

dr hab., prof. nadzw. Barbara Piontek

Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 w aspekcie spójności społeczno-gospodarczej i rozwiązań kryzysogennych. Część II: Uwarunkowania proceduralne i cele szczegółowe

WPROWADZENIE

Punktem wyjścia dla rozważań nad celami szczegółowymi sformułowanymi w KPZK 2030 powinny być przyjęte dla planowania przestrzennego założenia (por. część I) i inne uwarunkowania proceduralne (metodologiczne) przyjęte w tym dokumencie. Ocena tych ostatnich – łącznie z celami szczegółowymi – stanowi zakres przedmiotowy części II, a zatem przedmiot rozważań niniejszego artykułu i obejmuje:

- materialny i formalny aspekt formułowania celów szczegółowych dla omawianego dokumentu;
- podstawowe definicje w KPZK 2030, dotyczące zagospodarowania przestrzennego kraju;
- uwarunkowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju;
- wizję przestrzennego zagospodarowania Polski 2030;
- zasady i cele polityki przestrzennej kraju;
- cele szczegółowe:
 - podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich,
 - poprawa spójności wewnętrznej kraju,
 - poprawa dostępności terytorialnej kraju przez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej,
 - kształtowanie struktur przestrzennych i wysokiej jakości środowiska przyrodniczego,
 - zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju,
 - przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.

Dla rozważań prezentowanych w części II przyjmuje się założenie: **w rozważaniach nad oceną poprawności celów przyjętych w KPZK 2030 – w aspekcie spójności społeczno-ekonomicznej kraju – decydujące znaczenie nie posiada przedmiot materialny sformułowanych celów, a przedmiot formalny.** O przedmiocie formalnym decydują przyjęte założenia (część I) i inne uwarunkowania proceduralne, w tym metodologiczne.

1. MATERIALNY I FORMALNY ASPEKT CELÓW SZCZEGÓŁOWYCH w KPZK 2030

Aby prawidłowo ocenić cele sformułowane w KPZK 2030 należy przyjąć rozróżnienie – jakie funkcjonuje w metodologii nauk [Legowicz, 1976, s. 8–10] – między przedmiotem materialnym (danym) a przedmiotem formalnym (zadany) – dotyczącym przyjętych w dokumencie celów.

Przedmiotem materialnym (danym) każdej nauki – a w tym przypadku sformułowanych w dokumencie celów – są obiekty, przedmioty, świat materialny i niematerialny (lub jego części), którego dana nauka – a w niniejszym przypadku cele – dotyczy. Z kolei **przedmiotem formalnym** (zadany) są formułowane i zadawane aspekty, sposoby widzenia, oświetlenia przedmiotu danego, a zatem także formułowanych w dokumencie celów. Wyraźnie należy stwierdzić, że przedmiot zadany formułowany jest przez badaczy, zespoły opracowujące dokument, ale również przez polityków, którzy mogą opowiadać się za określoną opcją polityczną. W odniesieniu do ocenianych w KPZK 2030 celów przedmiotem zadany jest (powinna być) m.in. spójność społeczno-ekonomiczna kraju, a różnica może leżeć w tym, czy będzie to spójność o charakterze endogenicznym czy egzogenicznym.

Merytoryczna treść kryteriów decydujących o przedmiocie *zadany* celów sformułowanych w KPZK 2030 określona jest przez założenia (omówione w pierwszej części), przez definicje kategorii wykorzystywanych w tym dokumencie, przez uwarunkowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, przez wizję przestrzennego zagospodarowania Polski i przez zasady i cele polityki przestrzennej.

Przedmiot materialny (dany) celów sformułowanych w KPZK 2030 (V2–V6) nie budzi istotnych zastrzeżeń. Zastrzeżenia budzi cel V1 (konkurencja w planie przestrzennego zagospodarowania i to ograniczona do wielkich miast). Rozważania na temat przedmiotu formalnego (zadanego), sformułowanych w dokumencie celów m.in. stanowią główny przedmiot niniejszego artykułu (część II).

Podkreślić należy, że większość czytelników takiego dokumentu z reguły skupia uwagę na przedmiocie danym sformułowanych celów, a nie wnika w subtelne rozróżnienia, od których zależy urzeczywistniana strategia rozwoju kraju w wymiarze perspektywnym.

2. REFLEKSJA NAD ZBIOREM DEFINICJI PODSTAWOWYCH KATEGORII w KPZK 2030

Strony od 16 do 20 dokumentu stanowią zbiór definicji tych kategorii, które – zdaniem autorów KPZK 2030 – wymagają redefiniowania. Do zbioru tego można zgłosić następujące uwagi:

- w zbiorze definicji nie wyodrębniono tzw. słów kluczowych, od definiowania których powinna zależeć nowa jakość dokumentu KPZK 2030 i jego przedmiot formalny (zadany). Wiele też definicji zamieszczonych jest w dalszej części tekstu i są one rozproszone;
- z kolei na s. 173 wymieniono również zbiór kategorii wymagający zdefiniowania lub doprecyzowania;
- w dokumencie wymieniono jedynie kategorie (pojęcia), które odnoszą się do zagospodarowania przestrzennego i polityki przestrzennej, a są to pojęcia, które nie wykraczają poza kategorie definiowane w podręcznikach akademickich.

Formułowanie uwag szczegółowych w odniesieniu do definiowanych kategorii wykracza poza ramy niniejszego artykułu i nie jest jego celem. Dla przykładu skali występujących w dokumencie nieprawidłowości można zacytować stwierdzenie: *przedstawiona wizja (zagospodarowania przestrzennego) jest sformułowana intuicyjnie ze świadomością sporego marginesu i niepewności* (s. 16).

