

432**OBWIESZCZENIE PREZESA RADY MINISTRÓW**

z dnia 26 lipca 2001 r.

o ogłoszeniu koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

Stosownie do art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718) ogłasza się koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, stanowiącą załącznik do obwieszczenia.

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, zgodnie z art. 56 ust. 1—3 ustawy z dnia

7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, Nr 41, poz. 412 i Nr 111, poz. 1279 oraz z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 109, poz. 1157 i Nr 120, poz. 1268), została przyjęta w dniu 5 października 1999 r. przez Radę Ministrów oraz w dniu 17 listopada 2000 r. przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezes Rady Ministrów: *J. Buzek*

Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów
z dnia 26 lipca 2001 r. (poz. 432)

KONCEPCJA POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	506
SYNTEZA	507
1. PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA, CELE STRATEGICZNE ORAZ KIERUNKI POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU	507
2. NARZĘDZIA POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU	510
2.1. Ustawodawstwo	510
2.2. Instrumenty gospodarcze	511
2.3. Inwestycje publiczne	511
3. PROPOZYCJE INSTRUMENTACJI SYSTEMOWEJ	511
3.1. System instrumentacji polityki przestrzennej	511
3.2. Wzmocnienie roli polityki przestrzennej w kształtowaniu rozwoju kraju	512
3.3. Zmiana ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym	513
3.4. Monitorowanie zmian — organizacja Systemu Informacji Przestrzennej (SIP)	513
3.5. Wprowadzenie Strategicznych Ocen Oddziaływania na Środowisko (SOOS)	514
 PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA, CELE I KIERUNKI POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU	
I. Uwarunkowania rozwoju polskiej przestrzeni	515
1. UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE	515
1.1. Cywilizacja informacyjna	515
1.2. Globalizacja gospodarki — polaryzacja przestrzeni	515
1.3. Ekorozwój	516
1.4. Demokracja	517
1.5. Zwornikowe położenie Polski w nowej przestrzeni europejskiej	517
1.6. Polskie priorytety w procesie integracji przestrzeni europejskiej	518
2. UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE	521
2.1. Kontekst ustrojowy polityki przestrzennej państwa	521
2.2. Regionalna organizacja państwa	522
2.3. Długookresowe planowanie strategiczne	523
3. STRUKTURA POLSKIEJ PRZESTRZENI	524
3.1. Historycznie ukształtowana struktura zagospodarowania przestrzennego kraju	524
3.2. Istota racjonalności i deformacje zagospodarowania przestrzeni	524
3.3. Zróżnicowanie przestrzeni społeczno-gospodarczej	524
3.4. Zróżnicowanie środowiska przyrodniczego	526
3.5. Przesłanki ekologiczne polityki przestrzennej	526
3.6. Prognozy demograficznego kontekstu przekształceń	530
II. System strategicznych celów rozwoju kraju	533
1. DŁUGOOKRESOWA STRATEGIA DYNAMICZNEGO RÓWNOWAŻENIA ROZWOJU PODSTAWĄ POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU	533
1.1. Kluczowy dylemat strategiczny	533

1.2.	Pozycja Polski na tle innych krajów europejskich	535
1.3.	Ku zintegrowanemu łaadowi zrównoważonego rozwoju	536
2.	STRATEGICZNE CELE ROZWOJU I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU	536
2.1.	System celów strategicznych instrumentem równoważenia rozwoju	536
2.2.	Cele rozwoju społeczno-gospodarczego podstawą systemu gospodarowania przestrzenią	537
3.	STRUKTURALNE PRZEKSZTAŁCENIA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU	541
3.1.	Główne kierunki transformacji struktury społeczno-gospodarczej kraju podstawą przekształceń przestrzennych	541
3.2.	Otwarty system przestrzenny kraju XXI wieku — elastyczny model równoważenia rozwoju polskiej przestrzeni	542
3.3.	Priorytety przekształceń przestrzennego zagospodarowania kraju	543
III.	Główne kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju	544
1.	POLITYKA DYNAMIZACJI PRZEKSZTAŁCENÍ — KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI OTWARTEJ, KONKURENCYJNEJ, INNOWACYJNEJ I EFEKTYWNEJ	544
1.1.	Polityka kształtowania systemu dynamizacji przestrzennej struktury kraju	544
1.2.	Polityka kształtowania Warszawy jako metropolii stołecznej o znaczeniu europejskim	544
1.3.	Polityka kształtowania europolii — ośrodków o znaczeniu europejskim	545
1.4.	Polityka kształtowania ośrodków o znaczeniu krajowym, ponadregionalnym i regionalnym	546
1.5.	Polityka kształtowania pasm przyspieszonego rozwoju	547
1.6.	Polityka kształtowania kompleksów gospodarki turystycznej dynamizującej rozwój	548
2.	POLITYKA OCHRONY I UWARUNKOWANEGO EKOLOGICZNIE KSZTAŁTOWANIA PRZESTRZENI PRZYRODNICZEJ	549
2.1.	Założenia polityki proekologicznej	549
2.2.	Polityka kształtowania krajowej sieci ekologicznej	551
2.2.1.	Sieć NATURA 2000	551
2.2.2.	NATURA 2000 i polski system ochrony przyrody	551
2.2.3.	Aspekty ekonomiczne i przestrzenne wprowadzenia sieci NATURA 2000 w Polsce	551
2.2.4.	Sieć ECONET — Polska	552
2.2.5.	Systemy NATURA 2000 i ECONET — wzajemne relacje	556
3.	POLITYKA SELEKTYWNEJ RESTRUKTURYZACJI	556
4.	POLITYKA MODERNIZACJI ADAPTACYJNEJ ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI	557
5.	POLITYKA GENEROWANIA ZRÓŻNICOWANEJ REGIONALNIE AKTYWNOŚCI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ KRAJU	558
PODSTAWOWE SYSTEMY PRZESTRZENNE STABILIZUJĄCE POLITYKĘ PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU		
IV.	Krajowy system osadniczy	561
V.	Krajowy system infrastruktury technicznej	562
1.	TRANSPORT	562
1.1.	Korytarze paneuropejskie	562
1.2.	Krajowe sieci transportowe	562
2.	TELEKOMUNIKACJA	566
3.	ENERGETYKA	566
4.	GOSPODARKA WODNA	568
VI.	Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich	569
VII.	Narzędzia polityki zagospodarowania przestrzennego kraju	573
1.	ISTNIEJĄCE NARZĘDZIA GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ	573
1.1.	Ustawodawstwo w dziedzinie gospodarki przestrzennej	573

1.2.	Instrumenty gospodarcze	576
1.3.	Inwestycje publiczne	576
2.	PROPOZYCJE INSTRUMENTACJI SYSTEMOWEJ	577
2.1.	Wzmocnienie roli polityki przestrzennej w kształtowaniu rozwoju kraju	577
2.2.	Zmiana ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym	579
2.3.	Monitorowanie zmian — organizacja Systemu Informacji Przestrzennej (SIP)	580
2.4.	Wprowadzenie Strategicznych Ocen Oddziaływania na Środowisko (SOOS)	580
VIII.	Zadania rekomendowane organom administracji rządowej	582

Spis tabel:

Tabela 1	Cele strategiczne — cele gospodarowania przestrzenią — kryteria kształtowania zagospodarowania przestrzennego	539
Tabela 2	Polska polityka regionalna a polityka regionalna UE	560

Spis rysunków:

1.	Polska przestrzeń w procesie integracji europejskiej	519
2.	Koncepcja integracji przestrzeni europejskiej	520
3.	Koncepcja systemu regulacji	525
4.	Szacunkowe dochody województw na 1 mieszkańca w 1999 r. w zł	527
5.	Zróżnicowanie przestrzenne prognozowanego przyrostu ludności Polski w latach 2000–2030 oraz kształtujących go czynników	532
6.	Model równoważenia rozwoju	534
7.	Procedura równoważenia rozwoju — kształtowanie ładu zintegrowanego	538
8.	Podstawowe elementy struktury przestrzennej terytorium Polski	553
9.	Mapa ochrony zasobów wód powierzchniowych i podziemnych	554
10.	Procedura zagospodarowania przestrzennego	575
11.	Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju — elementy stabilizujące	586

Załącznik

	Załącznik do Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, dotyczący ustalenia zakresu, w jakim Koncepcja stanowi podstawę do sporządzania programów zadań rządowych, służących do realizacji ponadlokalnych celów publicznych wpływających na przestrzenne zagospodarowanie kraju	587
--	--	-----

WPROWADZENIE

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (zwana dalej „Koncepcją”) jest podstawowym dokumentem określającym zasady polityki państwa w dziedzinie przestrzennego zagospodarowania kraju w perspektywie najbliższych kilkunastu lat. Obowiązek jej sporządzenia wynika z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawowa formuła Koncepcji oznacza, że:

- jej przedmiotem jest **polityka**, a więc świadome oddziaływanie na zagospodarowanie kraju w sposób współzależny z priorytetami strategii jego rozwoju,
- jej podmiotem jest **Rząd**, co — zgodnie z zasadą subsydiarności — odpowiednio ogranicza zakres problemowy Koncepcji,
- jej odbiorcami są **wszystkie podmioty publiczne i prywatne**, zainteresowane zamierzeniami Rządu w sferze polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,
- relacje między polityką przestrzenną Rządu a polityką przestrzenną samorządów lokalnych i ich ponadlokalnych organizacji są oparte, w procesie tworzenia Koncepcji, **na procedurach iteracyjnych oraz na procedurach negocjacyjnych** w procesach ich realizacji.

Ustawowy wymóg opracowania Koncepcji w trybie prac nad strategią rozwoju kraju sytuuje to opracowanie w sferze **planowania strategicznego**. Oznacza to, że Koncepcja **nie pełni funkcji nadrzędnego planu** przestrzennego zagospodarowania, wyznaczającego **fizyczne rozmieszczenie inwestycji publicznych**, dostarcza natomiast **przesłanek do sporządzania programów zawierających zadania rządowe**. Prezentowana jest w formie sukcesywnie sporządzanych raportów, których zakres tematyczny, zasięg czasowy i forma mogą być zmienne.

„Wstępna Koncepcja”, opracowana przez Centralny Urząd Planowania w 1995 r., została zaakceptowana przez Radę Ministrów 21 listopada 1995 r., a następnie przyjęta przez Sejm jako podstawa do dalszych prac planistycznych i konsultacji społecznych, w postaci rezolucji z dnia 14 listopada 1996 r.

Realizując postanowienia Rady Ministrów i Rezolucji Sejmu RP w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) opracowano nową wersję Koncepcji, stanowiącą podsumowanie prac prowadzonych w Centralnym Urzędzie Planowania w latach 1995 i 1996 oraz w RCSS w 1997 r.

Koncepcja została sporządzona w dwóch wersjach: rozwiniętej (209 stron + 38 rysunków) i syntetycznej (64 strony + 5 rysunków). Syntetyczna wersja, służąca jako dokument rządowy, została poddana konsultacjom i uzgodnieniom międzyresortowym i z wojewodami. Wnioski z tych konsultacji i uzgodnień zostały zawarte w jej zmienionej wersji z sierpnia 1997 r. Wstrzymanie się ustępującej Rady Ministrów z zaję-

ciem stanowiska wobec przedłożonej Koncepcji spowodowało istotne opóźnienie. Dodatkowym czynnikiem uwzględnionym w ostatniej fazie prac stała się katastrofalna powódź, która latem 1997 r. objęła Polskę południową i zachodnią oraz część Polski centralnej. Dopiero nowo ukonstytuowana RM decyzją z dnia 9 grudnia 1997 r. przekazała Koncepcję do rozpatrzenia Komitetowi Ekonomicznemu Rady Ministrów. Zgodnie z jego zaleceniami z dnia 2 kwietnia 1998 r. Koncepcję uzupełniono o:

- uwarunkowania ustrojowe wynikające z planowanej reformy administracyjnej kraju,
- odniesienia do wcześniej przyjętych dokumentów rządowych w zakresie polityki regionalnej,
- większą konkretyzację zapisów,
- zmianę sposobu prezentacji na rzecz obszarów problemowych,
- szersze omówienie instrumentacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,
- sprecyzowanie, w jakim zakresie Koncepcja stanowi podstawę sporządzania programów dla realizacji ponadlokalnych celów publicznych,
- program działań na rzecz utrzymania warunków rozwoju obszarów i miast tracących status województwa („Dialog i rozwój”, RCSS — Warszawa, 31.03.1998 r.)

W pracy nad Koncepcją wykorzystano „Założenia strategii rozwoju kraju” opracowane w RCSS w lutym 1999 r. Ponadto wykorzystano bieżące raporty o stanie gospodarki opracowane przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych i przez Ministerstwo Gospodarki, a także załączniki nr 6 do ustaw budżetowych z lat 1997, 1998 i 1999, dotyczące inwestycji centralnych.

Koncepcja zawiera diagnozy uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, na ich podstawie zaś formułuje podstawowe cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, określa generalne kierunki jej realizacji oraz wyznacza konkretne zadania naczelnym i centralnym organom administracji państwowej do wykonania w najbliższym czasie.

Przedstawiony w niniejszym dokumencie zakres problemowy i poziom rozwinięcia uwarunkowań, celów i kierunków polityki przestrzennego zagospodarowania kraju spełnia wymogi ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, tworzy podstawę do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województw i sektorowych (resortowych) polityk rozwoju, konkretyzujących ponadlokalne cele publiczne wpływające na przestrzenne zagospodarowanie kraju.

Koncepcja była rozpatrywana dnia 28 lipca 1999 r. przez Komitet Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju RM, który przyjął projekt Koncepcji i zalecił uwzględnienie zgłoszonych uwag (co dotyczyło

zwłaszcza uwag MTiGM). Dnia 5 sierpnia 1999 r. Koncepcja była rozpatrywana przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, który zalecił uzupełnienie dokumentu o syntezę, zawierającą cele, uwarunkowania oraz narzędzia polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Zalecenia obu stałych komitetów RM zostały wprowadzone do Koncepcji w sierpniu i wrześniu 1999 r., natomiast w październiku 1999 r. zostały dokonane ostatnie autopoprawki.

Dnia 5 października 1999 r. Rada Ministrów przyjęła Koncepcję, Sejm RP zaś, po wprowadzeniu niewielkich poprawek i uzupełnień, przyjął ją 17 listopada 2000 r.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż Koncepcja jest **pierwszym w Polsce** dokumentem rządowym obejmującym syntetycznie **całość zagadnień** związanych z zagospodarowaniem przestrzennym naszego kraju.

SYNTEZA

1. PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA, CELE STRATEGICZNE ORAZ KIERUNKI POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

W niniejszej Koncepcji rekomenduje się do uwzględnienia i rozwijania w planach zagospodarowania przestrzennego województw **podstawowych uwarunkowań, celów strategicznych oraz kierunków polityki przestrzennego zagospodarowania kraju**, sformułowanych zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym:

I. Uwarunkowania przekształceń zagospodarowania przestrzennego kraju wynikają z:

A. globalnych i europejskich megatrendów i wyzwań rozwoju:

- **cywilizacji informacyjnej**, stanowiącej wyznacznik rozwoju kraju w systemie światowym, w którym ludzie, ich kwalifikacje, postawy i sposób organizowania stają się współcześnie główną siłą motoryczną rozwoju, a dotychczasowe rozmieszczenie surowców i majątku produkcyjnego odgrywa coraz mniejszą rolę w przekształceniach przestrzennego zagospodarowania kraju;
- **globalizacji gospodarki** — jako wyzwania efektywnościowego i modernizacyjnego, kształtującego konkurencyjność polskiej przestrzeni w systemie europejskim i światowym;
- **ekorozwoju** — jako wyzwania ogólnocywilizacyjnego XXI wieku określającego nowe wartości, długofalowe cele strategiczne, uwarunkowania i kryteria ekologiczne rozwoju i przestrzennego zagospodarowania kraju;
- **demokracji** — jako wyzwania politycznego wyznaczającego główne kryteria kształtowania organizacji terytorialnej kraju zgodnie z regułami funkcjonowania otwartego społeczeństwa obywatelskiego i zdecentralizowanego państwa unitarnego;
- **integracji** polskiej przestrzeni z przestrzenią europejską jako wyzwania, które będzie tworzyć korzystne warunki asymilacji światowych megatrendów w rozwoju społeczno-gospodar-

czym kraju w XXI wieku, włączając Polskę w jeden ze światowych biegunów przyspieszonego rozwoju.

