-gospodarczego”, gdyż ta ostatnio po prostu nie powstała.

W 2003 roku nastąpiła rewitalizacja terminu „planowanie” w leksykonie gospodarki przestrzennej. Tytuł aktu prawnego z dnia 27 marca brzmi bowiem” **ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**”. Art. 47 ustawy obliguje Rządowe Centrum Studiów Strategicznych do sporządzania koncepcji przestrzennego **zagospodarowania kraju** (w miejsce **koncepcji polityki** przestrzennego zagospodarowania kraju). Obecnie trwają prace nad nowelizacją tej ustawy, tym niemniej przyjmuje się w dalszej części ekspertyzy, iż stanowi ona (w aktualnej postaci) podstawę prawną planowania makroekonomicznego oraz jego powiązań z pracami nad Narodowym Planem Rozwoju. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera Art. 83 ustawy, który stanowi, że „ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o koncepcji **polityki** przestrzennego zagospodarowania kraju, należy przez to rozumieć koncepcję przestrzennego zagospodarowania

kraju”. Przywołane „odrębne przepisy” to m. in. Art. 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, który obliguje organ sporządzający ten plan do uwzględnienia celów, m. in. zawartych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Znak równości między tą koncepcją (która n.b. w sensie fizycznym nie istnieje) a formalnie zaakceptowaną i ogłoszoną Koncepcją Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju sprawia, że wymóg „uwzględnienia celów” sformułowany w ustawie o NPR, odnosi się automatycznie do dokumentu, przyjętego przez Radę Ministrów 5 października 1999 r., a więc przed pięcioma laty.

B. Strategiczne planowanie społeczno-gospodarcze

Podstawy prawne tego nurtu planowania mają znacznie uboższą historię. Okres klasycznego „planowania totalnego” obywatel się bez podstaw prawnych jako, że „sam plan był prawem”. Pierwsza regulacja ustawowa to uchwalone przez Sejm w dniu 26 lutego 1982 r. ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym. Ustawa ta nie zawiera jednakże treści, które nawiązywałyby do relacji z obowiązującą jeszcze wówczas ustawą o planowaniu przestrzennym A.D. 1961 r. Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym zniesiona została w 1990 r., n.b. zgodnie z logiką przemian ustrojowych i aż do kwietnia 2004 r. nie została zastąpiona żadnym aktem prawnym regulującym tę sferę działalności publicznej. Dopiero ustawa o NPR zapełnia, aczkolwiek nie w pełni, lukę w tym zakresie. Wymogi tej ustawy odnośnie do przestrzennego nurtu planowania strategicznego, wyrażone *explicite*, ograniczają się do zaistnienia wspomnianego na wstępie tego rozdziału dokumentu (KPZK), którego treść można by uwzględnić w NPR. Należy jednak dodać, iż wymogi wyrażone *implicite* mogą i powinny być traktowane znacznie szerzej, szczególnie w kontekście spójności przestrzennej, traktowanej w dokumentach UE (od niedawna wprawdzie, lecz ze szczególnym naciskiem) współzależnie ze spójnością gospodarczą i społeczną. O tym, czy i na ile dokument programowy „pionu przestrzennego” (**Koncepcja polityki** przestrzennego zagospodarowania kraju, przemianowana na **Koncepcję Zagospodarowania**) zawiera odpowiednie do potrzeb obligacje i inspiracje, przekonamy się dokonując egzegezy tego dokumentu.

Ze skrótkowo przedstawionej historii kształtowania się relacji między społeczno-gospodarczym a przestrzennym nurtem planowania strategicznego można wyprowadzić wnioski, istotne dla prac nad NPR na lata 2007-2013.

Po pierwsze – strategicznego planowania społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i planowania jego (makro) przestrzennego zagospodarowania nie można traktować rozdzielczo. Aspekt makroprzestrzenny, na równi z aspektem społecznym, gospodarczym, ekologicznym czy kulturowym powinien natomiast być integralnym komponentem strategicznego dokumentu planistycznego o cechach „nadrzędności” i „kompleksowości”.

Po drugie – jeśli NPR na lata 2007-2013 ma być, zgodnie z deklaracjami, takim właśnie planem, to wskazanym byłoby uzyskanie propozycji odnośnie do uwzględnienia w jego treści aspektu wieloprzestrzennego od ministra właściwego w sprawach gospodarki przestrzennej. W obecnej strukturze rządu jest to Minister Infrastruktury.

Po trzecie – aby uniknąć nieporozumień co do zakresu tematycznego i formy prezentacyjnej propozycji w tym zakresie, warto by sporządzić swoisty TOR (Terms of Reference), określający „zapotrzebowanie” organu sporządzającego NPR.

Po czwarte – sformułowanie takiego TOR-u wymaga oceny aktualności podstawowego dokumentu makroprzestrzennego, jakim jest Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Trzeba bowiem pamiętać, że dokument ten liczy sobie już 5 lat, a jego bazą analityczno-diagnostyczną są m. in. ekspertyzy KPZK PAN z lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia.

2. OBLIGACJE WYNIKAJĄCE Z AKTUALNIE OBOWIĄZUJĄCYCH AKTÓW PRAWNYCH

Zgodnie z **ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju**, plan ten „jest dokumentem określającym cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym wspierane cele rozwoju regionalnego, oraz sposoby ich osiągania w okresie określonym w tym planie” (Art. 3, pkt.1). W odniesieniu „do specyficznych problemów rozwojowych o charakterze społecznym, gospodarczym i **przestrzennym**” (Ar.13, pkt.2) dopuszcza się realizowanie szczegółowych celów planu na „wyodrębnionym obszarze określonym w programach, wymienionych w Art.8”. Programy te to sektorowe i regionalne programy operacyjne, potraktowane w Art.8 jako instrumenty realizacji NPR („W celu realizacji Planu tworzy się...”). Traktując literalnie te zapisy można by sądzić, iż „specyficzne problemy rozwojowe o charakterze przestrzennym” pozostaną poza głównym nurtem prac nad NPR i zostaną „oddelegowane” do regionalnych strategii i programów operacyjnych (RPO) (Art.8). Odniesieniem RPO nie byłby więc NPR, a Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, wymieniona w Art.5 ustawy wśród dokumentów, których cele należy uwzględnić przy opracowywaniu NPR. Tamże wymienia się **koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju**. Ponieważ Art. 83 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym utożsamia „Koncepcję Polityki...” opracowaną pod rządami ustawy z 7 lipca 1994 r. z Koncepcją przestrzennego zagospodarowania w rozumieniu nowego aktu prawnego należy przyjąć, że chodzi o uwzględnienie celów, eksplikowanych w dokumencie zaakceptowanym w 1999 r. przez Radę Ministrów. Do merytorycznych i metodycznych aspektów systemu celów w „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania powrócimy w następnym rozdziale.