Stąd pytania:

- czy w taki sposób utworzony dokument jest w ogóle potrzebny i co stanowi jego przedmiot formalny (zadany)?
- poprawne opracowanie KPZK 2030 wymaga integracji – zgodnie z przyjętym założeniem – tj. z planem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, który jest dokumentem nadrzędnym, a który dla KPZK 2030 powinien być zmienną egzogeniczną (krajową), zintegrowaną z KPZK (zgodnie z deklaracją we Wstępie). Strategiczny plan rozwoju społeczno-gospodarczego powinien weryfikować zbyt dowolne wizje i zapewniać naukowy wymiar w podejściu intuicyjnym. Czy taki dokument strategiczny – o charakterze nadrzędnym – istnieje i czy został jednoznacznie wyznaczony? Ma to istotne znaczenie dla sformułowania przedmiotu zadanego – celów szczegółowych – wyznaczonych KPZK 2030;
- jakie kryteria zadecydowały o formułowaniu przyjętej wizji w dokumencie i jaka jest odpowiedzialność za kształtowanie rozwoju w wymiarze strategicznym. Przypominamy, że wymiar strategiczny jest wymiarem długookresowym o perspektywie 20–30 lat (wymiana pokoleniowa). Sformułowane pytanie jest uzasadnione, bowiem na przestrzeni ostatnich 20 lat powstawało co najmniej kilka dokumentów o charakterze strategicznym. Przykładowo, rezolucją Sejmu RP z dnia 2 marca 1999 roku rząd Polski został zobowiązany do opracowania *Strategii zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku*. Wymieniona Strategia została opracowana przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Ministerstwa Środowiska, została przyjęta i ŚLAD PO NIEJ ZAGINAŁ(!!!). Dlaczego Autorzy nie korzystają z tych dokumentów, na które wydano pieniądze publiczne i nie odnoszą się do nich w sposób merytoryczny? Czy wartość tych dokumentów sprowadza się do intuicyjnego wykorzystania i wdrażania? Czy za 10 lat obecnie opracowane dokumenty uznane zostaną za równie nieaktualne? I nikt nie poniesie za to odpowiedzialności!!

- który z wcześniej opracowanych dokumentów uznany został za strategiczny plan społeczno-gospodarczy rozwoju kraju i został wykorzystany w opracowaniu KPZK 2030?

3. UWARUNKOWANIA POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU W PERSPEKTYWIE DWUDZIESTU LAT

• Omówiony (na s. 21–35) zbiór uwarunkowań obejmuje następujące podzbiory:

- uwarunkowania polityczne,
- wynikające z historycznych uwarunkowań struktury przestrzennej,
- demograficzne,
- gospodarcze,
- technologiczne,
- wynikające z dziedzictwa kulturowego,
- uwarunkowania przyrodnicze,
- związane z realizacją celów rozwojowych UE,
- krajowe uwarunkowania prawno-instytucjonalne.

Można stwierdzić, że dekompozycja zbioru uwarunkowania na wymienione podzbiory ma charakter kompleksowy, ale uwarunkowania – omówione w poszczególnych podzbiórach – omówione zostały w sposób zdecydowanie sektorowy i rozproszony. Nie wyeksponowano skutków powiązań, jakie mogą występować między wyróżnionymi podzbiórami (lub z powodu ich braku). Wszystko to ma znaczenie dla planowania zagospodarowania przestrzennego i formułowania szczegółowych celów.

• Jak stwierdzają sami Autorzy dokumentu, zbiór uwarunkowań odznacza się trzema cechami:

- w niewielkim stopniu są one zależne od rządu i innych podmiotów publicznych,
- mogą wywierać duży wpływ na sposób prowadzenia polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, wyznaczania jej celów i możliwości ich osiągnięcia,
- istotny kompleks uwarunkowań tworzy sytuacja prawno-instytucjonalna Polski, związana z członkostwem w UE.

Wymienione w tekście dokumentu cechy i stwierdzenia wymagają dodatkowej oceny politycznej w aspekcie art. 8 Konstytucji RP i Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11.05.2005 (DzU 2005 nr 86, poz. 744).

- W KPZK 2030 uwarunkowania zaprezentowane zostały w oparciu o powoływane ekspertyzy. W związku z tym należy objąć refleksją następujące kwestie:
 - jaka jest moc wiążąca tych ekspertyz? Ekspertyzy legitymują się tylko określonym prawdopodobieństwem;

- w każdym państwie władza ma uprawnienia do kształtowania i przekształcania uwarunkowań (np. uporządkowania gospodarki s. 30). Czy eksperci wyręczają władzę z odpowiedzialności, prezentując uwarunkowania w sposób wysoce pasywny – owszem wizjonerski – ale równocześnie bezradny? Przykładowo zestawień należy uwarunkowania: *wzrost znaczenia innowacyjności, wzrost zapotrzebowania na wiedzę i technologie informacyjne* (s. 27), a – *obciążenia (i możliwości) budżetowe* (s. 28), które korygują wizję możliwości wynikającą z uwarunkowań i sprowadzają ją do wymiaru realnego;
 - prezentowane podzbiory uwarunkowań w dokumencie KPZK 2030, potraktowane zostały w sposób spolaryzowany, równorzędny. Jest zasadnicza różnica między uwarunkowaniami o charakterze naturalnym (s. 29–30), antropogenicznymi (ukształtowanymi historycznie, s. 24–25) a uwarunkowaniami instytucjonalnymi (s. 34–35). Pierwsze należą do niezmiennych lub trudno zmienialnych, a drugie – do zmienialnych. Tymczasem Autorzy dokumentu akcentują – przynajmniej pośrednio – wagę uwarunkowań instytucjonalnych, które ze swej istoty są zmienialne;
 - uwarunkowania dotyczące innowacyjności, zapotrzebowania na wiedzę, technologie informatyczne (s. 27) scharakteryzowane zostały w sposób potoczny i obiegowy oraz przy wykorzystaniu zasady technologicznej *generują możliwości (...)*. A na czym polega potrzeba osadzenia ich w przestrzeni w ramach KPZK 2030?
 - poglądy Autorów – formułowane pod adresem tradycyjnych gałęzi, a w tym rolnictwa i węgla (s. 27) – jakkolwiek na s. 60 przyznaje się, że węgiel nadal będzie podstawowym paliwem do 2030 roku, ale jego udział będzie maleć – zmuszają do zwrócenia uwagi, że rolnictwo dla Polski jest atutem, a nie schyłkową gałęzią gospodarki. Natomiast zrestrukturyzowane (czyt. zlikwidowane) górnictwo węgla kamiennego spowodowało, że w 2010 roku Polska importowała 12 mln ton węgla. Z kolei na temat znaczenia węgla wypowiada się Matthias Jochem: *czyste technologie węglowe są jedną z najbardziej wydajnych i najbezpieczniejszych możliwości produkcji energii – w Europie zaczęta być budowana elektrownie węglowe* [w:] Miesięcznik Gospodarczy, NOWY PRZEMYSŁ – 04, wrzesień 2010 r.
- A zatem formułowanie wyżej cytowanych opinii dotyczących schyłkowych dziedzin polskiej gospodarki wymaga również oceny politycznej;
- w sposób wyraźny podkreślona została atrakcyjność polskiego rynku pracy dla cudzoziemców (s. 26), przy równoczesnym niedostrzeganiu problemu bezrobocia w Polsce i braku określenia uwarunkowań dla polskiej przedsiębiorczości, a w tym dla rolnictwa;
 - wbrew przyjętym we Wstępie założeniom (por. część I) dotyczącym wyeliminowania zwornikowego funkcjonowania Polski między Zachodem a Wschodem – w zbiorze uwarunkowań wymienia się:

- ✓ *istotne uwarunkowania Polski są związane ze stanem przyszłych relacji politycznych pomiędzy Unią Europejską a Rosją (s. 21);*
- ✓ *przebieg sieci TEN-T, tworzonej z punktu widzenia interesów transportowych całej Unii Europejskiej oraz realizacja odpowiedniej jakości inwestycji są kluczowe dla poprawy możliwości rozwojowych UE (s. 34).*

4. WIZJA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA POLSKI 2030

Prezentowana wizja przestrzennego zagospodarowania Polski (s. 36–66) nie stanowi przedmiotu niniejszej merytorycznej oceny (dla niniejszych rozważań ważna jest wizja jako składowa zbioru *uwarunkowania*). Autorzy dokumentu prezentują wizję bardzo wyidealizowaną, ale sami Autorzy przypisują jej spory margines niepewności (s. 16). Ogólnie stwierdzić należy:

- każdy – a w tym Autorzy dokumentu – ma prawo do kształtowania wizji i jest to zjawiskiem pozytywnym;
- pytaniem jest: w jakiej relacji określona wizja pozostaje do urzeczywistnianej *ekonomii niedoboru*, która polega na kształtowaniu rozpiętości między zadaniami a szeroko rozumianymi możliwościami;
- w tej wizji znaczenie wiodące mają powiązania (transportowe, międzynarodowe), a ich efekty dla kraju są hipotetyczne i zakodowane w przedmiocie zadanym określonych celów szczegółowych;
- niektóre rozwiązania przejęte z dyrektyw UE traktowane są bezkrytycznie (np. tzw. energia wiatrowa, którą przyrodnicy traktują jako zagrożenie dla środowiska przyrodniczego i czy w naszym klimacie może ona konkurować z zawodową energetyką?).

5. ZASADY I CELE POLITYKI PRZESTRZENNEJ ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

Na s. 67–71 Autorzy dokumentu prezentują:

- zasady polityki przestrzennego zagospodarowania kraju;
- cel strategiczny i jego dekompozycję na cele polityki przestrzennego zagospodarowania.

Refleksja obejmuje następujące kwestie:

- zdaniem Autorów – zasady wynikają z określonego paradygmatu rozwoju oraz przepisów zawartych w Konstytucji RP i odpowiednich aktów prawnych:
 - krajowych i międzynarodowych (...), przy czym podkreślają, że zasady mają charakter stały i powszechny (s. 67). W związku z tym należy zauważyć:
 - powołany paradygmat rozwoju nie został zdefiniowany,
 - paradygmaty są produktami nauki i jako takie mają charakter jedynie prawdopodobny (hipotetyczny) – w przeciwieństwie do aksjomatów. Nie zapew-

niają one stałości zasad. Umocowanie zasad w szeroko rozumianym prawie naturalnym, którego elementy występują również w Konstytucji RP, jest niezbędne dla zapewnienia ich stabilności. Rozważania prezentowane w dokumencie KPZK 2030 mają charakter teoretyczny, ale nie są bez znaczenia dla polityki przestrzennego zagospodarowania. Z zasad umocowanych w aksjomatach i w prawie naturalnym oraz ich zapisach w Konstytucji RP powinny wynikać akty prawne, które powinny te zasady wdrażać (a nie odwrotnie – jak twierdzi się na s. 67 KPZK 2030);

- umocowaniem dla zasad planowania publicznego (s. 67) jest ustrojowa *zasada zrównoważonego rozwoju* (art. 5 Konstytucji RP). Autorzy definiują tę zasadę zgodnie z zapisem w Prawie ochrony środowiska. Jako taka definicja ta ma charakter przede wszystkim przyrodniczy i dotyczy *koncepcji zrównoważonego rozwoju* rozumianej przyrodniczo (a nie zasady ustrojowej, którą zdefiniowano w punkcie części I);
- strategiczny cel (s. 68) KPZK 2030 w sposób zagregowany zdefiniowano poprawnie: *efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej terytorialnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia ogólnych celów rozwojowych* (s. 68). Natomiast dezagregacja tego celu na: konkurencyjność, zwiększanie zatrudnienia, sprawności funkcjonowania państwa (s. 68) – nie ma nic wspólnego z działaniami strategicznymi (stwierdzenie dotyczące zapewnienia sprawności funkcjonowania państwa – w długim okresie – ma charakter kuriozalny). Państwo na bieżąco i w każdym momencie powinno legitymować się sprawnością funkcjonowania;
- problem budowania spójności i urzeczywistniania konkurencyjności w wymiarze strategicznym wymaga dodatkowych studiów i refleksji. Bezwzględna konkurencja może zagrażać spójności społeczno-ekonomicznej.