B. czynników o znaczeniu europejskim i ogólnokrajowym:

- **zwozownikowego położenia Polski** w przestrzeni europejskiej wiążącego jej naturalne interesy narodowe z krajami położonymi wokół Morza Bałtyckiego (Europejski Region Bałtycki), z Niemcami i krajami Europy Zachodniej, z grupą krajów Europy Środkowej (Grupa Wyszehradzka), z Rosją, Białorusią i Ukrainą oraz z krajami Europy Południowo-Wschodniej (Bułgaria, Rumunia), tworząc ważne politycznie ogniwo przestrzeni europejskiej z wielością wspólnych interesów, lecz także i sytuacji potencjalnie konfliktogennych oraz realnie konfliktowych;
- **historycznie ukształtowanej struktury przestrzennej kraju**, której **zasadnicza proporcjonalność** tworzy korzystne warunki dynamizacji rozwoju kraju, utrwalone zaś w procesie dotychczasowego rozwoju dysproporcje w poziomie zagospodarowania występujące między zachodnią a północno-wschodnią i wschodnią jego częścią — tworzą **istotne zagrożenie** osiągnięcia celów strategicznych;
- **walorów środowiska przyrodniczego**, którego **bogactwo** stwarza korzystne warunki szybkiego osiągnięcia europejskich parametrów rozwoju i standardów życia polskiego społeczeństwa, a unikatowe wartości różnorodności biologicznej wskazują na to, że imperatywem musi stać się przestrzeganie zasad rozwoju ekologicznie uwarunkowanego;
- **przesłanek demograficznych**, które wskazują na konieczność racjonalnego zagospodarowania znaczącego ekonomicznie przyrostu zasobów pracy już do roku 2009 (ok. 2 mln), co przy niskiej mobilności przestrzennej społeczeństwa i skali bezrobocia i jego koncentracji przestrzennej (w tym ok. 1 mln bezrobocia ukrytego w rolnictwie) stanowi poważne wyzwanie dla gospodarki narodowej, a także dla restrukturyzacji systemu edukacji powiązanego z przebudową sieci szkół średnich i wyższych (co stanowi podstawy do dynamizacji rozwoju kraju).

II. System strategicznych celów rozwoju i zagospodarowania przestrzennego kraju:

A. Główną przesłanką określającą system celów jest historyczna szansa i narodowa konieczność **dynamizacji rozwoju** Polski otwartej na globalny i europejski system gospodarowania i **przełamania** w ten sposób **zapóźnienia cywilizacyjnego** przez kształtowanie:

- **przestrzeni otwartej** na Europę i świat, która generuje europejskie i światowe relacje i powiązania;
- **przestrzeni konkurencyjnej, innowacyjnej i efektywnej**, która tworzy warunki umożliwiające uzyskiwanie przez podmioty gospodarujące konkurencyjnych efektów;
- **przestrzeni czystej** ekologicznie, która tworzy warunki stabilnego i wielopokoleniowo zrównoważonego rozwoju;
- **przestrzeni zróżnicowanej**, która umożliwia wykorzystanie zróżnicowanych przestrzennie zasobów kraju;
- **przestrzeni politycznie zdecentralizowanej**, w której samorządy lokalne i regionalne mogłyby realizować zróżnicowane przestrzennie cele w ramach unitarnego państwa demokratycznego.

B. Generalnym założeniem jest **strategia dynamicznego równoważenia rozwoju** umożliwiająca **aktywne i świadome** kształtowanie **procesu stopniowej likwidacji istniejących dysproporcji** oraz konsolidacji priorytetowych celów strategicznych oraz globalnych europejskich megatrendów rozwoju, przez **realizację polityki**:

- **polaryzacji** aktywności społeczno-gospodarczej w celowo wybranych węzłach i pasmach systemu przestrzennego zagospodarowania kraju (europole, krajowe ośrodki równoważenia rozwoju, pasma dynamizujące rozwój) zgodnie z obiektywnie uwarunkowanym mechanizmem funkcjonowania gospodarki rynkowej;
- **aktywnego wyrównywania** ukształtowanych historycznie i pojawiających się w procesie tego rozwoju dysproporcji w poziomie zagospodarowania kraju, dyskryminujących społeczności regionalne i lokalne, które nie mogą o własnych siłach zapewnić satysfakcjonujących społecznie warunków rozwoju i życia;
- **kształtowania na tej drodze** zarówno warunków przestrzennych **synergicznie przyspieszających** rozwój zgodny z parametrami europejskimi, jak i warunków **tworzących „szansę dla każdego”** bez względu na miejsce funkcjonowania w otwartym społeczeństwie obywatelskim.

C. Głównym motywem wyboru celów strategicznych, kreujących politykę przestrzenną państwa jest **historyczna konieczność i szansa dynamizacji rozwoju i osiągnięcia na tej drodze europejskich standardów życia społeczeństwa poprzez istotne zwiększenie konkurencyjności** gospodarki narodowej w **otwartym systemie światowym**. Tak sformułowany motyw i cel generalny wyznacza system celów z nim współzależnych. W najbardziej ogólnym i uniwersalnym ujęciu tworzą one strukturę, w której:

- **kształtowanie mechanizmów generujących efektywny ekonomicznie rozwój** społeczno-gospodarczy kraju, w dostosowaniu do różnicowanych przestrzennie uwarunkowań i zasobów, stanowiłoby naczelną i niczym niezastępowalną imperatyw działania wszystkich podmiotów gospodarujących,
- stopniowa, lecz stała i społecznie odczuwalna **poprawa standardu cywilizacyjnego** społeczeństwa byłaby osiągnięta wraz z postępującym rozwojem gospodarczym według zasady „tworzenia szans dla każdego”,
- **ochrona i racjonalne kształtowanie środowiska przyrodniczego**, wkomponowane w procesy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania, prowadziłyby stopniowo do coraz pełniejszego urzeczywistnienia **ekorozwoju**,
- **ochrona dziedzictwa kulturowego** poprzez niekonfliktogenne wkomponowywanie zagospodarowania kraju, regionów, miast i osiedli w **przestrzeń historyczną** kształtowałaby i utrzymywała **tożsamość** polskiej przestrzeni w systemie europejskim,
- **podnoszenie bezpieczeństwa państwa** w nowej sytuacji gospodarczej Europy zapewniałoby możliwie maksymalne zdolności obronne kraju i ochronę ludności, niezawodność i ciągłość funkcjonowania państwa.

Zwornikiem **spinającym** system celów strategicznych jest **kształtowanie ładu przestrzennego**, uwarunkowanego procesami rozwoju społeczno-gospodarczego i zmianami w środowisku przyrodniczym, stanowiąc współzależne z nimi **tworzywo** poprawy jakości życia, efektywności gospodarowania i jakości środowiska przyrodniczego oraz podnoszenia zdolności obronnych **państwa w zróżnicowanej przestrzeni geograficznej** kraju.

Wkładem polityki przestrzennej w realizację strategicznych celów rozwoju powinno być kształtowanie struktur przestrzennych, tworzących warunki korzystne dla poprawy warunków życia ludności, aktywnej ochrony walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego, wzrostu gospodarczego, integracji europejskiej i bezpieczeństwa kraju.

D. Ewolucja usytuowania polskiej przestrzeni w Europie oraz jej uwarunkowania wewnętrzne dokumentują, że **otwarty system** przestrzenny kraju **dynamizujący** jej przekształcenia w pierwszych dziesięcioleciach XXI wieku mogłyby tworzyć:

- **europejski i krajowy system infrastruktury technicznej**, której konstrukcją nośną będzie system autostrad i dróg ekspresowych, zmodernizowanych kolei, portów morskich i lotnisk oraz system energetyczny i system gospodarki wodnej;
- **metropolia stołeczna**, której ranga i szansa w systemie europejskim jest współcześnie porównywalna z Wiedniem, Marsylią, Genewą, Tuluzą, Neapolem, Dortmundem, Antwerpią, Kijowem, Pragą i Budapesztem; wzrost jej znaczenia jest potencjalnie możliwy, jednak pod warunkiem, że Warszawa sama znajdzie i uruchomi siły modernizacyjne, po to aby stać się atrakcyjnym i konkurencyjnym miejscem lokalizacji kapitału, innowacyjności i przedsiębiorczości europejskiej;
- **zbiór potencjalnych biegunów (ośrodków) rozwoju** społeczno-gospodarczego, o znaczeniu europejskim (tzw. europoli), które w procesie **konkurencji międzynarodowej** (europejskiej) tworzyć będą coraz silniejsze węzły przedsiębiorczości i innowacji oddziaływające na całą polską i europejską przestrzeń; powstawać one będą w procesie europejskiej konkurencji wartości miejsca dla lokalizacji kapitału i przedsiębiorczości; przeprowadzone analizy wskazują, że za kształtujące się **europole**, z najwyższymi szansami na dalszy rozwój, **można już traktować Warszawę, Trójmiasto, Poznań i Kraków**; do ośrodków, które mogą potencjalnie w dłuższym okresie czasu osiągnąć tę szansę, w układzie konkurencji europejskiej można zaliczyć także: **Szczecin, Wrocław, Łódź, Katowice, Lublin, Białystok, Rzeszów, a także bipolarną aglomerację Bydgoszcz – Toruń**;
- **pasma potencjalnie najwyższej innowacyjności i aktywności** społeczno-gospodarczej kształtujące się współzależnie z **budową i modernizacją** międzynarodowego i krajowego systemu infrastruktury technicznej (głównym jego elementem będzie system autostrad i linii kolejowych, telekomunikacyjnych, paliwowo-energetycznych);
- **sieć krajowych, ponadregionalnych i regionalnych ośrodków równoważenia rozwoju** kreowanych w strefach, które z powodu historycznie ukształtowanego opóźnienia cywilizacyjnego i recesji okresu transformacji ustrojowej wymagają aktywizacji przy pomocy czynników zewnętrznych, inaczej grozi im trwała peryferyzacja i marginalizacja. Do ośrodków krajowych zaliczono: **Olsztyn, Kielce, Opole, Zieloną Górę i Częstochowę**; do ośrodków ponadregionalnych zaliczono: **Elbląg, Koszalin, Suwałki, Gorzów Wielkopolski, Siedlce, Białą Podlaską, Chełm, Za-**

mość, Przemysł, Bielsko-Białą, Wałbrzych, Jelenią Górę, Radom, Piotrków Trybunalski, Kalisz i Ostrów Wielkopolski. Ponadto wyróżniono 51 miast stanowiących sieć regionalnych ośrodków równoważenia rozwoju, obejmującą: Świnoujście, Kołobrzeg, Stargard Szczeciński, Żary, Żagań, Głogów, Gniezno, Leszno, Lubin, Legnicę, Lubliniec, Bolesławiec, Świdnicę, Dzierżoniów, Nysę, Brzeg, Tarnowskie Góry, Piłę, Szczecinek, Konin, Inowrocław, Słupsk, Wejcherowo, Starogard Gdański, Tczew, Grudziądz, Włocławek, Płock, Kutno, Sieradz, Bełchatów, Racibórz, Rybnik, Cieszyń, Kędzierzyn-Koźle, Pszczynę, Żywiec, Oświęcim, Zawiercie, Myszków, Tomaszów Mazowiecki, Skierniewice, Ciechanów, Ostrołękę, Łomżę, Ełk, Puławy, Tarnobrzeg, Tarnów, Nowy Sącz, Krosno;

- **strefy i ośrodki gospodarki turystycznej**, w których najwyższe w kraju **walory środowiska** przyrodniczego i unikatowe wartości kultury materialnej pobudzać będą **popyt europejski** — główne źródło ich potencjalnej **aktywizacji**;
- **europejska i krajowa sieć ekologiczna** ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego.

Można oczekiwać, że kształtujące się w ten sposób w procesie gry rynkowej i celowo kształtowane przez politykę regionalną państwa **ośrodki, pasma i strefy** stawać się będą **głównymi ogniwami dynamizującymi rozwój kraju.**

W wyniku obiektywnie uwarunkowanych trendów wspieranych aktywnym oddziaływaniem państwa może kształtować się w już perspektywie najbliższego dwudziestolecia **polski biegun Europy Środkowej** koncentrujący aktywność społeczno-gospodarczą konkurencyjną w skali gospodarki europejskiej, położony w wieloboku pomiędzy Gdańskiem, Bydgoszczą, Poznaniem, Wrocławiem, Krakowem, Łodzią i Warszawą. Głównym centrum jego polaryzacji europejskiej powinna stać się w połowie XXI wieku wielka konurbacja Warszawsko-Łódzka. Centralne jego położenie oraz dogodne powiązania infrastrukturalne sprzyjałyby przy tym dyfuzji aktywności i postępu na obszar całego kraju, a usytuowanie na skrzyżowaniu ważnych międzynarodowych szlaków komunikacyjnych w relacjach wschód-zachód i północ-południe byłoby ważnym czynnikiem zapobiegania wciąż możliwej marginalizacji Polski w strukturze integrującej się Europy.

III. **Generalne kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju**, która, realizując politykę rozwoju społeczno-gospodarczego oraz współzależne z nią cele zagospodarowania przestrzennego, będzie dążyć do:

- A. **dynamizacji polskiej przestrzeni** w europejskim systemie konkurencji, innowacyjności i efektywności przez kształtowanie warunków przestrzennych:
 - **tworzących lokalne, regionalne i europejskie systemy innowacji**, umożliwiające podmiotom

gospodarczym efektywne wejście do gry konkurencyjnej w systemie gospodarki globalnej;

- **ułatwiających dostępność** polskich i zagranicznych podmiotów gospodarczych do systemów (węzłów i pasm) infrastruktury technicznej i społecznej o standardach europejskich;
- **stymulujących współpracę** międzynarodową gmin i regionów w europejskim systemie gospodarowania, w tym współpracę transgraniczną instytucjonalnie zorganizowaną (związki celowe gmin i euroregiony);
- **umożliwiających zagospodarowanie** w oparciu o popyt międzynarodowy **polskiej przestrzeni rekreacyjnej** oraz ośrodków i obiektów polskiej kultury materialnej;
- pozwalających na osiągnięcie **najwyższych korzyści** z wydatkowania środków publicznych na inwestycje wieloletnie (np. infrastrukturalne), także w powiązaniu z efektywnością wykorzystania środków wspomaganie zagranicznego;

B. ekologizacji przestrzennego zagospodarowania kraju przez:

- promowanie i upowszechnianie ekorozwoju jako nadrzędnej idei kształtowania trwałego rozwoju;
- powszechne stosowanie kryteriów ekologicznych w kreowaniu przekształceń przestrzennych promowanych przez politykę państwa;
- aktywną ochronę zasobów unikatowych i najcenniejszych dla zachowania i utrwalania różnorodności biologicznej polskiej przestrzeni przyrodniczej i jej tożsamości w przestrzeni europejskiej;

C. restrukturyzacji ogniw struktury przestrzennej kraju **zdeformowanych** przez procesy historycznego rozwoju:

- konurbacji południowej, ze szczególnym uwzględnieniem jej jądra — Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego;
- regionu południowo-wschodniego, zdeformowanego strukturalnie przez procesy trwałego zapóźnienia cywilizacyjnego i przez nieudane próby jego przełamania w okresie ostatniego 50-lecia;

D. wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich przez:

- stopniową modernizację i restrukturyzację gospodarki żywnościowej jako głównego ogniw przekształceń stref rolniczych;
- zdynamizowanie rozwoju gospodarki turystycznej w strefach o najwyższych walorach rekreacyjnych i krajobrazowych;

- ekologicznie uwarunkowany rozwój gospodarki leśnej i wodnej;
- zdynamizowanie rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej obszarów wiejskich;

E. modernizacji adaptacyjnej całej struktury przestrzennego zagospodarowania kraju poprzez:

- powszechne podejmowanie przez samorządy lokalne i regionalne przedsięwzięć, skoordynowanych wzajemnie oraz uzgodnionych z właściwymi jednostkami administracji państwowej, w celu podwyższenia sprawności funkcjonowania przedsięwzięć ukształtowanych w procesach dotychczasowego rozwoju struktur przestrzennych;
- wspomagający udział w tych przedsięwzięciach publicznych środków pochodzących z budżetu państwa, jeśli ich skala przekracza możliwości lokalne czy regionalne, a zasadność społeczna dokumentuje niezbędność ich realizacji;

F. generowania zróżnicowanej regionalnie aktywności społeczno-gospodarczej przez:

- synergiczne wiązanie strategicznych uwarunkowań celów i kierunków polityki przestrzennej państwa ze zróżnicowanymi przestrzennie warunkami wewnętrznymi rozwoju regionów,
- promowanie dyfuzji aktywności społeczno-gospodarczej biegunów wzrostu i innowacji na strefy otaczające je, a podlegające procesom peryferyzacji i marginalizacji,
- promowanie i wspomaganie przedmiotowo zdefiniowanych, społecznie zasadnych i ekonomicznie efektywnych przedsięwzięć inwestycyjnych w strefach dotkniętych recesją i zapóźnionych cywilizacyjnie.