W Art. 5 omawianej ustawy wymienia się, jako wymagające uwzględnienia w NPR, cele zawarte m. in. w **narodowej strategii rozwoju regionalnego (NSRR)**. Ustawodawca nie określił jednakże, o jaki dokument tu chodzi – czy o NSRR obejmujący lata 2004-2006, czy też – o nowy NSRR, który miałby być opracowywany w ramach prac nad NPR na lata 2007-2013 (a jeśli tak, to w jakich terminach i w jakich relacjach do NPR). Niedookreślenie to jest dziwne tym bardziej, że ustawa w Art.12 **obarcza pełną gestią i odpowiedzialnością za sporządzenie i realizację NPR ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego**. To, że ministrem tym jest obecnie Minister Gospodarki i Pracy jest li tylko szczęśliwym zbiegiem okoliczności i nie zacierają wrażenia, że ważnym motywem wykreowania ustawy o NPR było zniesienie przez nią wybitnie nieudanej ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Cel ten został osiągnięty, lecz instrumentacja planistyczna rozwoju regionalnego, a w szczególności – wzajemne relacje NPR – NSRR nie zostały klarownie przedstawione. Ważnym zadaniem NPR na lata 2007-2013 pozostaje więc wyjaśnienie (praktyczne) tych relacji, a także – relacji między NPR a KPZK.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, „Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych..... sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju” (KPZK), a także –

„sporządza programy odnoszące się do obszarów i zagadnień pozostających w zakresie programowania strategicznego...”

Art. 82 ustawy przesądza o uznaniu za spełniony wymóg dotyczący sporządzenia KPZK, jak również wymóg jego akceptacji przez Radę Ministrów. W Art. 47 ustawy **obliguje się jednakże Prezesa Rady Ministrów do przedstawienia Sejmowi okresowych raportów o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju. Mimo upływu 5 lat od akceptacji KPZK (KPPZK?) przez Radę Ministrów, obligacja ta nie została zrealizowana.** Ustawodawca nie określił przy tym organu rządowego odpowiedzialnego za sporządzenie projektu takiego raportu. Można jedynie domyślać się, że chodzi o RCSS, choć prezes RCSS nie jest „ministrem właściwym” w sprawach planowania makroprzestrzennego.

Stwierdzając, że podobnie jak ustawa o NPR, omawiana ustawa zawiera wiele niejasności, trzeba ograniczyć się do oczywistej konkluzji, że obydwie ustawy obligują organ sporządzający NPR do uwzględnienia celów, zawartych w KPZK, a organ sporządzający KPZK – do uwzględnienia celów zawartych w dokumentach programowych rządu. Pozwala to na stwierdzenie, że intencją ustawodawcy jest ukształtowanie racjonalnej współzależności między społeczno-gospodarczym a przestrzennym nurtem planowania strategicznego.

3. ASPEKTY MAKROPRZESTRZENNE W ZAŁOŻENIACH NPR NA LATA 2007-2013

3.1. W rozdziale pt. Wstęp zawarto stwierdzenie o fundamentalnym znaczeniu dla relacji między makroprzestrzennym nurtem planowania strategicznego a pracami nad NPR. Stwierdza się tam bowiem, że **NPR jest planem nadrzędnym**, a także – że może (powinien) być **planem kompleksowym**. Ze stwierdzeń tych wynika, że inne plany (strategie, programy) uwzględnia się wprawdzie w procesie sporządzania NPR, lecz jednocześnie – podlegają one swoistej weryfikacji w konfrontacji z celami i priorytetami tego **nadrzędnie** traktowanego dokumentu. Dążenie do osiągnięcia **kompleksowego** charakteru NPR wyraża natomiast w sposób jednoznaczny zamysł uwzględnienia w tym dokumencie **wszelkich przesłanek**, wpływających na strategię rozwoju kraju, w tym – **przesłanek makroprzestrzennych**.

3.2. W rozdziale opisującym organizację prac nad NPR nie wymienia się explicite problematyki makroprzestrzennej wśród prognoz i strategii, które będą „podstawą” opracowania NPR. Lukę tę mogą zniwelować wymienione: Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (NSRR) oraz strategie rozwoju województw (SRW), oczywiście pod warunkiem uwzględnienia w nich problematyki przestrzennego zagospodarowania kraju i regionów. Warunek taki nie został jednak sformułowany, przynajmniej – explicite. Razi również brak przywołania Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju jako dokumentu, który należy uwzględniać w pracach nad NPR.

3.3. W obszernym, nowatorsko sporządzonym rozdziale pt. Wyjściowa diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej (łącznie 24 strony) jedna strona poświęcona została „**zróżnicowaniom regionalnym wzrostu gospodarczego**”. Poprzez zróżnicowane tempo wzrostu wskaźnika PKB per capita zilustrowano tam pogłębianie się międzyregionalnych dysproporcji w Polsce w latach 1995-2000, a więc – w okresie już dość odległym. Komentarz dotyczący koncentracji wzrostu gospodarczego w Polsce w najlepiej rozwiniętych województwach i odwoływanie się do doświadczeń

Francji, Japonii czy USA tchnie przy tym naiwnością. Nie koreluje zresztą z nieśmiałyymi wzmiankami o wpływie zróżnicowanych struktur sektorowych w województwach (szczególnie – udziału sektora I w zatrudnieniu) na rozpiętości międzyregionalne wskaźnika PKB per capita. **Ani w tym podrozdziale, ani w żadnym z pozostałych, nie zdiagnozowano natomiast pozycji i powiązań polskiej przestrzeni w integrującej się Europie. Jest to bardzo poważny mankament w dokumencie, który ma być „nadrzędnym” i „kompleksowym” w strukturze planowania strategicznego!**