6. CELE POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

6.1. CEL 1: PODWYŻSZENIE KONKURENCYJNOŚCI GŁÓWNYCH OŚRODKÓW MIEJSKICH

Niniejszy cel w KPZK 2030 omówiono na s. 72–82. Jest rzeczą oczywistą, że miasta, a w zasadzie wszystkie układy lokalne, powinny być – w zależności od historycznie i geograficznie ukształtowanych potrzeb, uwarunkowań i kierunków – ze sobą powiązane, w określonym stopniu zintegrowane i współdziałać w wymiarze krajowym i europejskim. Pytaniem jest:

- jakie racje merytoryczne przemawiają za tym, aby wielkim ośrodkom miejskim wyznaczyć priorytet konkurencyjności?
- co jest zakresem przedmiotowym tej konkurencji?
- jakich oczekujemy efektów tego przedsięwzięcia?

W analizowanym tekście na sformułowane pytania brak odpowiedzi albo znajdujemy bardzo ogólnikowe sformułowania. Można zatem sformułować hi-

potezę, że cel taki wyznaczony (zadany) jest przede wszystkim w aspekcie politycznym.

Uznanie konkurencyjności jako priorytetu rozwoju jest powszechnie stosowane w dokumentach strategicznych (konkurencyjność i jej wzrost upodobało sobie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego). Tymczasem trzeba zwrócić uwagę na dwa aspekty konkurencyjności jako priorytetu rozwoju regionów, krajów, gmin:

- 1) niepokój budzi przenoszenie mechanizmów, narzędzi i rozwiązań, które mają zastosowanie do podmiotów rynkowych na podmioty niebędące podmiotami rynkowymi. Konkurencyjność jest mechanizmem funkcjonującym na wolnym rynku i ma zastosowanie do podmiotów, które są uczestnikami rynku. REGIONY, KRAJE, GMINY nie są podmiotami rynkowymi,
- 2) uznawanie konkurencji jako priorytetu rozwoju jest nader niefrasobliwe, ponieważ nawet podmioty rynkowe nie uznają konkurencyjności jako priorytetu w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Dla przedsiębiorstwa ważne są tworzenie wartości przedsiębiorstwa, przetrwanie itd. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstwa jest efektem ubocznym priorytetów rozwoju.

Każda konkurencja jest wyścigiem. W naszej współczesnej historii byliśmy świadkami wyścigu pracy, wyścigu zbrojeń i kosztów z tym związanych. Obecny wyścig ma być wyścigiem do metropolii europejskich (... *gdyby istniały skuteczniejsze powiązania, sieć tych ośrodków «metropolitalnych, polskich» byłaby konkurencyjna w stosunku do metropolii europejskich*, s. 75). Pytaniem jest: po co i za ile?

Działania koncentrują się *na intensyfikacji powiązań przede wszystkim transportowych* (s. 78) i *to transportu zrównoważonego* (s. 78) oraz *na powiązaniach gospodarczych, sektora badawczo-rozwojowego, społecznych, edukacyjnych, symbolicznych* (s. 77–78). Pamiętać jednak należy, że wykształcone w tym przedmiocie powiązania nie będą pełnić funkcji naczyn połączonech.

6.2. CEL 2: POPRAWA SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ KRAJU

Zakres przedmiotowy spójności wewnętrznej i terytorialnej kraju Autorzy KPZK 2030 definiują jako: *umożliwienie różnym obszarom kraju wykorzystania własnych potencjałów rozwojowych i zapewnienia największej liczbie ich mieszkańców udziału w procesach rozwojowych* (s. 83) – w następujących obszarach:

- między lepiej rozwiniętymi a peryferyjnymi,
- między dynamicznie rozwijającymi się miastami wojewódzkimi a otaczającymi je miastami subregionalnymi,
- na specyficznych obszarach problemowych: dostęp do usług publicznych, degradacja społeczna, niska dostępność transportowa (s. 83–99).

Przedmiotem oceny powinien być stopień realności i merytorycznego uzasadnienia celu 2:

- czy brak wykorzystania potencjałów rozwojowych na obszarze Polski jest wynikiem braku takich potencjałów, czy zaniedbań w ich wykorzystaniu?

Ogólnikowe (wyraźnie należy tutaj odróżnić ogólność od ogólnikowości) stwierdzenia w tym zakresie nie są wystarczające. Zauważyć należy, że próba zapewnienia spójności w Polsce podejmowana była od lat 20. XX wieku (czyli po zaborach). Nie udało się takiej spójności zapewnić w latach 1920–2012, czyli przez 92 lata i tylko cieszyć powinno, że postulowana spójność będzie zapewniona dzięki KPZK 2030, czyli w ciągu najbliższych 18 lat, o ile wcześniej dokument ten nie podzieli losu, który spotyka wszystkie dokumenty strategiczne w polskiej rzeczywistości, tj. ulegnie *instytucjonalnej demencji*;

- w sposób naturalny spójność zapewniają przepływy o charakterze ekonomicznym, rozwijane i kształtowane na bazie lokalnej przedsiębiorczości. Mają one charakter sieciowy i mogą konkurować z innymi sieciami. Model takich przepływów i wynikająca z nich aktywizacja spójności, został zaprezentowany w pracy [B. Piontek, 2006]. Sformułowaną tezę potwierdza również ukształtowana – na obecnym etapie – spójność Polski i UE, i nie tylko z Chinami (w 2010 roku Chiny wyeksportowały do UE więcej niż do USA – por. dane Eurostatu). Tymczasem Autorzy KPZK 2030 nie dostrzegają – poza okazjonalnie formułowanymi i w tekście rozproszonymi ogólnikami – roli lokalnej przedsiębiorczości (w ubiegłym roku ubyło w Polsce 40 000 lokalnych sklepów – por. dane GUS) w zapewnieniu realnej spójności społeczno-ekonomicznej;
- kwestia wykorzystania własnych potencjałów rozwojowych w zdywersyfikowanych układach lokalnych wymaga doprecyzowania w świetle:
 - odpływu ludności z pewnych obszarów peryferyjnych (s. 8),
 - atrakcyjności polskiego rynku pracy dla cudzoziemców (s. 26),
 - zagrożenia związanego z wymywaniem zasobów z poszczególnych obszarów (a zatem potencjału rozwojowego s. 9 i s. 84),
 - sposobów aktywizacji lokalnego potencjału rozwojowego poprzez oddanie rynku przetwórstwa obcemu kapitałowi. I tak hodowca polski zysk uzyskuje od 1 kg świnki, a przykładowy hodowca duński uzyskuje skumulowany zysk na kilogramie świnki i kilogramie kielbasy. Podobne przykłady można podać na przykładzie upraw warzyw i owoców;
- aktywizacja obszarów wiejskich wokół miast wojewódzkich winna być oceniana pozytywnie. Problem tylko w tym kto – na zasadzie konkurencji (cel 1) – będzie zagospodarowywał popyt dynamicznie rozwijających się miast wojewódzkich? Dostępność transportu – owszem będzie konieczna – ale łącznie ze zwiększoną dostępnością usług publicznych i likwidacją degradacji społecznej, bo w przeciwnym razie nie będzie wystarczająca;
- należy również zwrócić uwagę, że miejska koncentracja społeczno-gospodarcza rodzi dla otaczających gmin (w przewadze podmiejskich) ogromne problemy, czego zupełnie nie dostrzegają ani naukowcy, ani politycy. Otóż model *śpimy poza miastem – żyjemy w mieście*, dla gmin, które są tzw. sypialniami, stwarza kosztotwórczy model społeczności lokalnej, dla której trzeba stworzyć całą in-