2. NARZĘDZIA POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

2.1. Ustawodawstwo

Podstawą systemu zagospodarowania przestrzennego jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określająca kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, mająca istotny wpływ na procedury zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi przytoczoną ustawą **procedura postępowania od 1 stycznia 1999 r. jest następująca:**

Na szczeblu krajowym jest opracowywana **Konceptcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, okresowe raporty o stanie zagospodarowania kraju oraz programy zawierające zadania rządowe służące realizacji celów publicznych**, sporządzane przez ministrów i przez centralne organy administracji rządowej.

Na szczeblu województwa są uchwalane przez sejmik województwa następujące dokumenty planistyczne:

- strategia rozwoju województwa,
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa,
- wieloletnie programy wojewódzkie,
- priorytety współpracy zagranicznej województwa.

Wymienione programy wojewódzkie powinny być spójne z Koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz z planami zagospodarowania przestrzennego sąsiednich województw.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa ani żaden inny z wymienionych wyżej dokumentów nie są aktami prawa miejscowego i nie naruszają uprawnień gmin.

Na szczeblu powiatu organy powiatowe mogą prowadzić, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszące się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju.

Na szczeblu gminy opracowywane są dwa dokumenty:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dla całej gminy lub dla jej części).

Spośród wszystkich wymienionych dokumentów planistycznych **tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi prawo miejscowe.**

Istotnym elementem procedury są **negocjacje** pomiędzy władzami województwa i gminy na temat sposobu uwzględnienia ponadlokalnych zadań rządowych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawiony system potrzebuje modernizacji w postaci zmiany istniejącej lub opracowania nowej ustawy dotyczącej gospodarki przestrzennej, tym pilniejszy, iż z dniem 1 stycznia 2002 r. straci ważność znaczna część miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

2.2. Instrumenty gospodarcze

Jedynym ustalonym urzędowo **czynnikiem cenowym**, który ma istotny, chociaż pośredni, wpływ na gospodarkę przestrzenną, jest cena kwintala żyta, publikowana regularnie przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Cena ta jest stosowana przez uprawnionych taksatorów nieruchomości do ustalania wartości gruntów rolnych. Czynniki ten nabierze większego znaczenia po wprowadzeniu systemu katastralnego przy określaniu wartości katastralnej nieruchomości.

Ulgi inwestycyjne w podatku dochodowym są pośrednią pomocą publiczną umożliwiającą realizację procesów restrukturyzacji i modernizacji, ukierunko-

waną zwłaszcza na podniesienie konkurencyjności polskiego przemysłu. Z punktu widzenia gospodarki przestrzennej stanowią one istotną zachętę dla inwestorów, którzy występują jako wnioskodawcy o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także jako inicjatorzy i sponsorzy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Podatek od nieruchomości jest podatkiem lokalnym (gminnym), pobieranym od budynków i gruntów (stawka w zł od m² powierzchni) oraz budowli (stawka w % od wartości). Wysokość stawek tego podatku określa rada gminy, z tym że nie może on przekroczyć kwot określonych w ustawie. Zwolnieniu od podatku od nieruchomości podlegają m.in. grunty, budowle i budynki położone na terenach Specjalnych Stref Ekonomicznych.

Specjalne strefy ekonomiczne utworzono w oparciu o ustawę z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, przy czym każda z nich jest ustanawiana oddzielnym rozporządzeniem Rady Ministrów. Do końca 1996 r. istniały trzy SSE: w Mielcu, w województwach katowickim i suwalskim. W roku 1997 ustanowiono dalszych 12 SSE i dwa parki technologiczne, działające na podstawie tej samej ustawy. **Wszystkie SSE (15) zostały utworzone na okres 20 lat, technoparki zaś — na lat 12.**

2.3. Inwestycje publiczne

Wymienione w podrozdziale 2.1 **programy zawierające zadania rządowe służące realizacji celów publicznych praktycznie jeszcze nie funkcjonują** w polskiej gospodarce przestrzennej. W tej sytuacji najważniejszym zestawem inwestycji publicznych są wieloletnie **inwestycje centralne**, których zestawienie jest publikowane jako załącznik nr 6 do corocznej ustawy budżetowej. Według kryterium obowiązującego od 1993 r. **inwestycje centralne (od 1999 r. „inwestycje wieloletnie”) są to wszystkie zadania inwestycyjne realizowane z udziałem środków budżetowych lub z kredytu bankowego z poręczeniem rządowym.** Są to przede wszystkim inwestycje w sferze infrastruktury technicznej i społecznej. Inwestycje wieloletnie stanowią ten rodzaj działalności państwa, który w najbardziej konkretny sposób wpływa na kształtowanie przestrzeni w Polsce. Reforma ustrojowa administracji publicznej gruntownie zmieniła strukturę tych inwestycji, przekazując realizację większości z nich na szczebel wojewódzki lub powiatowy.

W dziedzinie inwestycji publicznych instytucje rządowe preferują koncepcję zawierania z władzami samorządowymi kontraktów regionalnych w celu współfinansowania z budżetu państwa określonych przedsięwzięć inwestycyjnych, prowadzonych przez samorządy.

3. PROPOZYCJE INSTRUMENTACJI SYSTEMOWEJ

3.1. System instrumentacji polityki przestrzennej

Przedstawione w Koncepcji obiektywnie uwarunkowane mechanizmy kształtowania rozwoju oraz pro-

cesy transformacji społeczeństwa, gospodarki i państwa uzasadniają konieczność uruchomienia systemowej instrumentacji polityki przestrzennej, w której:

- **środki prawne i struktury organizacyjne** będą tworzyć podstawę systemowego funkcjonowania aktywnej polityki państwa w kształtowaniu polskiej przestrzeni integrowanej z przestrzenią europejską;
- **środki nakazowo-zakazowe** będą spełniać jedynie normatywną funkcję regulacyjną zagospodarowania przestrzeni;
- **środki ekonomiczne** będą stymulować realizację pożądaných społecznie rozwiązań;
- **uspołecznienie procesów podejmowania decyzji** stanie się narzędziem rzeczywistej kontroli i partycypacji społecznej; organizacje społeczne będą spełniać funkcje kontroli wczesnego ostrzegania i aktywnego wspierania;
- nauka będzie tworzyć **podstawy teoretyczne, poznawcze i metodologiczne** funkcjonowania systemu racjonalnego kształtowania przestrzeni.

3.2. Wzmocnienie roli polityki przestrzennej w kształtowaniu rozwoju kraju

Wolnoziemność i trwałość struktur zagospodarowania przestrzennego dokumentuje zasadność ich rozpatrywania w historycznej perspektywie: praw, prawidłowości i trwałych trendów, długookresowych celów strategicznych, systemowych instrumentacji ich realizacji. Z tych prawidłowości współczesnego rozwoju wynika trwałość usytuowania polityki przestrzennej w sferze długookresowego planowania strategicznego rozwoju kraju. Pełniąc tę funkcję, **planowanie przestrzenne stanie się głównym narzędziem informacji, koordynacji, negocjacji, promocji i edukacji** w ciągłym procesie kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa, o którym stanowi ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym.

Wobec **szerokiego pola niepewności i ograniczonej przewidywalności rozwoju** złożonej rzeczywistości przełomu XX i XXI w., procesy integracji polskiej przestrzeni z przestrzenią europejską muszą być wypadkową analizy i oceny:

- **procesów nieuchronnych** (integracja Polski z UE, transformacja polskiej gospodarki w kierunku gospodarki rynkowej i wzrostu znaczenia mechanizmów rynkowych jako regulatorów rozwoju);
- **procesów prawdopodobnych** (szybkość i zakres integracji Polski z Europą, przełamanie trendów recesyjnych i osiąganie trendów trwale progresywnych);
- **celów strategicznych** kreujących procesy społeczne, gospodarczo i politycznie pożądane oraz poszukiwania środków na ich urzeczywistnienie.

Koniecznym warunkiem skuteczności całego systemu przewidywania i planowania rzeczywistości jako

narzędzia jej racjonalizowania zgodnie z aspiracjami i potrzebami społeczeństwa musi być **zarządzanie przestrzenią oparte o długookresowe, strategiczne planowanie rozwoju**. Jeśli Polska ma sprostać nowym jakościowo wyzwaniom XXI wieku, które tworzy kształtująca się cywilizacja informacyjna, to musi dokonać głębokiej modernizacji całego systemu racjonalizowania rozwoju: **monitorowania, diagnozowania, przewidywania (prognozowania) i planowania oraz zarządzania**.

W sferze zarządzania tym megatrendom rozwoju towarzyszyć będzie głęboka rewolucja techniczna: **informatyzacja** społeczeństwa, gospodarki i państwa, oznaczająca także wejście Polski w globalny i europejski system informacyjno-decyzyjny, oraz **społeczny system wyboru wartości**, celów, postaw, tożsamości i jakości życia. Zrewolucjonizują one także strukturę polskiej przestrzeni.

W ramach systemu **długotrwałego planowania strategicznego** będą funkcjonowały:

- **cele strategiczne**, istotne makroproporcje strukturalne i dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego, które określać będą cele i kryteria przekształceń przestrzennego zagospodarowania i rozwoju regionalnego;
- **konceptje polityki** zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego, uwzględniające obiektywnie funkcjonujące mechanizmy rozwoju struktur przestrzennych, które określać będą uwarunkowania przestrzenne rozwoju;
- **diagnozy i prognozy** ekologicznych i kulturowych uwarunkowań i skutków rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, które umożliwiać będą wkomponowywanie celów i uwarunkowań ekologicznych i kulturowych w strategię rozwoju i zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego.

Podstawowym warunkiem metodologicznym skuteczności funkcjonowania systemu planowania strategicznego, jako ciągłego procesu kształtowania rzeczywistości, byłoby uruchomienie procedury iteracyjnej między czterema jego ogniwami, które współzależnie określałyby długookresową politykę rozwoju społeczno-gospodarczego, politykę przestrzennego zagospodarowania, politykę ekologiczną oraz politykę rozwoju regionalnego kraju.

Polityka przestrzenna jest także polityką regionalną; istnieje ciągłość między nimi, granica zaś jest elastyczna. Zasada ciągłości oznacza funkcjonowanie systemu regulacji poprzez równoległe działania obejmujące:

- **monitorowanie zmian** w całej sferze gospodarowania, związanych z nim przekształceń środowiska przyrodniczego oraz ciągłe aktualizowanie informacji o zasobach stanowiących podstawę rozwoju;
- **diagnozowanie kształtowanych przeobrażeń strukturalnych** oraz współzależnych z nimi uwa-

runkowań ekologicznych i przestrzenno-ekonomicznych;

- **ciągłe prognozowanie** zmiennych w czasie warunków i sytuacji, określanie pola najbardziej prawdopodobnego rozwoju, wybór dostosowanych do nich strategii oraz prognozowanie i programowanie rozwoju w oparciu o ciągle aktualizowany obraz kształtowanej rzeczywistości;
- **ciągłość procesu** monitorowania, diagnozowania, prognozowania, programowania i projektowania przekształceń strukturalnych, podejmowanie decyzji kształtujących rozwój przez podmioty całego systemu funkcjonowania państwa;
- **ciągłe badanie** przestrzeni geograficznej i zachodzących w niej procesów rozwoju i przestrzennego zagospodarowania.

Jest to formuła kształtowania **strategii elastycznych, otwartych i dynamicznych wobec otwartej przyszłości**. Strategii, które odpowiadałyby na pytanie, jak postępować współcześnie, zamiast jaka będzie przyszłość (co będzie); jak osiągać rozwiązania konsensusowe przez procedury negocjacyjne; jak wykorzystywać szanse i minimalizować zagrożenia; jak godzić cele bieżące z długookresowymi. Z przebiegu procesu transformacji ustrojowej Polski wynika zasadność uprawiania polityki zarówno na szczeblu centralnym, jak wojewódzkim, i wypracowywania konsensusu pomiędzy nimi.

3.3. Zmiana ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym

Z doświadczeń uzyskanych w trybie prac nad koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju wynika, że ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) powinna zostać znowelizowana w sposób następujący:

- **Powinna uwzględniać konieczność stałej racjonalizacji** zagospodarowania przestrzennego współzależnie z regulacją rozwoju społeczno-gospodarczego oraz z ochroną środowiska przyrodniczego. Taki zakres regulacji obejmuje całą sferę praktycznego działania społeczeństwa, w której zróżnicowanie przestrzeni geograficznej oraz pokonywanie odległości odgrywa decydującą rolę motywacyjną i odpowiada pojęciu gospodarki przestrzennej.
- Z logiki funkcjonowania gospodarki przestrzennej wynika, że jej **podmiotami** są władze państwowe (rządowe i samorządowe), **przedmiotem** — przestrzeń, **celem** — zaspokajanie określonych potrzeb społecznych, a **efektem** — zagospodarowanie przestrzenne. **Podsystem decyzyjny** gospodarki przestrzennej jest współzależny z systemem gospodarowania; współzależności mają charakter metodologiczny, prawny i organizacyjny; ich znaczenie wzrasta wraz ze wzrostem znaczenia warunkowań przestrzennych w rozwoju społeczno-gospodarczym.

- **Koncepcje i metody** formułowania polityki przestrzennej oraz polityki społeczno-gospodarczej powinny tworzyć wzajemnie powiązaną całość. Ze względu na wzrastającą złożoność rozwoju podstawą aktywnej i zobiektywizowanej polityki przestrzennej może się stać planowanie przestrzenne. Jej cele muszą być jednak współzależne z celami polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Powinny wyznaczać wynikające stąd kryteria kształtowania struktur przestrzennych, stymulujących lub hamujących rozwój społeczno-gospodarczy.
- **Instrumentacja polityki kształtowania zagospodarowania przestrzennego** powinna nawiązywać do systemu regulacji rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym także do mechanizmów ekonomicznych funkcjonowania gospodarki rynkowej.
- Rozwinięty system regulacji rozwoju przestrzeni tworzą:
 - **planowanie przestrzenne**, które poprzez projekcje przestrzennego zagospodarowania określa koncepcje polityki przestrzennej i uczestniczy aktywnie w ich realizacji;
 - **polityka przestrzenna**, która ustala cele i środki kształtowania zagospodarowania w określonych, zmiennych w czasie, warunkach zewnętrznych (społecznych, ekonomicznych, technicznych, politycznych);
 - **mechanizm podejmowania decyzji przestrzennych** oraz instrumentacja ich realizacji.

Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej jako podsystemu gospodarowania warunkuje równowagę rozwoju, jeśli jego narzędziem jest długookresowe planowanie strategiczne. Jego podstawą musi być nowa regulacja prawna — nowelizacja ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym lub nowa ustawa obejmująca całą sferę funkcjonowania gospodarki przestrzennej, w tym polityki regionalnej, powiązana z ustawą o organizacji terytorialnej państwa.

Obecnie jest w przygotowaniu projekt nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dla omawianej problematyki istotna jest również ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. Nr 48, poz. 550 z późn. zm.).