3.4. W rozdziałach eksplikujących prognozy i projekcje, wykorzystana w Założeniach NPR problematyka makroprzestrzenna została całkowicie pominięta, a „problemy regionalne” skwitowano banalnymi uwagami o zróżnicowaniach rynków pracy z „odkrywczym” komentarzem, że „co więcej” (!) zróżnicowanie powiatowe jest większe od wojewódzkiego. Zauważono także, że „polityka rynków pracy” (?) powinna uwzględniać specyfikę regionalną i lokalną oraz specyfikę „mieszkańców miast i terenów wiejskich”. Uwzględnienie tej specyfiki zaadresowano do programów i strategii wojewódzkich. Pozostałe aspekty problematyki rynków pracy przedstawiono w ujęciu wyłącznie horyzontalnym, nie znajdując uzasadnienia dla identyfikacji obszarów problemowych zatrudnienia i rynków pracy o znaczeniu ogólnokrajowym, przekraczających granice i możliwości województw.

3.5. Problematyka makroprzestrzenna została pominięta także w rozdziale eksplikującym wyzwania polityki społeczno-gospodarczej. Wyzwania te oraz sposoby ich podjęcia zaprezentowano w ujęciach aprzestrzennych, co oczywiście jest w pełni uzasadnione w przypadku wyzwań takich jak np. skonsolidowanie finansów publicznych czy zmniejszenie długookresowych stóp procentowych, **lecz budzi zdziwienie w przypadkach „unowocześnienia infrastruktury transportu” i „ochrony środowiska”.**

Oдноśnie do infrastruktury transportu – nazwy geograficzne pojawiają się jedynie w przypadku zapowiedzi wsparcia przewozów pasażerskich transportu szynowego w „największych metropoliach kraju”, nieśmiałej propozycji włączenia się do realizacji europejskiego programu „autostrad morskich” ((z których jedna przebiega przez Morze Bałtyckie) oraz do stwierdzenia, że „należy podjąć działania związane z lotniskiem dla Warszawy”. (Jakie działania, z jakim lotniskiem związane? Z Okęciem, z nowym?). Deklaruje się natomiast, że szczegółowe rozwiązania zostaną przedstawione w Narodowej Strategii Rozwoju Transportu na lata 2007-2013.

Zapowiedź ta nie przekreśla jednakże krytycznej oceny sposobu przedstawienia problematyki unowocześnienia infrastruktury transportu w Założeniach NPR. Tym bardziej, że odniesienia do skali europejskiej są znikome i dotyczą w zasadzie jedynie pozyskiwania europejskich środków wsparcia. Brak jest natomiast jakichkolwiek nawiązań chociażby do ESPD (European Spatial Development Perspective) czy Trzeciego Raportu Kohezyjskiego. Brak jest również, jakże pożytecznych dla omawianej problematyki, prezentacji mapowych.

Oдноśnie do „ochrony środowiska”, to **sposób prezentacji tego „wyzwania” jest całkowicie aprzestrzenny** i ogranicza się do ilościowego wymiarowania urządzeń, które trzeba zrealizować dla spełnienia obligacji Traktatu o Przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. N.b. okazuje się, że mamy w Polsce 1400 „aglomeracji”, co jest wynikiem bezkrytycznego adaptowania terminologii francuskiej. Oдноśnie do sieci obszarów NATURA 2000 tekst ogranicza się do stwierdzenia, że konieczne będzie

objęcie nią blisko 10% powierzchni kraju. Brak jakiegokolwiek ilustracji przestrzennej tego wyzwania (mapa) zmniejsza jego wymowę i czytelność!

3.6. Tezowo przedstawione cele i priorytety NPR wprowadzono ze stwierdzenia, że NPR 2007-2013 „ma być przede wszystkim programem polityki strukturalnej...” Aspekt przestrzeny tej polityki został całkowicie pominięty. Możliwe, że powodem tego jest odrębne przedstawienie – w kolejnym rozdziale – też strategii rozwoju regionalnego, nader często utożsamianego z przestrzennymi aspektami strategii rozwoju kraju.

3.7. Rozdział pt. „Strategia rozwoju regionalnego – tezy” ma charakter głównie postulatywny. Postulaty odnoszą się do nowej edycji dokumentu o charakterze średniookresowym Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (NSRR). Dokument ten ma być „egzemplifikacją założenia, że rozwój regionalny kraju realizowany jest poprzez realizację polityki regionalnej państwa i polityki rozwoju regionów (województw). Zapowiada się, że NSRR „w spójny sposób ujmie zarówno strategiczne zagadnienia działania państwa w tym zakresie, jak i te elementy strategii rozwoju województw, których oddziaływanie ma charakter ponadwojewódzki (implikuje rozwój regionalny kraju). Są to deklaracje daleko idące tym bardziej, że **odrębną tezę poświęca się wymiarowi przestrzennemu polityki regionalnej**, a więc – stykowi dwóch przenikających się polityk: rozwoju regionalnego i przestrzennego zagospodarowania kraju. Stwierdza się tam **konieczność zintegrowania strategicznego planowania regionalnego i przestrzennego na poziomie krajowym i wojewódzkim**, co jest postulatem zbieżnym z poglądami znaczącej części środowisk naukowych i zawodowych, związanych z planowaniem strategicznym, a jednocześnie postulatem blokowanym od lat przez inne segmenty tych środowisk, zainteresowanych bardziej „mnożeniem bytów” planistycznych, niż merytorycznym sensem ich istnienia. W tym kontekście warto by zastanowić się nad możliwością ukoronowania zamierzeń integracyjnych poprzez rozbudowę tytułu dokumentu strategicznego (NSRR), nadając mu brzmienie np. **Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego Zagospodarowania Kraju**. Byłby to m. in. klucz do integracji instytucjonalnej obu wyodrębnianych dotychczas nurtów, integracji w pełni uzasadnionej daleko posuniętą tożsamością t.zw. polityki interregionalnej i polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Integracja tych polityk zwiększałaby przy tym ich ciężar gatunkowy jako integralnego elementu polityki (strategii) rozwoju kraju sensu largo.