frastruktūrę (począwszy od dróg, kanalizacji, oświetlenia, kończąc na odśnieżaniu itd.), a która to społeczność cały swój popyt oddaje miastu (praca, zakupy, usługi), a w gminach sypialniach oprócz opłat lokalnych (typu podatek od nieruchomości), mieszkańcy ci pozostawiają odpady.

Sama diagnoza prezentowana w ramach tego celu sporządzona została w sposób kompleksowy, ale nie wyeksponowano powiązań i uwarunkowań, które pozornie wydają się być mało istotne. Nie dokonano rankingu spójności wewnętrznej i zewnętrznej. A to decyduje o przedmiocie zadaniem tego celu.

6.3. CEL 3: POPRAWA DOSTĘPNOŚCI TERYTORIALNEJ KRAJU PRZEZ ROZWIJANIE INFRASTRUKTURY TRANSPORTOWEJ I TELEKOMUNIKACYJNEJ

Cel 3 został zaprezentowany na s. 100–118 KPZK 2030. Punktem wyjścia dla prezentowanego celu jest diagnoza, w której Autorzy m.in. wskazują na zmiany strukturalne:

- zły stan techniczny i niedorozwój infrastruktury drugiego rzędu,
- mniejszą konkurencyjność ekonomiczną transportu kolejowego, jego nieprzygotowanie techniczne, logistyczne i instytucjonalne,
- wzrost liczby pasażerów korzystających z transportu lotniczego,
- wzrost mobilności codziennej społeczeństwa,
- wzrost intensywności ruchu towarowego w transporcie drogowym,
- oderwanie polityki transportowej od fiskalnej, czyli brak środków budżetowych, generujących – obok innych przyczyn – zaistniałą zapaść w transporcie,
- obniżenie jakości usług transportu publicznego,
- negatywny stan sieci telekomunikacyjnych (s. 100–101).

Obejmując refleksję wymienione zagadnienia stwierdzić należy:

- transport i telekomunikacja – jako dziedzina gospodarki – wchodzi do strategicznego planu przestrzennego zagospodarowania kraju (cel dany),
- pamiętać jednak należy, że stanowi on infrastrukturę, a zatem dziedzinę usługową względem innych priorytetów (produkcyjnych, społecznych), które dla KPZK 2030 nie zostały jednoznacznie zdefiniowane. Nie można transportu ani mobilności rozwijać (maksymalizować) dla transportu i dla mobilności, i na zasadzie *zwiększania samej dostępności*.

Tymczasem tezę przewodnią dla realizacji celu 3 ma być *poprawa (maksymalizacja) dostępności terytorialnej kraju (...) wewnętrznej i zewnętrznej przynosząca wartość dodaną w postaci zapewnienia spójności systemu transportowego (wartość dodana w infrastrukturze?)*.

Zakres przedmiotowy tych działań będzie obejmował wszystkie niedoinwestowane gałęzie transportu plus telekomunikację (s. 101–107). Systemowe ujęcie tych zagadnień powinno być ocenione pozytywnie. Wątpliwości budzą następujące kwestie:

- bardzo szeroki *front* zadań z reguły skutkuje wysokim wskaźnikiem bezwładności. *Gdzie wszystko jest ważne, tam nic nie jest ważne*;
- jaki będzie stopień spójności infrastrukturalno-ekonomicznej (tj. między zadaniami a budżetem) – skoro w minionych latach brak środków budżetowych doprowadził do tak gigantycznych zaniedbań? Etapizacja inwestycji (s. 113–118) tzw. ekonomii niedoboru nie likwiduje;
- dla kogo tworzony będzie rynek pracy i kto będzie spłacał inwestycje infrastrukturalne (tj. nieprodukcyjne) realizowane na tak szeroką skalę.

6.4. CEL 4: KSZTAŁTOWANIE STRUKTUR PRZESTRZENNYCH I WYSOKIEJ JAKOŚCI ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO

Cel 4 zaprezentowany został na s. 119–134, w KPZK 2030. Punktem wyjścia dla rozważań jest założenie, że obniżenie rangi planowania przestrzennego, jego uchybienia i braki stały się przyczyną nadmiernej eksploatacji przestrzeni przyrodniczej – prowadzącej do powstawania barier rozwoju społeczno-gospodarczego (s. 119).

Założenie – dlatego, że bardzo jest ogólnikowe – może być oceniane jako słuszne. Pamiętać jednak należy, że relacja między rozwojem społeczno-gospodarczym a przestrzenią przyrodniczą ma charakter zwrotny i pod hasłem ochrona środowiska można ograniczać rozwój społeczno-gospodarczy, co nie może być działaniem akceptowanym.