3.4. Monitorowanie zmian — organizacja Systemu Informacji Przestrzennej (SIP)

Monitoring zmian strukturalnych, dokonujących się w ciągłym procesie przekształceń polskiej przestrzeni, jest jednym z podstawowych instrumentów funkcjonowania systemu planowania strategicznego. System ten, zgodnie z zasadą ciągłości, obejmuje segmenty: monitorowania rzeczywistości, diagnozowania procesów przekształceń, prognozowania — programowania — projektowania przyszłości, podejmowania decyzji strategicznych.

Rolą monitoringu jest **tworzenie podstaw informacyjnych** permanentnego diagnozowania **procesów**

przekształceń. Monitoring przestrzenny jest systemem dynamicznym, nie tylko gromadzącym informacje, ale także przetwarzającym, emitującym sygnały-ostrzeżenia, a nawet programującym hipotetyczny rozwój sytuacji w przypadku braku interwencji decyzyjnej czy planistycznej.

Ewolucja koncepcji gospodarki przestrzennej, struktur administracyjnych i samorządowych państwa warunkuje operacjonalizację systemu monitoringu. Uznaje się, iż ogniwami podstawowymi będą poziom krajowy, uwzględniający problemy całego kraju, poziom regionów administracyjnych oraz poziom miejscowy.

Poziom krajowy wiąże się z koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, wraz z polityką międzyregionalną państwa — jest więc poziomem użytecznym głównie dla centralnych struktur analityczno-decyzyjnych. **Poziom miejscowy** wiązany jest zaś ze strukturą samorządową i użytecznością monitoringu dla władz gminnych. Jest to istotne rozróżnienie ze względu na różne typy polityk przestrzennych, prowadzonych przez państwo i przez układ samorządowy. Polityki te nie zawsze będą zbieżne, dlatego monitoring może stanowić rynek informacyjny, w ramach którego może następować optymalizacja działań przestrzennych. W tym układzie szczególnie istotna jest polityka regionalna państwa, a zwłaszcza interwencja państwa na obszarach zdegradowanych lub podlegających restrukturyzacji.

Operacyjnym narzędziem monitoringu powinien być **System Informacji Przestrzennej** traktowany jako odwzorowany kartograficznie zbiór informacji odniesiony do problemowej struktury przestrzennego zagospodarowania kraju.

Konieczne jest stworzenie w Polsce Systemu Informacji Przestrzennej opartego o podział na jednostki terytorialne „NTS”, analogiczne do stosowanych na terenie Unii Europejskiej.

3.5. Wprowadzenie Strategicznych Ocen Oddziaływania na Środowisko (SOOS)

Dotychczasowa praktyka OOS koncentruje się na ocenach oddziaływania na środowisko konkretnych działań inwestycyjnych. W tym sensie jest to procedura działania prewencyjnego przed podjęciem realizacji, wmontowana w **proces lokalizacyjny**. Potrzebą chwili, na świecie i w Polsce, stała się prewencja sięgająca znacznie wcześniejszej fazy przeddecyzyjnej.

Metody (procedury) OOS zaczynają coraz głębiej przenikać w proces planowania. Pojawiają się pojęcia strategicznej OOS (SOOS). Mają one wspomóc wybór najlepszej opcji kojarzącej cele przyrodnicze, społeczne i ekonomiczne. W tym sensie SOOS może się stać jednym z istotniejszych narzędzi rozwoju zrównoważonego. Kryteria SOOS są symetryczne z kryteriami OOS i obejmują:

- **kompleksowość analiz** obejmujących wszelkie przejawy działalności,
- **kompleksowość oceny** skutków w odniesieniu zarówno do poszczególnych elementów środowiska, jak i do systemów ekologicznych oraz społeczeństwa i gospodarki,
- **alternatywność rozwiązań** podlegających ocenie,
- **kompletność** wszystkich skutków zarówno krótkookresowych, jak i długoterminowych oraz nieodwracalnych zmian w odniesieniu do różnych wariantów.

W polu polskiego systemu planowania powinny się więc znaleźć, oprócz standardowych OOS, także:

- **regionalne OOS** oceniające i zalecające zróżnicowane wzorce polityki oraz użytkowania przestrzeni na podstawie scenariuszy rozwoju; stanowiącyby one typ strategicznych OOS;
- **sektorowe (branżowe) OOS** oceniające i rekomendujące polityki i strategie rozwoju branż ze szczególnym uwzględnieniem alternatywnych strategii;
- **prognozy oddziaływania na środowisko** konkretnych programów lub planów przestrzennych.

Strategiczne Oceny Oddziaływania na Środowisko (SOOS) powinny stanowić instrument kształtowania przestrzennego zagospodarowania na poziomach krajowym i regionalnym, stanowiąc wzajemnie komplementarny system zgodnie z zasadą ciągłości i kompleksowości prognozowania, planowania i realizacji.

Rozwinięty, lecz wciąż dojrzewający system demokratyczny, wymaga wypracowania oryginalnych i skutecznych metod zapewnienia partycypacji społecznej w procesie SOOS. Funkcjonowanie systemu informowania społeczeństwa, rejestrowania reakcji i ich obiektywna interpretacja, weryfikująca koncepcje, stanowi istotny element łagodzenia zarówno negatywnych oddziaływań na środowisko, jak i łagodzenia konfliktów oraz sprzeczności interesów.

PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA, CELE I KIERUNKI POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

I. UWARUNKOWANIA ROZWOJU POLSKIEJ PRZESTRZENI

1. UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE

1.1. Cywilizacja informacyjna

Polska musi sprostać nowym jakościowo wyzwaniom XXI wieku, które tworzy kształtująca się cywilizacja informacyjna. **Cywilizacja informacyjna** stanowi wyznacznik rozwoju kraju w systemie światowym. Jej podstawowym masowo wytwarzanym, przesyłanym, kupowanym, sprzedawanym i konsumowanym produktem jest **informacja**. Ludzie, ich kwalifikacje, postawy i sposób organizowania stają się współcześnie główną siłą motoryczną rozwoju, a dotychczasowe rozmieszczenie surowców i majątku produkcyjnego odgrywa coraz mniejszą rolę w przekształcaniach przestrzennego zagospodarowania kraju. Rośnie natomiast znaczenie rozmieszczenia ludzi oraz ich mobilność i kwalifikacje.

Gęstość bezpośrednich kontaktów między ludźmi, ich podatność na przyswajanie i wytwarzanie informacji jest potencjalnie najwyższa w aglomeracjach wielkomiejskich i stanowi najważniejszy element ich atrakcyjności lokalizacyjnej. Ta cecha rozwoju może jednak oznaczać **pogłębienie podziału na „dobrze poinformowanych — zamożnych” i „niedoinformowanych — ubogich”**. Należy temu przeciwdziałać poprzez poszerzanie sieci infrastruktury telekomunikacyjnej na obszary wiejskie oraz wspieranie migracji osób wykwalifikowanych i przedsiębiorczych do średnich i małych miast. Migracji tej może sprzyjać fakt, iż nowe technologie informacyjne zmieniają charakter przestrzeni. Odległość fizyczna traci na znaczeniu, wzrasta natomiast znaczenie technicznej i językowej dostępności telekomunikacyjnej. Oznacza to znacznie większą mobilność majątku produkcyjnego, zmianę dominującego sposobu produkcji z masowego i taśmowego na jednostkowy i elastyczny, powoduje także wzrost potrzeby osobistych kontaktów między ludźmi. Procesy te będą prowadziły do przestrzennego zróżnicowania dynamiki dotychczasowego rozwoju. Regiony i miasta będą szybciej rosły i szybciej upadały. Ewentualna pomoc państwa dla obszarów upadających będzie wymagać elastycznego, zdecentralizowanego zarządzania i znacznego skrócenia czasu podejmowania decyzji politycznych i przeprowadzania formalnych procedur.

Cywilizacja informacyjna tworzy nowe rynki: elektronicznego obrotu finansowego, elektronicznych zakupów, telekonferencji, Internetu, poczty elektronicznej, telefonii komórkowej, telewizji kablowej i interakcyjnej, środków audiowizualnych itp. Informatyzacja zmienia przestrzenną organizację wielu dziedzin życia, powstają też nowe sfery działalności. Do istotnych przestrzennie zjawisk tego rodzaju należą: telepraca, nauka na dystans, sieci uniwersyteckie i badawcze, usługi telekomunikacyjne i informacyjne dla małych i średnich firm, zarządzanie ruchem drogowym, kon-

trola ruchu powietrznego i drogowego, sieci opieki zdrowotnej, elektroniczne przetargi, ogólnoeuropejska sieć administracji publicznej, infostrady.

Polska przestrzeń, ze względu na przestarzałą, niepełną i niezintegrowaną infrastrukturę, nie jest w pełni włączona do globalnie kształtującej się cywilizacji informacyjnej. Społeczeństwo polskie nie jest w całości przygotowane do odbioru coraz potężniejszego strumienia informacji, ich sprawnego przetwarzania i gospodarczego wykorzystywania. Zmiana tego stanu rzeczy wymaga wielkiego wysiłku edukacyjnego, organizacyjnego i inwestycyjnego. Jak wskazują doświadczenia, najlepiej radzi sobie z wyzwaniami cywilizacji informacyjnej sektor prywatny. Należy zatem usuwać wszelkie monopolistyczne i protekcyjnistyczne rozwiązania ograniczające ekspansję firm informatycznych i telekomunikacyjnych, wspierając jednocześnie konkurencję i instytucje prorynkowe.

Jednym z najważniejszych zadań jest zaprojektowanie i budowa w Polsce ISDN — zintegrowanej sieci usług cyfrowych — włączonej w EURO-ISDN i sieć globalną. Należy założyć, że każdy polski obywatel będzie miał dostęp do ISDN.

Wraz z rozwojem cywilizacji informacyjnej występują trzy główne megatrendy organizujące rozwój społeczeństwa, gospodarki i państwa, a mianowicie:

- **globalizacja gospodarki,**
- **ekorozwój,**
- **demokracja.**

Wymienione megatrendy stanowią wyzwania, którym musi sprostać polska polityka przestrzenna.

1.2. Globalizacja gospodarki — polaryzacja przestrzeni

Globalizacja gospodarki determinuje otwarcie na świat, charakteryzują ją zaś **konkurencyjność, innowacyjność** oraz **efektywność**, których obiektywnie uwarunkowanym następstwem jest **polaryzacja** przekształceń strukturalnych przestrzeni (koncentracja aktywności społeczno-gospodarczej w regionach metropolitarnych i peryferyzacja ich zapleczy).

Głównym megatrendem ekonomicznym cywilizacji informacyjnej jest przechodzenie od gospodarek narodowych do gospodarki globalnej. Globalizacja oznacza dla Polski konieczność integracji z europejskim obszarem gospodarczym i intensyfikacji powiązań z obszarem pacyficznym i amerykańskim. Alternatywą jest znalezienie się na peryferiach gospodarczych świata XXI wieku, ze wszystkimi konsekwencjami kulturowymi, społecznymi i politycznymi.

Integracja z UE może prowadzić do wzrostu zagrożeń dla mało konkurencyjnych branż (np. część rolnictwa, przemysł ciężki, ubezpieczenia) oraz miast i regionów, w których skupiają się te działalności. Budzi to często pokusę nadmiernego ograniczania metodami politycznymi otwarcia na świat pod hasłem ratowania polskiej gospodarki. Tendencje takie mogą również znajdować odzwierciedlenie w polityce przestrzennej, np. w kwestiach lokalizacji zagranicznych inwestycji i zasad obrotu nieruchomościami.

Konsekwencją otwarcia gospodarki rynkowej na świat będzie zapewne głęboka przebudowa struktury gospodarczo-przestrzennej Polski. Branże i regiony mało konkurencyjne, schyłkowe, ulegać będą degradacji. Bez takiego otwarcia Polska będzie jednak skazana na osłabienie tempa rozwoju gospodarczego, utratę szansy na odrobienie zapóźnień cywilizacyjnych i stworzenie otwartego społeczeństwa obywatelskiego.

Globalizacja polskiej gospodarki stawia w innym świetle „klasyczny” dylemat polityki przestrzennej, w tym regionalnej — rozwój spolaryzowany czy rozwój równomierny. Podstawowy dylemat polskiej polityki regionalnej, w jej wymiarze gospodarczym, polega na tym, czy szczupłe środki publiczne przeznaczać na tworzenie jeszcze lepszych warunków rozwoju w regionach — liderach transformacji (przyczółkach nowoczesności, lokomotywach rozwoju, biegunach wzrostu), czy raczej kierować je do regionów zapóźnionych i ubogich.

Najważniejszym celem polityki przestrzennej zagospodarowania kraju jest tworzenie warunków sprzyjających temu wzrostowi przez:

- zmniejszanie społecznych kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw,
- dostarczanie im usług publicznych po możliwie niskich cenach,
- zapewnianie odpowiednio wykwalifikowanych i kulturalnych pracowników,
- jakościową poprawę i utrzymanie dobrego stanu środowiska przyrodniczego,
- zapewnianie dostępu do globalnych zasobów informacji.

Głównym źródłem wzrostu efektywności we współczesnej globalnej gospodarce są **innowacje** — naukowe, technologiczne, organizacyjne i kulturowe^{1/2}. Kapitał jest wtórny wobec nich i na ogół dostęp-

ny przez globalną sieć instytucji finansowych. Innowacje są dobrem rzadkim i dlatego cennym. Tworzenie miejsc i struktur sprzyjających powstawaniu innowacji powinno być jednym z zadań polityki przestrzennej zagospodarowania kraju. W Polsce wydatki budżetu państwa na badania i rozwój stabilizują się od paru lat na poziomie około 0,45% PKB, z badań zaś specjalistycznych wynika, że dopiero finansowanie na poziomie 0,6% PKB zapewnia instytucjom naukowym danego kraju uruchomienie dopływu dalszych pieniędzy spoza budżetu państwa, stymulujących istotny rozwój innowacji i nauki (w przytoczonych badaniach wykorzystano m. in. dane z krajów OECD za rok 1994).

Obecnie pod względem innowacyjności, mierzonej wskaźnikiem zgłoszeń patentowych na 10 000 mieszkańców, Polska zajmuje w Europie odległe miejsce. Dla przykładu: w 1994 r. w Polsce wskaźnik innowacyjności wynosił 0,7, w tym samym zaś roku w Niemczech 4,6³.

Pod względem innowacyjności polskie firmy zdecydowanie odbiegają od standardów europejskich, co, w miarę znoszenia ochronnych barier celnych i pogłębiania integracji z UE, staje się coraz groźniejsze. Poza tym w wielu strefach działalności polskie jednostki są zbyt małe i nie mają szans w konkurencji z dużymi firmami zagranicznymi. Zjawisko to jest szczególnie dobrze widoczne w dziedzinach budownictwa i handlu. Na przykład w rejonach działania dużych supermarketów należących do firm zagranicznych powszechnie upadają małe polskie sklepy.

Obiektywne tendencje polaryzacyjne w zagospodarowaniu przestrzennym będą się ścierać z polityką wyrównywania różnicowań uznawanych za nadmierne. **Ważną częścią polityki przestrzennej są zasady lokalizacji sektora wysokiej techniki (technopoli): przemysłu elektronicznego, optoelektronicznego, nuklearnego, informatycznego, lotniczego, chemii specjalizowanej, ceramiki specjalnej, biotechnologii. Preferować należy takie działania interwencyjne państwa, które obok celów socjalnych będą także inicjować procesy rozwojowe.**

Globalizacja i informatyzacja oznacza nowe szanse dla peryferii. Jeśli zostanie zapewniony dostęp do globalnej sieci informacyjnej (dzięki łączności satelitarnej) i odpowiednio zostaną przygotowani ludzie, będzie możliwe podjęcie wysokoefektywnej działalności gospodarczej w dziedzinie przetwarzania informacji nawet w obszarach o niskim potencjale rozwojowym. Stanowi to wyzwanie dla wielu peryferyjnych i zapóźnionych, ale atrakcyjnych osiedleńczo regionów Polski.

1.3. Ekorozwój

Ekorozwój (rozwój zrównoważony) wyznacza nowe wartości, długofalowe cele strategiczne i nową metodologię rozwoju, określając w następstwie ekologiczne kryteria przekształceń przestrzeni.

¹ Dokument pt. „Założenia polityki proinnowacyjnej państwa” został przyjęty przez Radę Ministrów dn. 22.11.94 r. Ocenę stanu realizacji zadań wynikających z ww. Założeń przedstawił KBN w opracowaniu z dn. 15.11.1997 r.