4. ASPEKTY PRZESTRZENNE W NPR – ‘OFERTA’ KONCEPCJI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU”

W dalszych pracach nad NPR warto zoperacjonalizować ustawowy wymóg uwzględnienia w nim celów wyrażonych m. in. w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Może to okazać się przydatne nie tylko ze względów formalnych. Ujęcie „celów” w KPZK jest bowiem atrakcyjne zarówno pod względem merytorycznym, jak i metodycznym. W rozdziale pt. „Strategiczne Cele Rozwoju i Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” uznaje się, że cele rozwoju społeczno-gospodarczego są podstawą systemu gospodarowania przestrzenią. Stwierdza się tamże, że „w warunkach wzrastającej złożoności rozwoju – **wzmocnienie spójności celów społecznych, ekologicznych, ekonomicznych i przestrzennych staje się niezbędne**. Na bazie tych stwierdzeń

prezentuje się koncepcję systemowego ujęcia celów rozwoju oraz ich transformacji na kryteria kształtowania struktur przestrzennych. Jej eksplikacją jest Tabela 1 KPPZK, zamieszczona na str. 539-540 w Monitorze Polskim Nr 26 z dnia 16 sierpnia 2001 r., poz. 432 (Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. o ogłoszeniu Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju). Tabela ta, zawierająca w kolejnych kolumnach cele strategiczne, ich „przełożenie” na cele gospodarowania przestrzenią, a następnie – na kryteria kształtowania zagospodarowania wydaje się być wartą wykorzystania ogólną metodą porządkującą proces planowania strategicznego rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Może ona znaleźć zastosowanie w końcowym elaboracie NPR, a przede wszystkim w NSRR zwłaszcza, jeżeli strategia ta objęłaby także problematykę makroprzestrzenną.

Część III KPZK – Główne Kierunki Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju – zawiera inspiracje warte uwzględnienia w pracach nad NPR oraz nad NSRR, uzupełnioną o treści makroprzestrzenne. W KPZK zakłada się bowiem, że podstawę otwartego na Europę systemu przestrzennego dynamizującego rozwój społeczno-gospodarczy kraju utworzą:

- **Metropolia stołeczna** jako główne ogniwo tego systemu. Zasadnicze wzmocnienie pozycji Warszawy w układzie metropolii europejskich wymaga podwyższenia sprawności funkcjonowania infrastruktury komunalnej, włączenia stolicy w europejski system transportu drogowego, kolejowego i lotniczego, uporządkowania struktur urbanistycznych i zasadniczej poprawy infrastruktury biznesu. Będzie to podstawą ukształtowania wizerunku metropolii stołecznej jako atrakcyjnego miejsca lokalizacji kapitału, innowacji, przedsiębiorczości, a także – zamieszkania, zdolnego do skutecznego konkurowania z Pragą, Bratysławą, Budapesztem i Wiedniem. Zagrożeniem dla tak zarysowanych perspektyw rozwojowych są natomiast: utrzymująca się luka infrastrukturalna, jaskrawy brak takich inwestycji jak centra biznesu, urządzone tereny wystawowe i targowe, centra kongresowe o standardach światowych, a także nowoczesnych obiektów kulturowych i sportowych;
- **europole** – ośrodki o znaczeniu europejski. Jednym z walorów polskiej przestrzeni antropopochodnej jest policentryczny układ sieci osadniczej o umiarkowanym stopniu koncentracji. Jego emanacją jest układ przestrzenny aglomeracji, rozmieszczonych dość równomiernie w przestrzeni kraju. Warto przeanalizować aktualność ocen szans i zagrożeń rozwoju tych aglomeracji (potencjalnych europolii), zawartych w wyżej przywołanym Monitorze Polskim na str. 545-546;
- **ośrodki o znaczeniu krajowym, ponadregionalnym i regionalnym**, spełniające ważną funkcję równoważenia rozwoju. Ważna rola w tym zakresie przypada zwłaszcza Olsztynowi, Białostokowi, Lublinowi i Rzeszowowi, położonym na obszarach słabiej rozwiniętych gospodarczo;
- **kształtujące się pasma przyspieszonego rozwoju** w korzystnej relacji do sieci europejskich sieci transportowych, a więc o dobrej dostępności komunikacyjnej. Ich rozwój jest ściśle związany z rozbudową i modernizacją sieci autostrad i dróg szybkiego ruchu;
- **kompleksy gospodarki turystycznej o walorach przyrodniczych** liczących się w skali europejskiej. Ich identyfikację zawarto w przywołanym Monitorze Polskim, na str. 548-549.

Warte uwzględnienia są również przestrzenne aspekty polityki ochrony środowiska, zwłaszcza – wyeksplikowane tekstowo i graficznie systemy ECONET i NATURA 2000 oraz relacje między nimi (str.549-556). Mogą być one adaptowane (oczywiście wybiórczo i po aktualizacji) zarówno w tekście NPR, jak NSRR i w sektorowym programie operacyjnym ochrony środowiska.

Krajowy system infrastruktury technicznej, przedstawiony w rozdziale V Cz.IV KPZK (M.P. str. 562-560) wraz z telekomunikacją, energetyką i gospodarką wodną, może i powinien być wykorzystany wybiórczo w NPR, szerzej – w NSRR, a najszerszej – w sektorowych programach operacyjnych. Zawarte w nim treści mogą oczywiście wymagać aktualizacji, ale ich generalną zaletą pozostaje projekcja przestrzenna prezentowanej problematyki (w odróżnieniu od jej prezentacji w Założeniach NPR). Ta część KPZK może być także wykorzystana przez organ sporządzający NPR do sformułowania TOR-ów, adresowanych do organów sporządzających odpowiednie tematycznie SOP-y.

Mniejsze walory adaptacyjne dla ujęć przestrzennych ma rozdział VI Cz.IV pt. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Jest on zdominowany przez ujęcia horyzontalne i w takim właśnie ujęciu mógłby być wykorzystany dla zredagowania TOR-u dla organu sporządzającego odpowiedni SOP. Należałoby jednakże sformułować równoległe wymogi „uprzestrzenienia” tej problematyki, uwzględniającego wybitnie zróżnicowane przestrzenie cechy obszarów wiejskich w Polsce. Bazą faktograficzną dla zrealizowania tych wymogów mogą i powinny być wyniki ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego.