Autorzy dokumentu przeprowadzają ogólną diagnozę stanu jakości środowiska (po 1989 roku), w wyniku której *stan środowiska przyrodniczego Polski* pod względem wielu standardów jakości nie odbiega od średniej europejskiej (s. 119). A o poprawie jakości środowiska zadecydowały:

- restrukturyzacja przemysłu (należałoby uzupełnić o likwidację przemysłu, co jest bardziej czytelne i odpowiada prawdzie),
- zmniejszenie zużycia nawozów w rolnictwie, co jest wysoce dyskusyjne, ponieważ polski rolnik nigdy wcześniej nie używał znacznych ilości nawozów sztucznych. Na obecnym etapie z kolei bywa, że eksport polskich produktów rolnych spłacany jest nawozami. Na tej samej stronie (s. 119) Autorzy wyrażają też obawy o to, że *intensywne zmiany produkcji rolnej skutkują nasileniem konfliktów między zachowaniem spójności ekologicznej przestrzeni a rozwojem społeczno-gospodarczym*. Nie ma intensyfikacji produkcji rolnej bez nawozów bądź produkcji żywności GMO (chodzi o rolnictwo skali),
- uzależnienie gospodarki od spalania węgla oceniono w punkcie 3 niniejszego artykułu,
- wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa powinien skutkować tzw. ekologiczną konsumpcją i przekładać się na rozwój przedsiębiorczości.

W tej diagnozie Autorzy dokumentu pominęli jednak dwa zjawiska, które nastąpiły w ostatnim dwudziestoleciu:

- 1) zmiana emisji wysokiej na emisję niską (gospodarstwa domowe i transport), która nie jest dostatecznie ewidencjonowana,
- 2) nowe degradujące środowisko przyczyny: generowane przez rynek i cenę paliw (niekontrolowane spalanie śmieci, w tym plastików – w paleniskach domowych); import wyeksploatowanych samochodów (w mln sztuk), które nie tylko zanieczyszczają powietrze, ale sukcesywnie będą zasilać nasze składowiska odpadów (kraje UE prowadzą odpowiednią politykę zmuszającą do wymiany zużytych samochodów), darowizny wyeksploatowanego sprzętu medycznego itp.

Agregatowo sformułowane kierunki działań, dotyczące przestrzennego zagospodarowania, ukazane na s. 123 mogą i powinny być akceptowane. Refleksją objąć należy następujące kwestie szczegółowe:

- gospodarowanie złożami kopalin jest – ze swej natury – składową planu przestrzennego zagospodarowania kraju. W KPZK 2030 przedstawione zostało ono w sposób rozproszony i nie powinno być składową celu 4 dotyczącego wysokiej jakości środowiska. Jako przykłady naszych bogatych złóż nie mogą być jedynie wymieniane *wody lecznicze, termalne i solanki* (s. 123).

W świetle przyjętych w KPZK 2030 założeń (w części I) złoża jako potencjał rozwojowy winny być w sposób czytelny zinwentaryzowane (tego domagają się również Autorzy KZPK 2030, s. 151); jako dobra nieodnawialne nie mogą być podporządkowane prawom rynku i instrumentom ekonomicznym, a jako potencjał rozwoju – o ich zagospodarowaniu i wykorzystaniu nie można decydować poza KPZK 2030 i tworzyć stosowne delegacje. Zdekomponowanie tej kwestii na szczebel województw (s. 134) ocenić należy jako niebezpieczne;

- zasobem strategicznym jest woda. W KPZK 2030 winna być potraktowana jako produkt decydujący o rozwoju, a nie wyłącznie jako składowa środowiska przyrodniczego. Powinna być omówiona kompleksowo i w sposób zintegrowany, a nie w rozproszeniu.

Deklarowany rozwój metropolii artykułuje nowe wyzwania wobec zasobów wodnych. Skutkuje także odmienną jakością ścieków. Koszt oczyszczania skumulowanych ścieków jest znacznie wyższy, a przywrócenie odpowiedniej jakości wody – nie zawsze jest możliwe.

Podobna uwaga dotyczy intensyfikacji transportu, która deklarowana jest w związku z maksymalizacją *dostępności i spójności*. W celu 4 intensyfikacja transportu przekłada się na degradację środowiska przyrodniczego.

6.5. CEL 5: ZWIĘKSZENIE ODPORNOŚCI STRUKTURY PRZESTRZENNEJ KRAJU

W ramach tego celu wyodrębniono trzy obszary zwiększenia odporności struktury przestrzennej (s. 135–157):

- mające znaczenie dla utrzymania bezpieczeństwa energetycznego kraju;

- o charakterze naturalnym,
- z zakresu obronności.

Diagnoza przyczyn generujących brak dostatecznej odporności przestrzennej w wymienionych obszarach jest niepełna:

- odnośnie do bezpieczeństwa energetycznego:
 - w związku z zapowiadanymi w dokumencie wyczerpującymi się zasobami węgla uzupełnić należy:
 - ✓ po roku 1990, w Polsce podjęto wyzwanie dotyczące restrukturyzacji górnictwa i pomimo wielu nawoływań nie sporządzono bilansu paliwo-wo-energetycznego,
 - ✓ potrzeba sięgania – na obecnym etapie – do złóż poniżej 1000 m – spowodowana została bezmyślną likwidacją kopalń (np. KWK Siemianowice), które dysponowały złożami dobrego węgla na poziomie poniżej 500 m (trzeba je tylko było udostępnić),
 - ✓ zmuszano (również zespoły naukowe) do dyskwalifikowania złóż o grubości mniejszej od 1,5 m i traktowania ich jako ekonomicznie nieopłacalnych, a tym samym zaniechania ich wydobywania;
 - jako barierę wymienia się europejskie limity związane z emisją CO₂ i gazów cieplarnianych, a w związku z tym należy zwrócić uwagę, że w Europie emituje się 15% światowego CO₂, a więc redukcja o 20% oznacza 3% emisji światowej i nie ma praktycznego znaczenia. Zobowiązania należy renegotjować. Nie należy też zapominać o odsprzedaży przez Polskę limitów na emisję gazów cieplarnianych, a to może przekładać się nie tylko na ochronę polskiej przestrzeni;
 - czy przejście na energię atomową zapewni bezpieczeństwo energetyczne? Polska nie dysponuje udostępnionymi złożami uranu, a zatem potrzebny będzie import. Niektóre kraje bardzo poszukują dla siebie rynków zbytu dla uranu i są zainteresowane zagospodarowaniem polskiego popytu na to paliwo;
 - kwestia polskich złóż gazu tradycyjnego w KPZK 2030 – nie jest podejmowana;
 - import energii – to straty na przesyłach, a korzyści dla tych, którzy będą właścicielami sieci.