² Na mocy zarządzenia nr 50 Prezesa Rady Ministrów z dn. 14.11.1998 r. utworzony został Międzyresortowy Zespół do opracowania założeń polityki innowacyjnej państwa, którego przewodniczącym jest Przewodniczący KBN.

³ Polska — Raport o stanie gospodarki w roku 1997, Min. Gospodarki, Warszawa 1998 r.

Metodologia ekorozwoju zakłada, że w ciągłym i długoletnim procesie przekształceń strukturalnych będzie się urzeczywistniać rozwój trwały, stabilny i zrównoważony, który zaspokaja potrzeby obecnej generacji i nie ogranicza przyszłym pokoleniom możliwości zaspokajania ich własnych potrzeb. Do podstawowych reguł kształtowania ekorozwoju można zaliczyć całościowe i systemowe (holistyczne) oraz dynamiczne ujmowanie zjawisk przyrodniczych, społecznych i gospodarczych zachodzących w przestrzeni geograficznej, traktowanie środowiska człowieka jako jedności i organicznej całości, która przekształca się w ciągłym procesie rozwojowym.

Polityka przestrzenna jako podstawowe narzędzie aktywnej ochrony i kształtowania przestrzeni przyrodniczej powinna wdrażać metody umożliwiające:

- kompleksową waloryzację środowiska przyrodniczego jako podstawę identyfikacji sytuacji konfliktogennych, występujących między walorami przyrodniczymi a działalnością społeczno-gospodarczą;
- określanie uwarunkowań i ograniczeń progowych, wynikających z naturalnej pojemności ekologicznej, oraz zagrożeń związanych z ich przekraczaniem;
- określanie systemu kryteriów ekologicznych jako podstawy kształtowania struktur przestrzennych wszystkich skal (od krajowej do lokalnej);
- budowę ekologicznych scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania, jako podstawy wartościowania i ocen innych wariantów rozwoju oraz rzeczywistych struktur społeczno-gospodarczych i przestrzennych, a także budowy prognoz ostrzegawczych.

1.4. Demokracja

Demokratyczne, zdecentralizowane państwo unitarne jest podstawą ustrojową kształtowania przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego. **Demokracja** określa uwarunkowania strukturalne funkcjonowania otwartego **społeczeństwa obywatelskiego** w otwartej na świat przestrzeni, determinując **zróżnicowanie, decentralizację i subsydiarność** jako konstytutywne cechy organizacji państwa.

Wraz ze spadkiem znaczenia przemysłu jako centralizującej siły i ogólnocywilizacyjnego wzorca organizacyjnego, w wielu krajach została zapoczątkowana tendencja do decentralizacji państwa i innych instytucji. W licznych krajach Zachodu ugruntowują się idee subsydiarności, samorządności regionalnej i lokalnej, a także samopomocy. Sprzyja temu globalizacja i informatyzacja gospodarki. Dążenie do uwolnienia się od dominacji rządów centralnych przybiera niekiedy formę wybuchającego regionalizmu, a nawet separatyzmu. W Europie dążeniami do zjednoczenia towarzyszą liczne ruchy narodowe, etniczne, regionalne i lokalne, domagające się większych swobód, a nawet au-

tonomii dla społeczności terytorialnych. Koncepcje te znajdują również swoich zwolenników w Polsce — w innych warunkach historycznych i społeczno-ekonomicznych, co znacznie zmienia zasadność tych koncepcji. Realny socjalizm, budowany w warunkach forsownej industrializacji, był jednym z najbardziej scentralizowanych systemów polityczno-gospodarczych w dziejach. Decentralizacja państwa i sektora publicznego w gospodarce jest wyzwaniem politycznym dla współczesnej Polski i warunkiem efektywnej polityki przestrzennej. Nowo wprowadzony w Polsce system organizacji terytorialnej państwa uwzględnia następujące postulaty i kryteria:

w stosunku do **szczebla krajowego**:

- umacnianie struktury państwa unitarnego jako wyraz polskiej racji stanu wobec istniejącej i przewidywanej sytuacji politycznej Polski w Europie pierwszej połowy XXI wieku,
- decentralizację funkcjonowania państwa, społeczeństwa i gospodarki jako warunek dalszego rozwoju,
- elastyczność struktur instytucjonalnych państwa, w których społeczeństwo i podmioty gospodarcze mogłyby swobodnie funkcjonować w warunkach rynku i demokracji;

w stosunku do **szczebla regionalnego i lokalnego**:

- sprawność funkcjonowania administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej, jako warunek efektywności sprawowania władzy w państwie,
- istnienie warunków do odzyskania i umacniania tożsamości terytorialnej polskich obywateli jako wyrazu ich związków z określonym terytorium, z jego krajobrazem, historią, kulturą i wartościami, zarówno w skali regionalnej, jak i lokalnej, jednak bez utraty tożsamości ogólnonarodowej,
- zdolność do generowania własnych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego, wykorzystujących zróżnicowane terytorialnie walory położenia, dobra środowiskowe, zasoby ludzkie i istniejący potencjał gospodarczy.

1.5. Zwornikowe położenie Polski w nowej przestrzeni europejskiej

Historyczną szansę przyspieszenia rozwoju kraju w nowej rzeczywistości cywilizacyjnej XXI wieku tworzy integracja z Unią Europejską, umożliwiając wejście Polski do jednego z trzech kształtujących się współcześnie biegunów rozwoju gospodarki światowej i wykrzystanie na tej drodze wielostronnych korzyści konkurencyjności, innowacyjności i efektywności UE w systemie globalnym, w celu zdynamizowania rozwoju kraju i przełamania jego opóźnienia cywilizacyjnego. W nowej sytuacji geopolitycznej Europy Polska może się stać ważnym ogniwem integrującym przestrzeń europejską w tej części kontynentu. Jej zwornikowe położenie geograficzne (rys.1):

- **umożliwia przepływ innowacji, dóbr i ludzi** we wszystkich kierunkach ważnych dla integracji europejskiej przestrzeni społeczno-ekonomicznej;
- **tworzy korzystne warunki** lokalizacji przedsiębiorczości kojarzącej kapitał i technologie Europy Zachodniej (także świata) z zasobami pracy wykwalifikowanej i dobrymi powiązaniem z chłonnymi rynkami Europy Środkowo-Wschodniej i Wschodniej;
- **tworzy potencjalnie korzystne warunki** wejścia polskiej gospodarki w europejską przestrzeń konkurencyjną, efektywną i innowacyjną oraz dyfuzji osiąganych na tej drodze wartości na wschodnie otoczenie Polski;
- **umożliwia wkomponowanie wartości ekologicznych** polskiej przestrzeni przyrodniczej o znaczeniu światowym w system wartości europejskich w taki sposób, aby zapewnić ochronę, jak i wykorzystanie walorów jej różnorodności biologicznej;
- **otwiera zasoby przyrodnicze** polskiej przestrzeni rekreacyjnej na wzrastający popyt Europy Zachodniej na uprawianie różnych form ekoturystyki i wypoczynku w środowisku przyrodniczym;
- **stymuluje wzrost ruchliwości przestrzennej** polskiego społeczeństwa i społeczeństw Europy Wschodniej, ich kulturową integrację z modelem wysoko rozwiniętej cywilizacji postindustrialnej świata zachodniego;
- **kształtuje atrakcyjny dla bezpośredniego otoczenia międzynarodowego biegun demokracji i efektywnego rozwoju;**
- **umożliwia nie tylko transfer ekonomiczny i kulturalny z Europy Zachodniej na Wschód**, lecz także daje okazję do **aktywnego oddziaływania** na treść i kierunek **tej ekspansji**.

Te wartości położenia Polski:

- **dla Europy Zachodniej:** umożliwiają ekspansję ekonomiczną i kulturową na wschodnią część kontynentu, wraz ze wszystkimi wynikającymi z tego korzyściami;
- **dla Polski:** tworzą korzystne warunki przyspieszenia i u efektywnienia rozwoju z wykorzystaniem walorów rozwiniętej gospodarki rynkowej i demokracji Europy Zachodniej.

Zwornikowe położenie Polski w przestrzeni europejskiej wiąże jej naturalne interesy narodowe z krajami położonymi wokół Morza Bałtyckiego (Europejski Region Bałtycki), z Niemcami i krajami Europy Zachodniej, z grupą krajów Europy Środkowej (Grupa Wyszehradzka), z Rosją, Białorusią i Ukrainą oraz krajami Europy Południowo-Wschodniej (Bułgaria, Rumunia), tworząc ważne politycznie ogniwo przestrzeni europejskiej, z wielością wspólnych interesów, lecz także i sytuacji potencjalnie konfliktogennych oraz realnie konfliktowych.

Pomimo jednoznaczności korzyści w procesie integracji Polski z UE należałoby jednak ciągle diagnozować obiektywną i polityczną zasadność oraz skalę potencjalnego zagrożenia wynikającego z asymetrii potencjałów i możliwości obu integrujących się struktur. W ich wyniku bowiem mogą wystąpić także ujemne zjawiska, jak:

- **spychanie Polski w strefę peryferyjną** dynamicznie rozwijającego się centrum Europy Zachodniej, wraz ze wszystkimi tego negatywnymi skutkami politycznymi, społecznymi, ekonomicznymi i ekologicznymi;
- **generowanie ukształtowanych historycznie sytuacji konfliktowych**, fobii i niechęci, na tle zawłaszczenia ekonomicznego polskiej przestrzeni przez obcy kapitał i indywidualną przedsiębiorczość;
- **stopniowe wytracanie tożsamości kulturowej i narodowej** społeczeństwa polskiego w konfrontacji z europejskim i uniwersalistycznym modelem życia.

Niekorzystną alternatywą integracyjnego scenariusza rozwoju kraju może być pozostanie Polski na peryferiach rozwijającej się dynamicznie Unii Europejskiej.

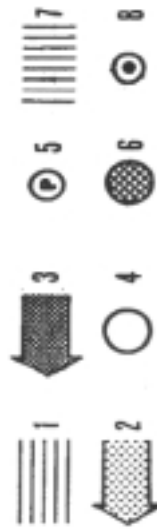
Peryferyjność Polski na rubieżach UE będzie znacznie złagodzona dzięki aktywnemu wykorzystaniu położenia na skrzyżowaniu tranzytowych kierunków europejskich do współkreowania relacji W—E i N—S, a w przyszłości osi Bałtyk — Morze Czarne. Sytuacja ulegnie dalszej poprawie np. po przyjęciu Ukrainy i Litwy do Unii Europejskiej po roku 2005.

1.6. Polskie priorytety w procesie integracji przestrzeni europejskiej

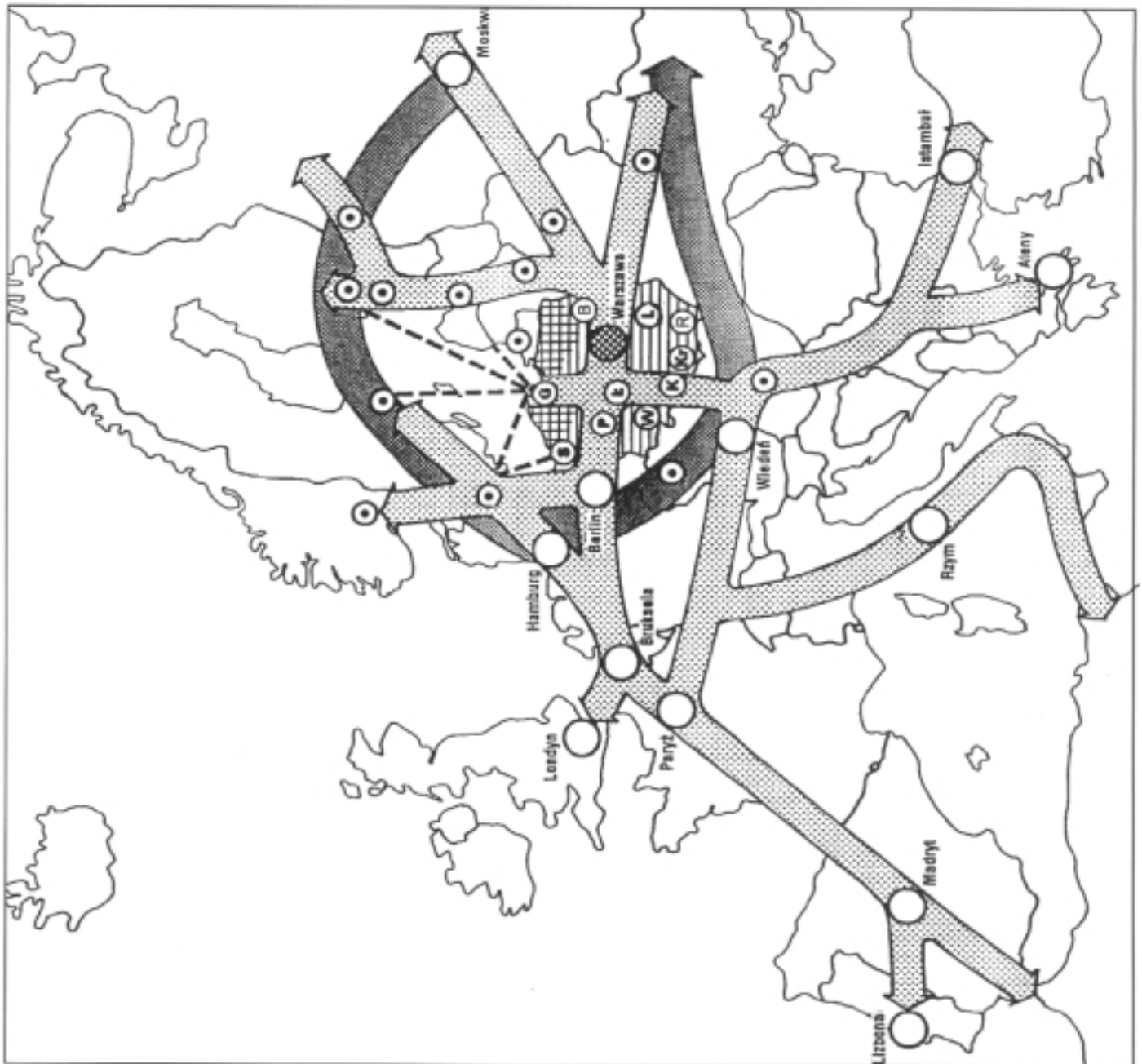
Polska w trakcie starań o przyjęcie do UE będzie kierować się zasadami strategii, z której wynikają następujące wnioski dla polityki przestrzennego zagospodarowania kraju:

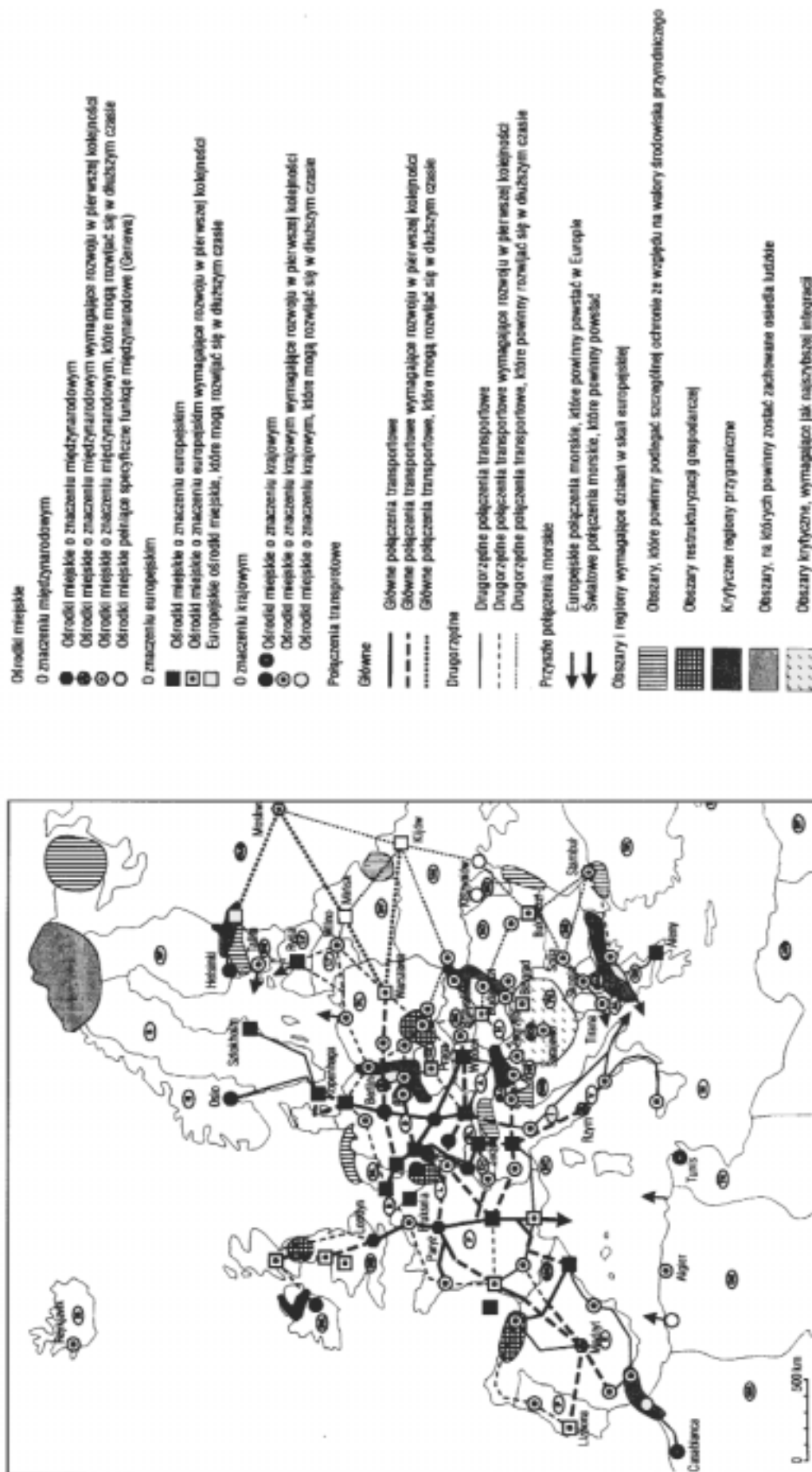
- członkostwo w UE wymaga, aby **Polska była zdolna do współpracy i współtworzenia demokratycznego ładu w Europie, w tym ładu przestrzennego**, także przez przyswojenie europejskich standardów informacyjnych i planistycznych;
- **korzyści natury gospodarczej** wynikające z członkostwa Polski w UE i udziale w jednolitym rynku UE wynikają ze swobody przepływu towarów, usług, ludzi i kapitału, jak też dostępu do funduszy strukturalnych, napływu inwestycji i technologii;
- **korzyści natury społecznej** wiążą się z wyższą jakością życia (bezpieczeństwo, praca, zdrowie, edukacja, informacja) oraz poprawą środowiskowych warunków życia społeczeństwa, przez wdrożenie europejskich norm ekologicznych, przyswojenie technologii przyjaznych dla środowiska, oszczędności surowców i energii;
- **przyspieszenie wzrostu gospodarczego** w wyniku integracji z UE oznacza szybkie podjęcie proble-

RYS. 1
POLSKA PRZESTRZEŃ
W PROCESIE INTEGRACJI
EUROPEJSKIEJ



- 1 - polska przestrzeń jako zwornik procesów integracyjnych Europy: zachodnio-wschodni kierunek integracji - Unia Europejska - wspólnota eurozajętych niepodległych państw; północno-południowy kierunek integracji - Europa Bałtycka - Europa Południowo - Wschodnia
- 2 - europejskie korytarze komunikacyjne o kluczowym znaczeniu dla integracji Polski z Europą
- 3 - korytarze potencjalnego zagrożenia w wykorzystaniu szans nowego położenia geopolitycznego Polski
- 4 - centra europejskie ważne dla rozwoju Polski
- 5 - polskie aglomeracje o potencjalnym znaczeniu europejskim (G-gdańska, S-szczecińska, P-poznańska, W-wrocławska, K-katowicka, Kr-krakowska, Ł-łódzka, L-lubelska, B-białostocka, R-rzeszowska)
- 6 - Warszawa jako centrum europejskie
- 7 - przestrzeń przyrodnicza o znaczeniu europejskim (wartości ekologiczne i rekreacyjne)
- 8 - ważniejsze ośrodki nowej konstelacji środkowo-europejskiej potencjalnie posiadające potencjał cywilizacyjno-ekonomiczny („rozwyższa” środkowo-europejska)





RYS. 2. KONCEPCJA INTEGRACJI PRZESTRZENI EUROPEJSKIEJ

mów restrukturyzacji tych działów i gałęzi polskiej gospodarki (a więc i regionów), które, nie będąc konkurencyjne na rynkach światowych będą podlegać presji liberalizacji, co spowoduje także zmiany regionalnej struktury bezrobocia;

- **przyspieszenie zmian strukturalnych w rolnictwie** spowoduje przemieszczenia ludności i konieczność stworzenia oferty koncepcyjno-przestrzennej dla tego segmentu rynku pracy;
- **przyjęcie standardów ekologicznych UE** oznacza racjonalizację wykorzystania wody, surowców i energii z jednoczesną poprawą konkurencyjności przemysłu oraz spadkiem obciążenia środowiska; wzrośnie także znaczenie decentralizacji podejmowania decyzji w sprawach ochrony środowiska i włączenia w proces decyzyjny społeczności lokalnych, zwłaszcza w zakresie decyzji o zlokalizowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych wymagających opracowania ocen oddziaływania na środowisko; z kolei przyjęcie tych standardów w szybkim czasie może się wiązać ze **szczególnie wysokimi kosztami dostosowawczymi** o znacznym wpływie na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw; koszty przyjęcia standardów ekologicznych UE **w ostatecznym rachunku obciążą budżet państwa**;
- **dostęp do europejskich funduszy strukturalnych oraz środki pomocowe powinny stanowić ważne źródło finansowania przyspieszonego rozwoju infrastruktury gospodarczej oraz konkurencyjności regionów**, stając się (podobnie jak to było w przypadku Hiszpanii i Irlandii) istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego; należy pamiętać, że dostęp do funduszy strukturalnych oraz możliwości ich wykorzystania są najczęściej nierozzerwalnie związane z zagwarantowaniem (równoważnej, lecz najczęściej wyższej) kwoty w budżecie państwa, bowiem fundusze strukturalne mogą być wykorzystywane tylko łącznie ze środkami krajowymi;
- ocena zdolności Polski do absorpcji transferów z UE będzie uwarunkowana dostosowaniem polskiej polityki regionalnej do wymagań unijnej polityki regionalnej; głównym więc elementem programu dostosowawczego powinna być **koncepcja rozwoju regionalnego kraju** oraz zgodnych z tym programem priorytetów określających regiony kwalifikujące się w pierwszej kolejności do otrzymania środków pomocowych;
- szybki dostęp do unijnych funduszy wymaga **przygotowania priorytetowych programów poziomu centralnego**, infrastruktury transportowej (w ramach programu TEN — Trans-European Network), programów rozwoju wsi polskiej, programów współpracy transgranicznej;
- **traktowanie granic zachodniej, południowej i morskiej jako wewnętrznych (już wkrótce) granic UE, a granicy wschodniej jako jej zewnętrznej granicy**, współpracy i kooperacji państw Europy Wschodniej z UE;
- **dostosowanie norm i standardów polskiej polityki przestrzennej do rozwiązań stosowanych w UE**;

- **podnoszenie konkurencyjności polskiej przestrzeni dla inwestorów** krajowych i zagranicznych, zapewniając jej dostępność oraz „uzdatniając” ją do potrzeb nowoczesnej gospodarki (infrastruktura, ochrona środowiska).

2. UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE

2.1. Kontekst ustrojowy polityki przestrzennej państwa

Warunkiem uzyskania znaczącego ekonomicznie i cywilizacyjnie miejsca Polski w integrującej się przestrzeni europejskiej jest ugruntowanie i przyspieszenie procesów transformacji ustrojowej w sferze organizacji gospodarki społeczeństwa i państwa. Oznacza to, że:

- **centrum decyzyjne państwa** będzie kształtować i realizować jedynie tę sferę polityki, której zakres będą określać:
 - wyzwania cywilizacyjne związane z globalizacją procesów rozwoju,
 - procesy integracyjne Europy oraz związana z nimi internacjonalizacja polskiej przestrzeni,
 - skuteczność funkcjonowania krajowych systemów infrastruktury politycznej, ekologicznej, społecznej, ekonomicznej i technicznej,
 - równoważenie rozwoju całego kraju w kontekście globalnym, europejskim i regionalnym;
- **mechanizmy gospodarki rynkowej** będą miały coraz większy udział w kreowaniu i regulacji rozwoju społeczno-gospodarczego i przekształceń struktur przestrzennych; nie będzie on jednak wyłączny, gdyż, jak wynika z doświadczeń wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych, oddziaływanie rynku na niektóre sfery rozwoju (**należy do nich zarówno gospodarka przestrzenna, jak i ochrona środowiska**) nie może być, z różnych względów, wystarczająco skuteczne z punktu widzenia osiągnięcia celów pożądaných społecznie;
- **społeczeństwo** uwolnione ze sztywnych rygorów scentralizowanego państwa technokratycznego będzie poszukiwać najkorzystniejszych warunków rozwoju kraju, umożliwiających realizację „**szans dla każdego**”; będzie wzrastać jego ruchliwość społeczna i przestrzenna w otwartej przestrzeni europejskiej; wspomniana ruchliwość nie jest jednoznaczna z bezpośrednią korzyścią dla państwa jako całości, gdyż w każdym przypadku będzie wymagała jakiejś formy krótkoterminowej pomocy ze strony państwa;
- **kryteria** wynikające z powyższych uwarunkowań może spełniać jedynie **model zdecentralizowanej organizacji państwa**, oparty jednak na takiej strukturze terytorialnej i sektorowej, która umożliwi funkcjonowanie **mechanizmu równoważenia interesów** na podstawie **sprawnych procedur negocjacyjnych**; ewolucja terytorialnego systemu państwa **powinna zapewniać w coraz wyższym stopniu**

działanie mechanizmu, który w ciągłym procesie gry społeczno-ekonomicznej będzie umożliwiał identyfikację, rozwiązywanie lub co najmniej **minimalizację sytuacji konfliktowych** (zawiązujących się na tle sprzeczności interesów pojawiających się w procesie rozwoju) przez procedury decyzyjne oparte na rozwiązaniach konsensusowych.

Syntetyzując główne wskazania ustrojowe wynikające z Konstytucji RP można przyjąć, że z logiki rozwoju polskiego systemu demokratycznego oraz specyfiki polskich uwarunkowań i wyzwań przetomu XXI wieku wynika nieuchronność kształtowania **społeczeństwa obywatelskiego i zdecentralizowanego państwa unitarnego**, funkcjonującego w systemie **społecznej gospodarki rynkowej**. Wyznacza to **wiodące zasady** jego organizacji terytorialnej. Oznacza bowiem:

- **ograniczenie funkcji kierowniczych państwa** do regulacji o charakterze systemowym i strategicznym, przy zachowaniu dbałości o dynamizację i o równowagę rozwoju kraju w układach regionalnych,
- **decentralizację i dekoncentrację uprawnień i kompetencji** oraz środków władzy centralnej na rzecz układu regionalnego i lokalnego (zarówno samorządowego, jak i rządowego),
- **uspołecznienie (samorządowy charakter) całej struktury funkcjonowania państwa** na wszystkich jej szczeblach,
- **ograniczenie funkcji kontrolnych i nadzorczych państwa** do sfery legalności działania podmiotów, a nie jego celowości (także wzmocnienie skuteczności tej kontroli).

2.2. Regionalna organizacja państwa

Wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 r. organizacja terytorialna państwa wzmacnia decentralizację unitarnego państwa demokratycznego i jego samorządowy charakter. Wnikając w istotę jego funkcjonowania, **umacnia** te jego cechy, które wiążą strukturę terytorialną państwa z **rzeczywistym zróżnicowaniem** polskiej przestrzeni i najbardziej prawdopodobnymi trendami jej rozwoju w perspektywie XXI wieku.

Empirycznie udokumentowana powszechność i częstotliwość sytuacji konfliktowych rzeczywiście występujących na tle sprzeczności między interesem ogólnospołecznym a interesami społeczności lokalnych i regionalnych jest potwierdzeniem tego, że w prawnoustrojowych regułach funkcjonowania terytorialnej organizacji państwa problem jego **zdolności negocjacyjnej** musi być rozwiązywany w ciągłym procesie transformacji. Ustrój państwa powinien zapewniać warunki funkcjonowania mechanizmu, który umożliwiałby:

- **identyfikację różnych interesów i celów** oraz sprzeczności występujących między celami ogólnospołecznymi państwa a interesami lokalnymi i częściowymi samorządów terytorialnych;

- **rozwiązywanie lub co najmniej minimalizację** sytuacji konfliktowych, wynikających z naturalnych sprzeczności, poprzez procedury negocjacji i procedury decyzyjne oparte na rozwiązaniach konsensusowych;
- **kreowanie polityk** wszystkich uczestników procedury negocjacyjnej, stymulujących rozwiązania konsensusowe.

Oprócz polityki państwowej i wynikających z niej strategii realizacyjnych w systemie będą funkcjonowały **strategie i polityki, lokalne i regionalne**, określające ogólne reguły procedur decyzyjnych, w których samorządowe podmioty polityki regionalnej i lokalnej uzyskują możliwość wykorzystywania szans pojawiających się w procesie rzeczywistego rozwoju, minimalizacji lub też wyprzedzającego likwidowania ograniczeń i zagrożeń rozwoju oraz rozwiązywania sprzeczności ujawniających się w procesie rozwoju i wynikających z nich konfliktowości interesów i dążeń różnych grup społecznych i podmiotów gospodarczych.

Organizacyjno-instytucjonalną konsekwencją przyjęcia tej formuły jest funkcjonowanie dwu współdziałających, ale wyraziście wyodrębnionych kompetencyjnie (przejrzystych społecznie) podsystemów terytorialnego systemu funkcjonowania państwa, tworzących w sumie system sprawowania władzy i funkcjonowania administracji publicznej państwa:

- podsystemu samorządu terytorialnego,
- podsystemu administracji rządowej.

Jak z tego wynika, **konstitutywna zasada funkcjonowania państwa demokratycznego** wyrażać się będzie przez współzależność między:

- obiektywnie uwarunkowanym występowaniem sprzeczności interesów społeczności lokalnych i regionalnych i interesami państwa jako zintegrowanej całości,
- negocjacyjnym sposobem sprawowania władzy jako metodą rozwiązywania lub chociażby minimalizowania sytuacji konfliktowych wynikających z tych sprzeczności.

Wobec naturalnej **sprzeczności**, a nawet **konfliktogenności interesów** tak uformowanych podmiotów, **spójność** obu polityk regionalnych należałoby osiągnąć przez negocjacje, kontrakty regionalne, przedsięwzięcia strategiczne itp. Jej poziom byłby zróżnicowany w zależności od skuteczności procedur negocjacyjnych jako narzędzia osiągnięcia rozwiązań konsensusowych. Ich sprawne funkcjonowanie wymagałoby określenia dwu odrębnych, ale komplementarnych wobec siebie pól (zakresów problemowych) obu polityk regionalnych. Nie należy jednak całkowicie ograniczać możliwości arbitralnego wpływania władzy centralnej na niektóre, ważne z ogólnospołecznego (ogólnopaństwowego) punktu widzenia sfery życia gospodarczego, a także zagospodarowania przestrzennego (zwłaszcza w aspekcie równoważenia rozwoju).

Realizując swoje zadania oraz współzależną z nimi zasadę ciągłości i elastyczności, polityka regionalna mogłaby stanowić podstawowe narzędzie strategicznej regulacji rozwoju regionów i stwarzać podstawę do:

- **równoważenia rozwoju** społeczno-gospodarczego oraz współzależnych z nim przekształceń przestrzennych i ekologicznych, łączących z punktu widzenia kryteriów racjonalności ogólnospołecznej, lokalne i regionalne potrzeby, cele i interesy;
- **kierowania strategicznego** całą sferą działalności o znaczeniu regionalnym, zgodnie z kompetencjami podmiotów regionalnych.