Jak wynika z analizy przydatności tekstu KPZK w procesie sporządzania NPR na lata 2007-2013, pozostaje ona, mimo upływu czasu, relatywnie duża. KPZK jest bowiem dokumentem dojrzałym metodycznie, a wysoki stopień ogólności, charakterystyczny dla dokumentów orientowanych na odległy i niezdefiniowany horyzont czasowy sprawia, że jego warstwa merytoryczna nadaje się z pewnością do selektywnej adaptacji. Jej zakres tematyczny może być przy tym i powinien być zróżnicowany: od zgeneralizowanych ujęć w NPR do rozwiniętych – w NSRR (rozszerzonej o problematykę makroprzestrzenną) oraz niemal pełnych – w odpowiednich SOP-ach. Należy przy tym pamiętać, że **KPZK jest wciąż obowiązującym dokumentem rządowym, a więc – odstępnie od zawartych w nim celów, priorytetów i kierunków działania wymaga szczególnie wnikliwego uzasadnienia, a nie – stosowanej niekiedy techniki przemilczeń.**

Powyższe uwagi dotyczą w równym stopniu Załącznika do Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, dotyczącego „ustalenia zakresu, w jakim Koncepcja stanowi podstawę do sporządzenia programów zadań rządowych, służących do realizacji ponadlokalnych celów publicznych, wpływających na przestrzenne zagospodarowanie kraju”. Skomplikowany tytuł tego załącznika ma źródło w tekście ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, który obliguje Radę Ministrów właśnie do ustalenia takiego „zakresu”. W ujęciu przedmiotowym w załączniku tym przemieszane zostały jednakże opisy realizowanych już programów z wytycznymi do nowych programów („należy przystąpić do ...”). Takie ujęcie zmniejsza wprawdzie czytelność Załącznika, **nie zwalnia jednakże ministra właściwego w sprawach gospodarki przestrzennej do przedstawienia raportu o realizacji zawartych w nim zadań w dziesięciu wymienionych sferach**

(MP Nr 26/2001, str.587-595). Raport taki byłby cennym przyczynkiem w pracach nad sformułowaniem NPR, NSRR i odpowiednich SOP-ów.

Tytułowa „oferta” KPZK pod adresem NPR jest więc, jak na dokument sporządzony co najmniej przez pięć lat, nadspodziewanie bogata i zróżnicowana tematycznie. Wysoki stopień ogólności tego dokumentu, jego długookresowy charakter i specyficzna „wolnozmienność” struktur przestrzennych powodują, że skutecznie opiera się on erozji, wynikającej z upływu czasu. NPR jest natomiast dokumentem typowo średniookresowym, o wysokiej podatności na operacjonalizację. Te odmienności ograniczają oczywiście możliwość wykorzystywania tekstu KPZK in extenso. Możliwe jest natomiast, a nawet pożądane, wykorzystanie metodycznych walorów tego dokumentu, a także – jego walorów inspirujących uwzględnienie aspektów makroprzestrzennych w NPR, NSRR i odpowiednich SOP-ach.

5. INSPIRACJE WYNIKAJĄCE Z TRZECIEGO RAPORTU NA TEMAT SPÓJNOŚCI GOSPODARCZEJ I SPOŁECZNEJ

Spójność terytorialna nie była przez wiele lat formułowanym explicite celem unijnej polityki spójności sensu largo. Prace programowe w sferze makroprzestrzennej prowadzone były poza głównym nurtem polityki interwencyjnej UE, a ich wynikiem były wyłącznie dokumenty o charakterze indykatywnym¹. Warto dodać, że treścią tych dokumentów był wyłącznie, bądź – niemal wyłącznie (ESDP) obszar UE-15.

Perspektywa poszerzenia UE wywarła niewątpliwy wpływ na podniesienie rangi spójności terytorialnej w polityce interwencyjnej UE. Siedem krajów z nowej „dziesiątki” było przez pół wieku odgródzone „żelazną kurtyną” od Europy. Nic więc dziwnego, że dominująca, po zburzeniu „Muru Berlińskiego” większość ich obszaru odpowiada kryteriom peryferyjnych obszarów UE, a ich spójność społeczna, gospodarcza i przestrzenna z krajami UE-15 jest znikoma. Wzmocnienie tej ostatniej stało się *conditio sine qua non* realizacji traktatowych celów UE w ogóle, a celów jej poszerzenia w szczególności. Hasło „spójności terytorialnej”(przestrzennej) pojawiło się więc, wyprzedzająco w stosunku do „enlargement'u”, zarówno w projekcie Konstytucji europejskiej, jak i w „Trzecim Raporcie Kohezyjnym”². W tym ostatnim dokumencie wymienia się aspekty równowagi terytorialnej, których naruszenie może zagrażać harmonijnemu rozwojowi UE. Są nimi:

- /1/ **na poziomie całej UE:** nadmierna koncentracja ludności, gospodarki oraz potencjału naukowego w „obszarze centralnym” zwanym też pentagonalnym;
- /2/ **na poziomie krajów członkowskich:** pogłębiający się dysparytet w relacjach: metropolie – pozostały obszar kraju;

¹ Taki charakter miały: „Europa 2000”, „Europa 2000 plus” oraz ostatni z dokumentów o tej tematyce – Europejska Perspektywa Rozwoju Regionalnego (European Spatial Development Perspective), raport sporządzony przez ministrów właściwych w sprawach planowania przestrzennego krajów członkowskich UE.

² Chodzi o raport pt. „Nowe partnerstwo dla spójności; konwergencja-konkurencyjność-współpraca”. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Komisja Europejska, 2004.

-
- /3/ **na poziomie regionalnym:** „dzika urbanizacja” obszarów podmiejskich i degradacja społeczno-gospodarcza obszarów typowo ruralnych o coraz gorszej dostępności przestrzennej i wynikającej stąd groźbie marginalizacji;
 - /4/ **w miastach** – powstawanie enklaw ubóstwa i wyłączenia społecznego o ograniczonej dostępności do podstawowych usług;
 - /5/ **na wielu obszarach o niskiej dostępności** (daleka północ, wyspy, niektóre obszary górskie) – groźba wyludnienia;
 - /6/ **na obszarach przygranicznych**, szczególnie – z krajami nieczłonkowskimi: syndrom peryferyjności na tle ograniczonej dostępności przestrzennej.