Ogólnie stwierdzić należy, że zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego ze swej natury jest składową KZPK 2030, ale w dokumencie tym zostało ono przedstawione w sposób rozproszony i w aspekcie występujących uwarunkowań (pasywnie), a nie w aspekcie strategiczno-taktycznym.

Wzrost atrakcyjności elektrowni opalanych gazem (s. 144) – w świetle prezentowanych w punkcie 3 racji – może być dyskusyjny.

Do zagrożeń o charakterze naturalnym należą przede wszystkim (s. 151) zasoby wodne i związane z nimi zjawiska. Ich uporządkowanie jest bardzo kapitałochłonne i ekologicznie konfliktogenne (s. 151–152), ale potrzebne.

KPKZ 2030 nie zajmuje zdecydowanego stanowiska w kwestii zakazu zabudowy na terenach zalewowych, zalewiskach i osuwiskach (s. 138–139).

Obszary obronności – ze swej natury są składową KPKZ 2030 – jednak regulowane są odrębnymi przepisami i nie stanowią przedmiotu niniejszych rozważań i ocen.

6.6. CEL 6: PRZYWRÓCENIE I UTRWALENIE ŁADU PRZESTRZENNEGO

Dopiero w celu szczegółowym (6) Autorzy dokumentu słusznie zauważają, że *ład przestrzenny jest głównym celem zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach planowania (...) jest nieodłącznym atrybutem rozwoju zrównoważonego (...) oraz jednym z najważniejszych zadań dla władz publicznych* (s. 158). Autorzy dokumentu wskazują także, że *odpowiedzialność za kształtowanie ładu przestrzennego ponosi Państwo i jego władze – rządowe i samorządowe* (s. 158). Dalej w tekście Autorzy – po raz kolejny – uznają Polskę jako kraj *opóźniony cywilizacyjnie* i wskazują na *nieadekwatność form zagospodarowania przestrzennego do nowoczesnych funkcji*. Wyciągają stąd wniosek, że *przywrócenie i poszerzanie ładu stają się w Polsce strategicznym składnikiem nowoczesnej zintegrowanej polityki rozwoju*. Zwrócić należy uwagę, że Autorzy popełnili błąd logiczny, bowiem czynności *przywracania i poszerzania ładu* są w tym ujęciu działaniami przyszłymi, a składnikiem jest coś, co już istnieje. W związku z tym, coś co jeszcze nie istnieje, nie może być składnikiem, a zgodnie z definicją składnik jest częścią czegoś. Przywracanie stanu jest dążeniem do czegoś, co nie istnieje i jako takie nie może być składnikiem. Zapytać należy również: jakimi przesłankami – u Autorów – spowodowane zostało tak głęboke poczucie *zacołania cywilizacyjnego Polski*?

W kolejnym etapie Autorzy stwierdzają, że: *nowe podejście do polityki rozwoju oznacza uznanie przez władze publiczne potrzeby sprawnego zarządzania (...) układami przestrzennymi*. W związku z tym zapytujemy: czy efektywność sprawowania władzy i sprawne zarządzanie państwem jest dla Autorów NOWYM PODEJŚCIEM? Każda władza, a co za tym idzie – wydatkowany pieniądz publiczny, wymaga sprawnego zarządzania i efektywności (nadmieniamy, że także ten pieniądz, który wydawany jest na opracowanie dokumentów strategicznych).

W dalszej kolejności rozważania prowadzone na temat ładu przestrzennego i zrównoważenia rozwoju – są merytorycznie uzasadnione i metodologicznie poprawne (s. 158–159). Należy jednak na zasadzie uzupełnienia wnieść następujące uwagi:

- zrównoważenie rozwoju *per se* może zapewnić postulowaną w KPKZ 2030 spójność we wszystkich obszarach,
- strategia zrównoważenia, a w tym harmonii, uporządkowania i proporcjonalności musi obejmować trzy kapitały: ekonomiczny, ludzki, przyrodniczy – z nadrzędnością kapitału ludzkiego,

- uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne muszą być wartościowane i nie mogą być traktowane jako równorzędne i niezmiennalne (por. na s. 159),
- prezentowane wyżej w tekście dokumentu założenia i cele wymagają dodatkowej weryfikacji i oceny w aspekcie konstytucyjnej zasady i koncepcji zrównoważenia rozwoju i zapewnienia polityki ładu zintegrowanego.

WNIOSKI

1. Dodatkową refleksją objąć należy treści rozdziału I w KPZK 2030 i definicje wszystkich kategorii i zasad zamieszczonych w tym i w kolejnych rozdziałach. Definicje wymagają uporządkowania. Ich znaczenie dla określenia przedmiotu zadanego celów szczegółowych w dokumencie – jest zasadnicze.

2. Prezentowane w KPZK 2030 uwarunkowania (por. punkt 3) wymagają dodatkowej refleksji merytorycznej i politycznej w aspekcie korzyści netto procesu integracji.

3. Wizja przestrzennego zagospodarowania Polski posiada wiele dokumentów subiektywnych, do których każdy autor ma prawo. Problemem jest to, czy i w jaki sposób owe subiektywne elementy będą wdrażane (por. punkt 4).

4. KPZK 2030 odwołuje się do zasad zapisanych w Konstytucji RP i fakt ten uzasadnia potrzebę badania zgodności tego dokumentu z zapisami Konstytucji RP (por. punkt 5).

5. Proponowany pierwszy cel strategiczny (priorytet), jakim jest bezwzględna konkurencja również powinien być przedmiotem oceny politycznej (por. punkt 6.1), a z merytorycznego punktu widzenia nie powinien być celem w KPZK 2030.