Taki model funkcjonowania polityki regionalnej antycypuje ustrój terytorialny organizacji państwa przyjęty przez Sejm RP w 1998 r.

2.3. Długookresowe planowanie strategiczne

Wobec **szerokiego pola niepewności i ograniczonej przewidywalności rozwoju** w złożonej rzeczywistości XXI wieku, procesy zagospodarowania polskiej przestrzeni muszą być wypadkową analizy i oceny:

- **procesów nieuchronnych** (integracja Polski z UE, transformacja polskiej gospodarki w kierunku gospodarki rynkowej i wzrostu znaczenia mechanizmów rynkowych jako regulatorów rozwoju);
- **procesów prawdopodobnych** (szybkość i zakres integracji Polski z Europą, przetłumienie trendów recesyjnych i osiąganie trendów trwale progresywnych);
- **celów strategicznych** kreujących procesy społeczne, gospodarczo i politycznie pożądane oraz poszukiwania środków na ich urzeczywistnienie.

Koniecznym warunkiem skuteczności całego systemu przewidywania i planowania rzeczywistości jako narzędzia jej racjonalizowania zgodnie z aspiracjami i potrzebami społeczeństwa musi być **zarządzanie przestrzenią oparte na długookresowym, strategicznym planowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania kraju** (rys. 3). Jeśli Polska ma sprostać nowym jakościowo wyzwaniom XXI wieku, które tworzy kształtująca się cywilizacja informacyjna, to musi dokonać głębokiej modernizacji całego systemu racjonalizowania rozwoju: **monitorowania, diagnozowania, przewidywania (prognozowania) i planowania oraz zarządzania**.

W sferze zarządzania tym megatrendom rozwoju towarzyszyć będzie głęboka rewolucja techniczna: **informatyzacja** społeczeństwa, gospodarki i państwa oznaczająca także wejście Polski w globalny i europejski system informacyjno-decyzyjny oraz społeczny system wyboru wartości, celów, postaw, tożsamości i jakości życia. Zrewolucjonizują one także strukturę polskiej przestrzeni.

W ramach systemu **długotrwałego planowania strategicznego** będą funkcjonowały:

- **cele strategiczne**, istotne makroproporcje strukturalne i dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego, które określać będą cele i kryteria przekształceń przestrzennego zagospodarowania i rozwoju regionalnego;
- **konceptje polityki** zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego, uwzględniające obiektywnie funkcjonujące mechanizmy rozwoju struktur przestrzennych, które określać będą uwarunkowania przestrzenne rozwoju;
- **diagnozy i prognozy** ekologicznych i kulturowych uwarunkowań i skutków rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, które umożliwią będą wkomponowywanie celów i uwarunkowań ekologicznych i kulturowych w strategię rozwoju i zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego.

Podstawowym warunkiem metodologicznym skuteczności funkcjonowania systemu planowania strategicznego, jako ciągłego procesu kształtowania rzeczywistości, byłoby uruchomienie procedury iteracyjnej między czterema jego ogniwami, które współzależnie określałyby długookresową politykę rozwoju społeczno-gospodarczego, politykę przestrzennego zagospodarowania, politykę ekologiczną oraz politykę rozwoju regionalnego kraju.

Polityka przestrzenna jest także polityką regionalną; istnieje ciągłość między nimi, granica zaś jest elastyczna. Zasada ciągłości oznacza funkcjonowanie systemu regulacji poprzez równoległe działania obejmujące:

- **monitorowanie zmian** w całej sferze gospodarowania, związanych z nim przekształceń środowiska przyrodniczego oraz ciągłe aktualizowanie informacji o zasobach stanowiących podstawę rozwoju;
- **diagnozowanie kształtowanych przeobrażeń strukturalnych** oraz współzależnych z nimi uwarunkowań ekologicznych i przestrzenno-ekonomicznych;
- **ciągłe prognozowanie** zmiennych w czasie warunków i sytuacji, określanie pola najbardziej prawdopodobnego rozwoju, wybór dostosowanych do nich strategii oraz prognozowanie i programowanie rozwoju na podstawie ciągle aktualizowanego obrazu kształtowanej rzeczywistości;
- **ciągłość procesu** monitorowania, diagnozowania, prognozowania, programowania i projektowania przekształceń strukturalnych, podejmowanie decyzji kształtujących rozwój przez podmioty całego systemu funkcjonowania państwa;
- **ciągłe badanie** przestrzeni geograficznej i zachodzących w niej procesów rozwoju i przestrzennego zagospodarowania.

Jest to formuła kształtowania **strategii elastycznych, otwartych i dynamicznych wobec otwartej przyszłości**. Strategii, które odpowiadałyby na pytanie, jak

postępować współcześnie, zamiast jaka będzie przyszłość (co będzie); jak osiągać rozwiązania konsensusowe przez procedury negocjacyjne; jak wykorzystywać szanse i minimalizować zagrożenia; jak godzić cele bieżące z długookresowymi. Z przebiegu procesu transformacji ustrojowej Polski wynika zasadność uprawiania polityki zarówno na szczeblu centralnym, jak wojewódzkim, i wypracowywanie konsensusu pomiędzy nimi.

3. STRUKTURA POLSKIEJ PRZESTRZENI

3.1. Historycznie ukształtowana struktura zagospodarowania przestrzennego kraju

Za najważniejszą destrukcyjną cezurę historycznych przekształceń polskiej przestrzeni uznaje się rozbiory Polski, które podzieliły kraj między trzy odrębne organizmy państwowe.

Miało to ogromne znaczenie dla kształtowania przestrzeni XIX wieku — epoki wielkich zmian gospodarczych i społecznych. Nowo powstałe granice krajów zaborczych przecięły, funkcjonujące od stuleci, szlaki komunikacyjne i silnie ograniczyły powiązania gospodarcze pomiędzy regionami przedzielonymi odłąd granicami państwowymi. W trzech zaborach odmiennie rozwijała się sieć połączeń kolejowych, zawsze orientowana w stosunku do stolic państw zaborczych (np. do 1921 r. nie było bezpośredniego połączenia kolejowego z Poznania do Warszawy).

Odrębne warunki rozwoju trzech terytoriów, które w 1919 r. weszły w skład państwa polskiego, pozostawiły głębokie ślady, które ujawniały się w poziomie wzrostu gospodarczego, sieci infrastruktury (drogi, koleje), w zaawansowaniu procesów urbanizacji, w systemie prawnym, w zachowaniach ludności oraz w krajobrazie kulturowym.

Na współczesne procesy rozwojowe w Polsce silnie oddziałują uwarunkowania historyczne, czego świadectwem jest trwałość dawnych granic rozbiorowych i wyraźnie zaznaczony podział na relatywnie zacoфанą wschodnią i lepiej rozwiniętą zachodnią część kraju. W Polsce, w odróżnieniu np. od Niemiec i Włoch, nie występują dysponujące pewną autonomią regiony polityczne; istnieją natomiast regiony etniczno-lingwistyczne, kulturowe oraz reliktove.

Najsilniejsza identyfikacja regionalna występuje w Wielkopolsce, a najslabsza na Mazowszu, przy czym różnica jest w tym przypadku dość duża. W większym stopniu mamy do czynienia z tożsamością narodową i lokalną, a w mniejszym — z regionalną.

Interesujące jest, że **podobny do Polski stopień identyfikacji lokalnej charakteryzuje najmniej rozwinięte kraje Unii Europejskiej**, które przystąpiły do niej najpóźniej, czyli Grecję, Hiszpanię i Portugalię. Te ostatnie kraje cechuje jednak wysoki poziom identyfikacji regionalnej, który w Polsce jest znacznie niższy. Warta podkreślenia jest także silna w Polsce identyfikacja narodowa. Zbliżone do występujących w Polsce wskaźniki miały również takie kraje, jak Grecja, Dania, Portugalia i Irlandia.

3.2. Istota racjonalności i deformacje zagospodarowania przestrzeni

Dotychczasowe procesy rozwoju społeczno-gospodarczego oraz powiązane z nimi przekształcenia zagospodarowania przestrzennego Polski uformowały policentryczną, węzłowo-strefową strukturę funkcjonalną. Jej zaletą jest dominacja równomiernie rozmieszczonych aglomeracji miejskich, miast dużych i średnich, położonych w zróżnicowanej funkcjonalnie przestrzeni, w której najważniejsze znaczenie ma rolnictwo, leśnictwo, rekreacja i gospodarka wodna.

Istota racjonalności tej struktury polega na tym, że podstawowe relacje przestrzenne systemu osadniczego, przestrzeni nieurbanizowanej o dominujących funkcjach rolniczych i leśnych oraz systemu infrastruktury technicznej tworzą korzystne warunki funkcjonalne i przestrzenne harmonijnego, proporcjonalnego i zrównoważonego rozwoju oraz sprawnego funkcjonowania całej struktury.

Elementami zakłócającymi racjonalność struktury przestrzennej kraju są przede wszystkim: nadkoncentracja aglomeracji przemysłowo-wielkomiejskich Polski południowej, niedostateczny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego rozległej przestrzennie strefy Polski północno-wschodniej i wschodniej oraz niska sprawność i niezawodność powiązań z Europą. Tworzą one **syndrom potencjalnej dezintegracji polskiej przestrzeni** na przełomie XX i XXI w.

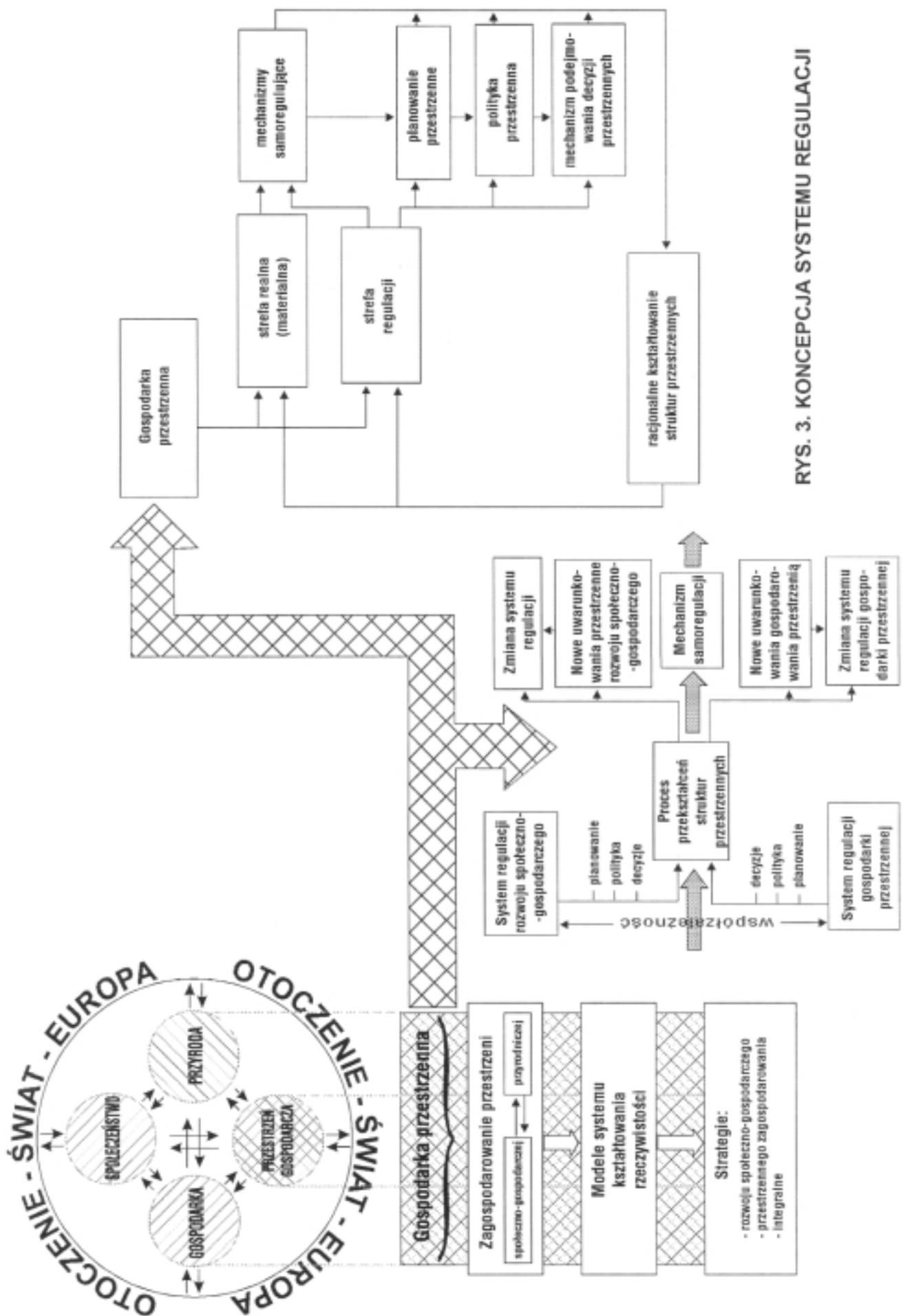
W tym kontekście na podkreślenie zasługuje potencjalne zagrożenie występowania na początku XXI wieku negatywnego w skutkach społecznych mechanizmu wzmacniania tego syndromu przez interakcję:

- pogłębiających się dysproporcji historycznie ukształtowanych, dzielących kraj wzdłuż linii Wisły na dwie różne jakościowo części,
- oddziaływania pozytywnego procesu integracji Polski z UE tylko na jej część zachodnią, z pozostawieniem części wschodniej w sferze zapóźnienia cywilizacyjnego.

Oddziaływanie tego syndromu mogłoby ukształtować głęboki „rów dezintegracyjny” przebiegający w strefie Wisły. Jest to główne zagrożenie dezintegracyjne polskiej przestrzeni.