We wszystkich wymienionych aspektach spójności terytorialnych głównymi czynnikami zagrożeń są: ograniczona dostępność obszaru, ułomna urbanizacja, nieprzyjazne środowisko przyrodnicze i antropochodne.. Wynikają stąd priorytetowe kierunki polityki spójności UE: racjonalne kształtowanie sieci osadniczej, poprawa dostępności komunikacyjnej oraz wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju we wszystkich skalach.

Identyfikacja celów, zasad i priorytetów polityki spójności terytorialnej, dokonana w III Raporcie Kohezyjnym, ma znaczenie nie tylko poznawczo-intelektualne. Będzie ona bowiem ważnym czynnikiem struktury przedmiotowej i podmiotowej środków wsparcia w okresie budżetowym 2007-2013. Dlatego w pracach nad NPR na ten okres warto jest wzmocnić te akcenty, które są zbieżne z inspiracjami dokumentów unijnych w tym zakresie. Odnosząc się do aspektów polityki spójności terytorialnej, przytoczonych w oparciu o III Raport Kohezyjny, warto je transponować w taki sposób, aby ułatwić przyszłe pozyskiwanie środków wspierających UE. A więc – kolejno:

- /1/ warto eksponować obszar nadbałtycki jako potencjalny czynnik (jeden z czynników) przeciwdziałania nadmiernej koncentracji w centralnym obszarze UE (obszarze „pentagonalnym”). Wymaga to specjalnego potraktowania dokumentów planistycznych, sporządzonych wspólnym wysiłkiem krajów nadbałtyckich³, w tym – ośmiu krajów członkowskich UE.
- /2/ w części diagnostycznej – zilustrować problem relacji: obszary metropolitarne – reszta kraju na tle specyficznego dla Polski niskiego poziomu urbanizacji oraz określić politykę urbanizacji w części prospektywnej;
- /3/ zidentyfikować obszary metropolitarne oraz określić założenia ich zrównoważonego rozwoju – w oparciu o plany przestrzennego zagospodarowania województw;
- /4/ zidentyfikować miasta (a w nich – obszary) wymagające kompleksowej rewitalizacji, uwzględniającej aspekty społeczne, ekonomiczne, ekologiczne i ładu przestrzennego;
- /5/ przeprowadzić analizę dostępności komunikacyjnej miast i obszarów wiejskich (a przynajmniej – zasygnalizować jej sporządzanie) w oparciu o metodykę ESPON⁴. Zadanie minimum – określić

³ Przede wszystkim chodzi tu o VASAB – Vission and Strategies around the Baltic Sea.

⁴ European Spatial Planning Observation Network.

(w oparciu o dotychczas przeprowadzone studia) miasta i obszary ruralne o najniższej dostępności komunikacyjnej;

/6/ specjalny nacisk położyć na prezentację problemu niespójności z przestrzenią europejską polskich obszarów peryferyjnych – na pograniczu zewnętrznym UE. Polska ma najdłuższą, zewnętrzną granicę lądową wśród krajów UE, a związane z tym problemy powinny być dostrzeżone zarówno w polskich (NPR), jak i w unijnych dokumentach strategicznych.

Wyżej scharakteryzowane inspiracje, wynikające z nowej polityki spójności UE, powinny znaleźć odzwierciedlenie zarówno w dokumencie NPR, jak i – w rozszerzonej formie – w NSRR, a także – w strategiach sektorowych, przede wszystkim w strategii transportu i strategii ochrony środowiska.

6. REKOMENDACJE W SPRAWIE ASPEKTÓW MAKROPRZESTRZENNYCH W NPR 2007-2013

Formułując powyższe rekomendacje przyjmuje się (zgodnie z treścią Założeń NPR), że NPR ma być **planem nadrzędnym**, organizującym średniookresowe planowanie strategiczne w sektorze publicznym. Pojemność tematyczna dokumentu syntetyzującego jest z natury rzeczy ograniczona i nie pozwala na zbyt daleko idące rozwinięcia najistotniejszych nawet problemów, w tym problemów makroprzestrzennych, ważnych dla procesów rozwojowych kraju. Część z nich może jednak i powinna zostać zaprezentowana w dokumentach podporządkowanych „nadrzędnemu” NPR, sporządzanych w tym samym cyklu planowania średniookresowego, a więc – w NSRR i w sektorowych programach operacyjnych.

6.1. Rekomendacje adresowane do dokumentu pt. „Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013

W części wstępnej (Wstęp, Wprowadzenie itp.) – tam gdzie mowa jest o „nadrzędności NPR”, należałoby stwierdzić, że uwzględnia on strategiczne dokumenty rządowe dotyczące m. in. przestrzennego zagospodarowania kraju. Stwierdzenie to powinno być zredagowane rozdzielczo w stosunku do strategii sektorowych (KPZK jest dokumentem o charakterze holistycznym).

W tekście tej części, w różnych kontekstach, warto wprowadzić pojęcie „spójności terytorialnej”, traktowanej przez UE równorzędnie ze spójnością ekonomiczną i społeczną.

W części diagnostycznej NPR koniecznym wydaje się wprowadzenie elementów makroprzestrzennych, pominiętych w Założeniach. Najistotniejsze z nich to:

- miejsce Polski w przestrzeni europejskiej – w kontekście spójności terytorialnej UE, ale także – w kontekście powiązań z krajami nieczłonkowskimi (Rosja, Białoruś, Ukraina). Można wykorzystać do tego celu tekst i **mapy** z KPZK, a także – z III Raportu Kohezyjnego. Mapa z KPZK dokumentowałaby przy tym realizację wymogu ustawowego odnośnie do jej (Koncepcji) uwzględnienia w pracach nad NPR;
- zróżnicowania polskiej przestrzeni. Niezbędnym wydaje się scharakteryzowanie specyfiki polskiej urbanizacji, odległej od modelu najwyżej rozwiniętych krajów UE, ale charakteryzującej się walorami policentryzmu i umiarkowanej koncentracji. Warte prezentacji są również zróżnicowania przestrzeni fizycznej, a na jej tle – osadnictwa wiejskiego.
- Wymienione powyżej cechy polskiej przestrzeni fizycznej i antropopochodnej mogą być dobrym tłem dla zróżnicowań międzyregionalnych. Ich eksplikacja, nawet w dokumencie syntetycznym

NPR, nie może ograniczać się do „różnicowań regionalnych wzrostu gospodarczego” (Założenia NPR). Niezbędne wydaje się przeanalizowanie co najmniej sytuacji społeczno-gospodarczej polskich regionów na tle europejskim (III Raport Kohezyjny – część statystyczna) z uwzględnieniem co najmniej PKP per capita oraz wskaźnika aktywności ekonomicznej ludności. Warto także zilustrować mapowo tezę, że szczególnie niepokojąca jest skala różnicowań wewnątrz regionów (województw). Umożliwia to wzbogacona już statystyka w układzie NUTS3. Trzeba by też odpowiedzieć (w sposób udokumentowany) na pytanie, czy rozpiętości w układach NUTS2 i NUTS3 są w Polsce mniejsze, czy też – większe niż w EU15 i EU25.