6. Kształtowanie spójności społeczno-ekonomicznej, pomiędzy obszarami Polski powinno być programowane w planie społeczno-gospodarczym (krótkookresowym, średniookresowym), a agregatowo i pośrednio – w planie strategicznym. Dla planu przestrzennego zagospodarowania kraju winno to być zmienną egzogeniczną, krajową, a nie działaniem operacyjnym (por. punkt 6.2).

7. Infrastruktura transportowa i telekomunikacyjna nie może być rozwijana dla bliżej niezdefiniowanej dostępności przestrzennej. Zapotrzebowanie na taką infrastrukturę powinny wyznaczać przepływy ekonomiczno-społeczne. W pierwszym rzędzie krajowe (por. punkt 6.3).

8. Przeprowadzona analiza w obszarze celu 4 (w punkcie 6.4) ukazuje, że dokument KPZK 2030, który na szeroką skalę podejmuje wyzwanie zapewnienia spójności wewnętrznej i zewnętrznej w planowaniu zagospodarowania przestrzennego kraju, sam ma problemy z zapewnieniem wewnętrznej spójności tego dokumentu. Jest to spowodowane paradygmatami, które przyjmowane są w zależności od uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, które nie zostały do-

statecznie zweryfikowane i zrangowane). Ocena polityczna w tym zakresie nie może być pominięta.

9. Prezentowana w ramach celu 5 (punkt 6.5) problematyka zwiększenia odporności struktury przestrzennej kraju wymaga zweryfikowania w aspekcie merytorycznym i strukturalnym oraz doprecyzowania.

10. Spełnienie warunków zrównoważenia – w szerokim zakresie – jest niezbędne dla zapewnienia ładu przestrzennego i spójności społeczno-ekonomicznej w planowaniu zagospodarowania kraju. Deklaracja polityczna w tym przedmiocie jest także niezbędna (por. punkt 6.6).

11. Z przeprowadzonej analizy wynika, że przedmiot formalny (zadany) celów szczegółowych w KPZK 2030 nie został jednoznacznie określony, a to będzie generować określone skutki dla spójności społeczno-ekonomicznej kraju.

LITERATURA

Koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju 2030, 2011, projekt dokumentu rządowego, Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik.

Legowicz J., 1976, *Zarys historii filozofii. Elementy doksografii*, WP, Warszawa.

Piontek B., 2006, *Współczesne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego*, wyd. II, Wydawnictwo Hyla, Bytom.

Streszczenie

Punktem wyjścia w rozważaniach nad celami szczegółowymi sformułowanymi w KPZK 2030 było rozróżnienie między przedmiotem materialnym (danym) a przedmiotem formalnym (zadany) dotyczącym tych celów.

Przedmiot dany (obiekt rozważań) łatwy jest do ustalenia i oceny, natomiast przedmiot zadany wymagał analizy przyjętych w dokumencie założeń (por. część I) i innych uwarunkowań: sposobu definiowania kategorii, uwarunkowań wynikających z przyjętej polityki, wizji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz zasad polityki przestrzennej kraju.

Sformułowane w KPZK 2030 cele szczegółowe obejmują: zwiększanie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich, poprawę spójności wewnętrznej kraju, poprawę dostępności terytorialnej kraju przez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, kształtowanie struktur przestrzennych i wysokiej jakości środowiska przyrodniczego, zwiększanie odporności przestrzennej kraju oraz przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.

Sformułowane w dokumencie cele szczegółowe z punktu poprawności ich przedmiotu danego – wyjątek stanowi cel 1 – nie budzą zastrzeżeń.

Przedmiot zadany celów szczegółowych w KPZK 2030 stanowi treść rozważań podjętych w niniejszym artykule (część II). A jest to pytanie o spójność społeczno-ekonomiczną zadaną w przyjętych celach szczegółowych.

Sformułowana hipoteza jest następująca: w rozważaniach nad oceną poprawności celów przyjętych w KPZK 2030 – w aspekcie spójności społeczno-ekonomicznej kraju – decydujące znaczenie nie posiada przedmiot materialny sformułowanych celów, a przedmiot formalny.

Udowodnienie hipotezy nastąpiło poprzez analizę uwarunkowań proceduralnych (metodologicznych) i celów szczegółowych w sześciu punktach.

Na bazie rozważań sformułowano 11 wniosków, z których najważniejszy jest następujący: przedmiot formalny (zadany) celów szczegółowych w KPZK 2030 nie został jednoznacznie określony, a to będzie generować określone skutki dla spójności społeczno-ekonomicznej kraju.

National Spatial Development Concept 2030 in Terms of Socio-Economic Cohesion and the Creating Crisis Solutions.

Part II: Procedural Conditions and Detailed Aims

Summary

A starting point to discuss the detailed aims formulated in the NSDC2010 was to distinguish between a material object (specified) and a formal object (assigned) concerning the aims.

The specified object (object of discussion) is easy to describe and assess, however, the assigned object requires to analyse the assumptions of the document (see part I) and other determinants: the way of defining concepts, conditions resulting from the accepted policy, vision of spatial development of the country as well as rules of national spatial policy.

The detailed aims specified in the NSDC2030 cover: increasing competitiveness of main cities, improving internal cohesion of the country, improving spatial accessibility of the country by developing transport and telecommunication infrastructure, shaping spatial structures of the country and restoring and consolidating spatial order.

The detailed aims specified in the document from the point of view of correctness of the specified object –with the exception of the aim 1 – are unreserved.

The assigned object of the detailed aims in the NSDC2030 creates the essence of the discussion taken in the paper (part II). This is a question about socio-economic cohesion assigned in the accepted detailed aims.

The hypothesis has been put forward that in the considerations about the assessment of correctness of the aims adopted in the NSDC2030 – in terms of socio-economic cohesion of the country – the formal object of the specified aims is of decisive importance, not the material object.

The hypothesis has been proved by the analysis of procedural conditions (methodological ones) and the detailed aims in six points.

Basing on the considerations there were formulated 11 conclusions, between which the most important one states that the formal object (assigned) of the detailed aims of the NSDC2030 was not unambiguously specified, and this will generate specified results for socio-economic cohesion of the country.