- swoistą syntezą powyższej prezentacji powinna być identyfikacja obszarów problemowych w zgeneralizowanym ujęciu graficznym. Chodzi tu (minimum) o: /1/ obszary metropolitarne, /2/ obszary nierolnicze (głównie – przemysłowe) wymagające głębokiej restrukturyzacji, /3/ obszary nieefektywnego rolnictwa;
- odrębną prezentacją powinno się zilustrować tezę o wysokim zaangażowaniu Polski we współpracę transgraniczną z państwami członkowskimi UE oraz z państwami nie pretendującymi do członkostwa – w układach bilateralnych i multilateralnych (np. VASAB, niektóre euroregiony):
 - w prezentacji rynków pracy niezbędnym wydaje się syntetyczne przedstawienie (w ujęciu NUTS3, jeśli to możliwe) różnicowań poziomu aktywności zawodowej ludności i stopy bezrobocia na tle sektorowych struktur zatrudnienia (ewentualnie tylko w układzie NUTS2);
 - w diagnozie dotyczącej problematyki społecznej należałoby zilustrować przestrzenny układ ubóstwa oraz zagrożeń marginalizacją i wykluczeniem dużych grup społecznych;
 - niezbędne jest syntetyczne przedstawienie **dostępności komunikacyjnej Polski i regionów** jako ważnego aspektu spójności terytorialnej UE. Wskazana mapa;
 - niezbędne jest uprzedzenie diagnozy stanu środowiska i jego ochrony. Modelem prezentacyjnym mogą tu być odpowiednie tematycznie mapy z KPZK;

W części prognostycznej niezbędnym jest:

- „uprzedzenie prognozy demograficznej (szczególnie w NSRR)
- przedstawienie (syntetyczne) wyników prognozy wzrostu PKB w przekroju regionalnym (rozwiniecie w NSRR);
- przedstawienie w układzie j.w. wyników prognozy zmian na regionalnych rynkach pracy (ze szczególnym uwzględnieniem poziomu aktywności ekonomicznej ludności).

Formułując „wyzwania polityki społeczno-gospodarczej” trzeba uwzględnić:

- Imperatyw poprawy spójności terytorialnej w skali regionalnej, krajowej i europejskiej. Syntetyczne ujęcie tego wyzwania w NPR powinno stać się odniesieniem dla jego bardziej szczegółowego rozpisania w NSRR, uwzględniającego „obszary problemowe” polityki makroprzestrzennej oraz zasygnalizowany w „Założeniach” problem przyśpieszenia procesu urbanizacji kraju i skojarzony z nim problem rewitalizacji miast małych i średnich;
- Imperatyw poprawy dostępności komunikacyjnej jako podstawowego aspektu poprawy spójności terytorialnej. Temu właśnie wyzwaniu powinno być podporządkowane opisane w Założeniach „unowocześnienia infrastruktury transportu”. Niezbędnym elementem prezentacji

tego wyzwania jest mapa ilustrująca dostępność komunikacyjną głównych ogniw sieci osadniczej oraz ośrodków aktywności społeczno-gospodarczej, a także – drożność przejść granicznych w relacjach zewnętrznych UE. Są to tematy łatwo „przekładalne” na programy wsparcia środkami UE;

- Imperatyw realizacji zobowiązań dotyczących ochrony środowiska, wynikających z Traktatu o przystąpieniu Polski do UE ma również wymiar przestrzenny, który powinien być zaprezentowany w sposób ilustrujący efekty nie tylko w układzie „co?”, lecz również „gdzie”? i „jakie to przynosi efekty”?. Prezentacja taka powinna być dokonana na tle map dotyczących programu NATURA 2000, zawartych w KPZK.

Cele i priorytety NPR, sformułowane tezewo w „Założeniach”, będą z pewnością rozwinięte i skonkretyzowane w projekcie NPR. Rekomenduje się więc:

- poprawę spójności terytorialnej jako cel równorzędny w stosunku do poprawy spójności społeczno-gospodarczej. Wkomponowanie odpowiednio zredagowanego hasła w system celów NPR powinno stanowić podstawę do jego rozwinięcia w NSRR, a także – służyć jako punkt wyjścia do dialogu i ustaleń z organami sporządzającymi sektorowe strategie i programy operacyjne;
- szczególne potraktowanie poprawy dostępności przestrzennej kraju, regionów i podstawowych ośrodków aktywności gospodarczej jako niezbywalnego czynnika ich konkurencyjności. Zapisy w NPR powinny stanowić punkt wyjścia dla ujęć rozwiniętych w Narodowej Strategii Rozwoju Transportu;

Zapowiedź, że „polityka strukturalna będzie..... realizowana przede wszystkim w wymiarze horyzontalnym... oraz w wymiarze regionalnym” zwiększa znaczenie makroprzestrzennych i regionalnych ujęć NPR. Ograniczona jednakże pojemność tematyczna” tego dokumentu sprawia, że konkretyzacja i rozwinięcie zawartych w nim zapisów będzie zapewne następować w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Tezowe ujęcie strategii rozwoju regionalnego w Założeniach NPR nie pozwala jeszcze na wyrobienie sobie poglądu na temat struktury i zawartości sporządzanego projektu NSRR. W związku z tym przyjmuje się, że:

- w dokumencie tym zaadoptowane zostaną i rozwinięte wyżej sformułowane rekomendacje, dotyczące NPR, którego NSRR będzie integralnym elementem;
- prace nad zasygnalizowaną w „Założeniach NPR” nową ustawą „o polityce regionalnej państwa i rozwoju regionów” nie będą traktowane priorytetowo w stosunku do prac nad NSRR i nie będą hamować tych ostatnich. Przekonanie że „nowa ustawa” (i to – „ustawa o polityce..”!) poprawi, poprzez własną „siłę sprawczą”, sytuację w sferze rozwoju regionalnego, nie ma ani postaw teoretycznych, ani potwierdzeń praktycznych;
- problematyka makroprzestrzenna, a w szczególności implikacje wynikające z wciąż obowiązującego dokumentu rządowego, jakim jest koncepcja (polityki) Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, zostanie inkorporowana do dokumentu NSRR w skojarzeniu z odpowiednimi zapisami NPR, stanowiąc ich rozwinięcie i konkretyzację.

Przyjmuje się również, że wyżej sformułowane rekomendacje zostaną wykorzystane w dialogu z organami sporządzającymi strategie, wymienione w Założeniach NPR w rozdziale dotyczącym

organizacji prac nad NPR 2007-2013, a następnie – wykorzystane jako jedno z kryteriów zbieżności SOP-ów z NPR.

6.2. Spostrzeżenia i wnioski adresowane do systemu planowania strategicznego sensu largo

Jednym z warunków ostatecznego odejścia od traktowania planowania i jego „produktów” (dokumentów) jako „sztuki dla sztuki”, jako instrumentu propagandowego w kampaniach wyborczych, bądź – jako eksplikacji wyników badań naukowych, jest przestrzeganie zasady ciągłości obowiązywania dokumentów planistycznych, zaakceptowanych przez wyznaczone prawem organy władzy. Ta pozornie oczywista zasada jest notorycznie łamana w praktyce sporządzania i akceptacji rozmaicie nazywanych „produktów” procesów planistycznych. Rzadko, lub wcale nie stosuje się procedur, które dowodziłyby relacji aktualnie sporządzanego „planu” do innych dokumentów planistycznych, zaakceptowanych przez odpowiednie organy rządowe. W ustawach, np. o NPR czy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, używa się formuły „uwzględniania” innych dokumentów planistycznych, nikt jednakże nie dochodzi, w czym mianowicie przejawia się owo „uwzględnienie” w kolejnym dokumencie (następczym, bądź skorelowanym). Takie podejście wydaje się być mocno zakorzenione zwłaszcza w tradycjach długookresowego planowania strategicznego, którego cechą była niesprawdzalność, wygodna zarówno dla decydentów, jak i dla planistów. Postuluje się więc, aby gwoli zerwania z „planowaniem na niby” wprowadzić procedury, zobowiązujące organ sporządzający „plan strategiczny” do przedstawiania dowodu „uwzględnienia” w swych pracach obowiązujących dokumentów planistycznych, tj. do wykazania, co i jak z ich treści wykorzystano, a co odrzucono (i dlaczego). Postulat ten dotyczy przede wszystkim sposobów „uwzględniania” KPZK, która będzie dokumentem obowiązującym organa rządowe, dopóki Rada Ministrów obowiązku tego nie anuluje.

System prawny planowania strategicznego w Polsce wymaga wprawdzie modyfikacji, lecz nie powinna być ona przeprowadzana fragmentarycznie i „na kolanie”. Przeprowadzona w tej ekspertyzie, wybiórcza tematycznie egzegeza dwóch podstawowych aktów prawnych (ustaw: o NPR i o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) obnaża ich niską jakość, brak precyzji, nie wspominając już o nieprzestrzeganiu wzajemnych zależności.

W tym kontekście szczególnie niepokoją zapisy w tezach dotyczących strategii rozwoju regionalnego, załączonych in extenso do Założeń NPR (a więc – potraktowanych integralnie), dotyczące zapowiedzi, że „podstawą prawną działania państwa i samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju regionalnego kraju będzie **nowa ustawa** – o polityce regionalnej państwa i rozwoju regionów.

Nie antycypując oceny treści takiej ustawy i jej praktycznej przydatności pragnę podkreślić, iż w zgodnej opinii ekspertów tym, czego naprawdę brakuje polityce rozwoju regionalnego jest przede wszystkim system finansów publicznych, adekwatny do ustawowych kompetencji rządowych i samorządowych organów publicznych. Jeśli więc wspomniana ustawa zmieni sytuację w tym zakresie, to inicjatywa jej sporządzania zasługuje na poparcie. Jeśli zaś nie – to może ona doprowadzić jedynie do dalszej erozji systemu prawnego rozwoju regionalnego, idąc w ślady ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.

Ostatnie spostrzeżenia dotyczą pogłębiającego się w praktyce rozziwu między makroprzestrzennym a społeczno-gospodarczym nurtem planowania strategicznego. Wbrew stanowisku kompetentnych gremiów naukowych i wbrew doświadczeniom praktycznym, relatywnie nowe regulacje ustawowe dychtomie tę pogłębiają, a zmiany organizacyjne w organach rządowych doprowadziły do praktycznego zaniku aktywności w sprawach planowania makroprzestrzennego. Możliwie szerokie potraktowanie aspektów przestrzennych w NPR jako w **nadrzędnym** dokumencie planistycznym może więc przyczynić się do zagospodarowania przez organ sporządzający swoistej „ziemi niczyjej” jaką stała się problematyka makroprzestrzenna po jej zaniku w RCSS. Stworzenie faktów dokonanych mogłoby przesądzić o wyniku odwiecznego sporu między architektoniczno-urbanistyczną opcją planowania przestrzennego zagospodarowania kraju a opcją integralności wszystkich aspektów strategii rozwoju kraju „sensu largo”.

**Ważniejsze akty prawne, dokumenty i bibliografia
wykorzystane w ekspertyzie**

1. Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.
2. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
3. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju.
4. Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju – 05.10.1999.
5. Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, W-wa, 30.04.2004.
6. Nowe partnerstwo dla spójności; konwergencja – konkurencyjność – współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Komisja Europejska, 2004.
7. European Spatial Development Perspective, EAW, Brussels 1999.
8. Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010, Tallin, 1994.
9. Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, PAN KPZK, Biuletyn, Zeszyt 195, W-wa, 2001.