3.3. Zróżnicowanie przestrzeni społeczno-gospodarczej

Diagnozy przebiegu i skutków procesów transformacji polskiej gospodarki wskazują na **narastanie międzyregionalnych zróżnicowań poziomu rozwoju i warunków życia ludności** oraz na zmiany w „rankingu” poszczególnych województw. Zyskują województwa o wielofunkcyjnej strukturze społeczno-gospodarczej, dobrze skomunikowane w relacjach krajowych i zagranicznych i koncentrujące potencjał intelektualny. Tracą regiony zdominowane przez preferowane w warunkach realnego socjalizmu struktury i formy działalności gospodarczej, przede wszystkim koncentrujące prze-



RYS. 3. KONCEPCJA SYSTEMU REGULACJI

mystły wydobywcze, militarne i paramilitarne oraz państwowe rolnictwo. Struktura gospodarczo-przestrzenna kraju, uformowana w znacznym stopniu w powojennym czterdziestopięcioleciu, ulega szybkim zmianom już w pierwszej konfrontacji z trendami otwartej gospodarki rynkowej:

- Liczne przesłanki wskazują, że w najbliższych latach **najszybszy rozwój gospodarczy i postęp cywilizacyjny wystąpi w aglomeracjach: warszawskiej, poznańskiej, krakowskiej, szczecińskiej, gdańskiej, wrocławskiej i bielskiej**. Do grupy tej mogą dołączyć także aglomeracje: **bydgosko-toruńska i łódzka**.
- **Ożywienie gospodarcze w regionach przygranicznych może przekształcić się w trwały trend pozwalający, przy wsparciu państwa, łagodzić destrukcyjne oddziaływanie syndromu peryferyjności tych regionów.**
- **Wykorzystanie potencjału aglomeracji katowickiej będzie zależę od konsekwencji we wdrażaniu jej kompleksowej restrukturyzacji**, która nie powinna być pozostawiona jedynie „grze rynkowej”, a powinna stać się przedmiotem wsparcia ze strony państwa, a w przyszłości — ze strony Unii Europejskiej, jako obszar problemowy o znaczeniu europejskim.
- **Najgłębszy regres występuje w strefie Polski północnej, zdominowanej w przeszłości przez państwowe rolnictwo**. Strefa ta, a zwłaszcza słabo skomunikowane z resztą kraju Pomorze Środkowe, wymaga silnego impulsu rozwojowego, przede wszystkim w postaci programów publicznych w sferze infrastruktury transportowej oraz ochrony środowiska, które umożliwiają rozwój wiejskiej sieci osadniczej i trwałe zagospodarowanie ziemi byłych PGR-ów przez gospodarstwa rodzinne. Pozwolą one również uruchomić m.in. wykorzystanie walorów rekreacyjnych i turystycznych tych obszarów w oparciu o popyt krajowy, a przede wszystkim europejski.
- **Opóźnionej w rozwoju strefie Polski północno-wschodniej i wschodniej grozi utrwalenie się zapóźnienia gospodarczego i cywilizacyjnego**, jeśli nie będą realizowane realne programy gospodarcze, respektujące specyficzne cechy i wartości przyrodnicze tego obszaru.
- **Polska południowo-wschodnia z rozdrobnionym rolnictwem chłopskim i z siecią miast średnich**, w większości zdominowanych przez wielkie zakłady przemysłów sektora obronnego, zagrożona jest depresją strukturalną, której przełamanie może polegać na promowaniu modelu wsi wielofunkcyjnej, pracochłonnych upraw i przetwórstwa oraz wielozawodowości właścicieli gospodarstw chłopskich.
- Na obszarach o największych szansach rozwojowych mieszka jednak prawie trzy razy więcej ludności niż na terenach pozostałych. Międzyregionalne zróżnicowanie wskaźników rozwoju, zanik barier dla różnych form mobilizacji społecznej, jaki

nastąpił po 1989 r., stworzył nowe szanse rozwoju dla regionów, które wcześniej rozwijały się nieco wolniej od innych. Oznacza to, że populacja poddana oddziaływaniu silnych bodźców prorozwojowych, jest znacznie większa niż liczba ludności wykluczonej z ich oddziaływania. **Czynnikami bezpośrednio stymulującymi rozwój są: lokalna aktywność gospodarcza, przedsiębiorczość, wykształcenie, mobilizacja społeczna i kultura ekonomiczna.**

- Wykształcenie może być traktowane jako samoistny czynnik prorozwojowych zmian strukturalnych. Zmiennymi sterującymi są dwie kategorie: wykształcenie i mobilizacja społeczna. Wpływają one bezpośrednio i pośrednio na rozwój kraju. Wpływ pośredni polega na tym, że ułatwia mobilizację społeczną, sprzyja przedsiębiorczości, restrukturyzacji, akceptacji instytucji rynkowych i prorozwojowym motywacjom oraz zmniejsza natężenie postaw tradycyjalnych. Z kolei mobilizacja społeczna sprzyja przedsiębiorczości i osłabia negatywne postawy wobec działalności gospodarczej. Tak więc edukacja i mobilizacja społeczna są najważniejszymi kreatorami innowacyjności lokalnej i regionalnej.

3.4. Zróżnicowanie środowiska przyrodniczego

Środowisko przyrodnicze Polski charakteryzuje się silnym zróżnicowaniem przestrzennym. Dotyczy to zarówno obecności zasobów przyrody, jak też stopnia i charakteru ich przekształcenia, umożliwiającego wydzielenie obszarów:

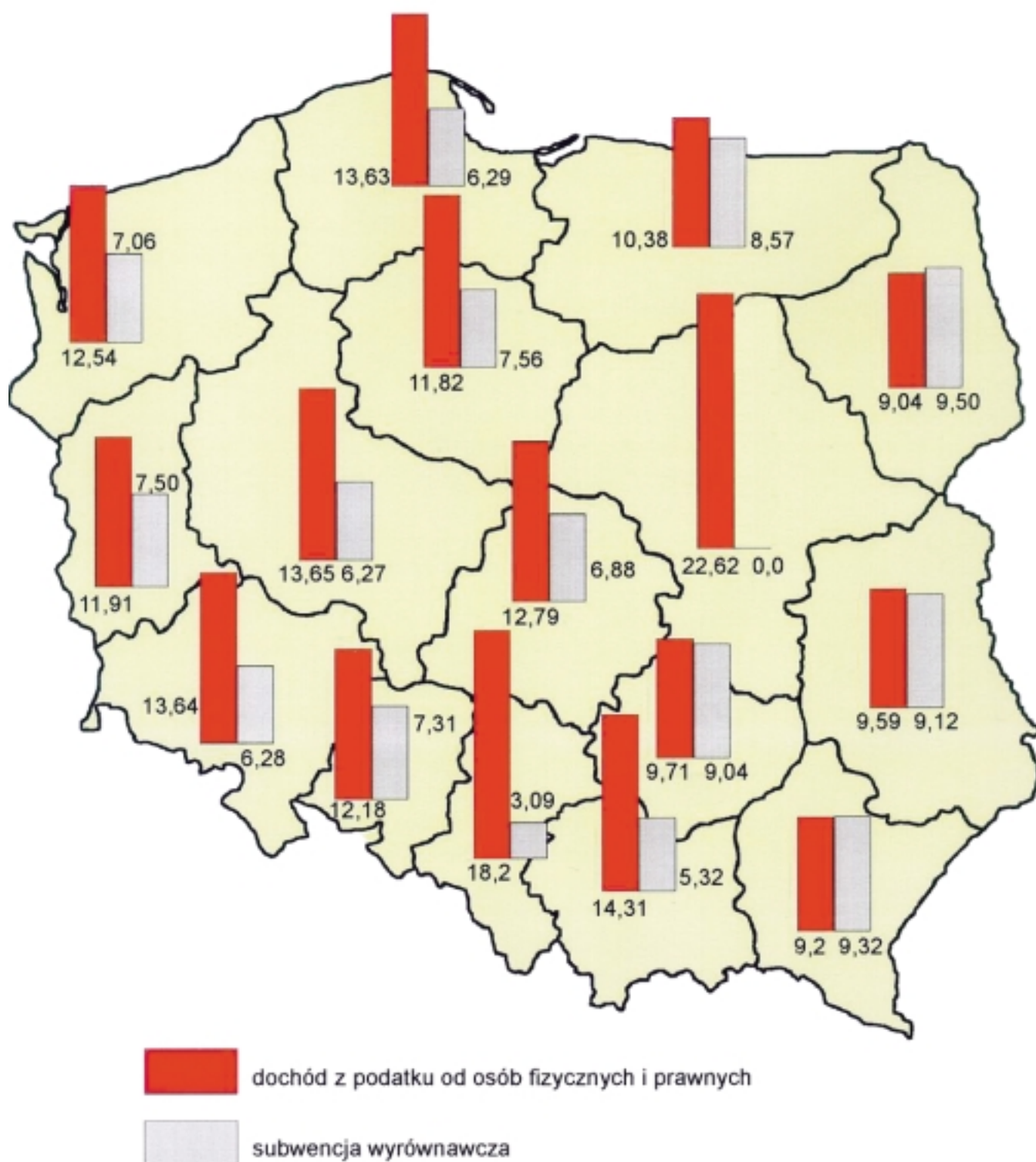
- **silnie przekształconych**: Górny Śląsk, z niskim udziałem terenów cennych przyrodniczo i zaburzoną równowagą ekologiczną na całym obszarze; pas w środkowej Polsce (od Poznania do Warszawy), z lokalnie zachowanymi walorami przyrodniczymi i tylko lokalnie wyraźnie zaznaczonym zaburzeniem równowagi ekologicznej.
- **wewnętrznie niejednorodnych, ze znacznym udziałem zarówno terenów cennych przyrodniczo jak i o zaburzonej równowadze**: region dolnej Wisły, Dolny Śląsk, Podkarpacie.
- **przeciętnie przekształconych z fragmentarycznie zachowanymi wartościami przyrodniczymi i lokalnie zaburzoną równowagą**: południowa Wielkopolska, północne Mazowsze, Niecka Nidziańska i Wyżyna Kielecko-Sandomierska.
- **o przeważnie słabym przekształceniu**: pozostałe obszary (pojezierza, pobrzeża, Polesie Lubelskie, Karpaty, Sudety, część pasa wyżyn), z szeroko zachowanymi walorami przyrodniczymi, lecz w części z zaburzoną równowagą ekologiczną.

3.5. Przesłanki ekologiczne polityki przestrzennej

Kształtując politykę przestrzenną kraju, należy wziąć pod uwagę następujące przesłanki:

- Polska ma duże zasoby różnorodności biologicznej, ratyfikując zaś konwencję ONZ „O różnorodności

**RYS. 4. SZACUNKOWE DOCHODY WOJEWÓDZTW
NA 1 MIESZKAŃCA W 1999 R. W ZŁ.**



biologicznej” — przyjęła jedno z podstawowych narzędzi ochrony tej różnorodności, m.in. przez politykę przestrzenną. Wskazuje to na duże perspektywy wykorzystania gospodarczego tych zasobów, ale i na łatwość ich zdegradowania przez złą, anty-ekologiczną gospodarke.

- Różna jest reakcja zasobów przyrody na sposób gospodarowania w danej przestrzeni (np. podatność przyrody górskiej na zniszczenia, przyrody rejonów pojeziernych na zanieczyszczenia wód (szczególnie wód pochodzących z intensywnego rolnictwa), przyrody pokrywającej obszary alimentacji wód podziemnych na zanieczyszczenia łatwo przenikające przez warstwy skalne). Polityka przestrzenna musi uwzględniać specyfikę odporności przyrody na różnych obszarach.
- Polityka przestrzenna powinna uwzględniać nie tylko zachowanie walorów przyrody, ale także restytucję walorów już utraconych oraz przesłanki kulturowe. Taką polityką powinny być objęte zarówno obszary wykorzystywane turystycznie, jak i obszary podlegające silnej presji człowieka (np. aglomeracje miejskie i przemysłowe Górnego Śląska, Łodzi, Trójmiasta lub obszary intensywnego rolnictwa poznańskiego i dolnośląskiego).

Polityki sektorowe można podzielić na dwie grupy: w zakresie działalności gospodarczej dotyczącej bezpośrednio zasobów środowiska przyrodniczego, takich jak gospodarka wodna, rolnictwo, leśnictwo, gospodarka komunalna oraz działalności pośrednio wpływającej na te zasoby, np. transport, przemysł i inne:

1. Ze względu na ograniczoność zasobów **najważniejszym z użytkowanych składników systemów ekologicznych w Polsce jest woda**. Ochrona zasobów wodnych wymaga wielu działań zróżnicowanych przestrzennie na obszarze Polski. Należy zwrócić jednak uwagę, że technokratyczne podejście do gromadzenia wody metodami wyłącznie hydrotechnicznymi prowadzi do degradacji systemu ekologicznego na dużych obszarach. Najważniejsze proekologiczne zasady gospodarki wodnej to:

- prowadzenie wodochronnej gospodarki w zlewniach, które mają wody względnie czyste. Wymaga to gospodarki wodnej nastawionej na retencję wody w glebach i w pierwszych poziomach wód podziemnych na obszarach gospodarki rolnej i leśnej, w tym zaniechania nadmiernych odwadniających melioracji;
- wprowadzenie szczególnych zasad ochrony środowiska w regionach źródłiskowych i na obszarach alimentacji głębokich wód podziemnych;
- pozostawienie nieuregulowanych rzek, których funkcje przyrodnicze dotąd nie uległy dewastacji, o ile postępowanie to nie będzie sprzeczne z wymogami racjonalnej gospodarki wodnej i ochroną przeciwpowodziową. Także tworzenie nieefektywnych ekonomicznie wielkich zbiorników zaporowych jest sprzeczne z zasadami ekorozwoju.

Wraz z nieuregulowanymi rzekami na specjalną ochronę zastępują doliny rzeczne, reprezentujące zawsze bogactwo przyrody i spełniające ważne funkcje korytarzy ekologicznych.

2. W **gospodarce rolnej** Polski można się spodziewać powstania następujących trendów, które mogą mieć negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze:

- nadmierna chemizacja i mechanizacja rolnictwa,
- nasilenie się procesów zmieniających strukturę przyrodniczą przestrzeni produkcji rolnej (scalanie gruntów i eliminacja elementów tworzących różnorodność krajobrazową), dalsze rozproszenie zabudowy wiejskiej itp.,
- ograniczenie różnorodności oraz eliminacja rodzimych użytkowanych ras i odmian hodowlanych.

Niektóre z tych zjawisk pojawiają się już na terenach z występującą w poprzednim ustroju przewagą rolnictwa państwowego i tam polityka prośrodowiskowa jest szczególnie potrzebna i pilna. Można spodziewać się także takich zjawisk w miarę powiększania się arefau indywidualnych gospodarstw rolnych. Szczególnej ochronie krajobrazowej powinny podlegać obszary z występującym obecnie dużym arefalem gruntów odłogowanych, co powiązane jest często z ich dużymi walorami przyrodniczymi. Wreszcie, gospodarka rolna powinna uwzględniać wymogi gospodarki wodnej — ochrony wody w zlewniach.

Polityka rolna na okres najbliższych lat została określona w dokumencie „Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich”, przyjętym 21 kwietnia 1998 r. przez Radę Ministrów i zaprezentowanym Sejmowi RP.

Program zmian w rolnictwie w szerszym aspekcie ściśle związanym z rozwojem obszarów wiejskich został przyjęty przez Rząd jako „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”. Dokument ten identyfikuje najważniejsze problemy rolnictwa i obszarów wiejskich, zagrożenia oraz określa działania w perspektywie do 2006 r., czyli zgodnie z prognozą w okresie przed integracją z UE i w kilka lat po akcesji.

Założone kierunki rozwoju uwzględniają w szerokim zakresie problemy ochrony środowiska naturalnego, zakładając koncentrację działań na wspieraniu:

- budowy i modernizacji urządzeń na obszarach wiejskich i w rolnictwie, ograniczających zagrożenia środowiska,
- zachowania różnorodności biologicznej produkcji rolnej, a zwłaszcza zachowania ginących ras zwierząt i odmian roślin uprawnych,
- produkcji rolnej prowadzonej metodami ekologicznymi,

- utrzymania tendencji do racjonalizacji zużycia chemicznych środków do produkcji rolniczej.

Stosowane będą zróżnicowane formy pomocy rolnikom i ludności wiejskiej (szkolenia, dotacje, kredyty) realizującym powyższe zadania.

Generalnie w Polsce przyjmowany jest europejski wielofunkcyjny model rolnictwa, polegający na:

- zrównoważeniu rozwoju, zapewnieniu odnawialności zasobów naturalnych i różnorodności gospodarstw wiejskich,
 - orientacji rynkowej, uwzględniającej potrzeby i preferencje konsumentów,
 - konkurencyjności na rynku światowym,
 - wysokich normach bezpieczeństwa i jakości żywności.
3. **Gospodarka leśna** zakłada w Polsce znaczne podniesienie lesistości kraju. Polityka leśna powinna uwzględnić znaczne zróżnicowanie lesistości różnych regionów, przy czym możliwości dolesienia są w różnych regionach tym mniejsze, im obecna lesistość jest mniejsza. Oznacza to, że podniesienie lesistości nie wpłynie istotnie na zwiększenie różnorodności biologicznej i krajobrazowej Polski, a zatem na poprawienie funkcjonowania systemu ekologicznego kraju. Wprowadzenie rozwiniętej gospodarki leśnej może zapewnić miejsca pracy dla ludności rolniczej i zapobiec degradacji społecznej. Zalesienie daje dość niską rentę gruntową, co może się okazać mało wydajne ekonomicznie, jeżeli poprawi się koniunktura na produkty rolne oraz gdy rozpocznie się wykorzystywanie upraw polowych do produkcji energetycznej (paliwa płynne). Polityka leśna musi więc być elastyczna, tak aby nie przesądzać o długoterminowym i monokulturowym zagospodarowaniu danego terenu. W polityce tej należy wziąć pod uwagę następujące przesłanki:
- Struktura biologiczna polskich lasów została w przeszłości znacznie zubożona, rozdrobnienie zaś kompleksów leśnych i rozerwanie ciągłości systemów ekologicznych stały się podstawową, ponadnaturalną przyczyną niskiej odporności naszych lasów na działanie czynników antropogenicznych oraz biotycznych i abiotycznych.
 - Łączny obszar gleb, które można uznać za marginalne, na których prowadzenie produkcji rolniczej jest nieopłacalne, wynosi około 3,3 mln ha i stanowi 17,5% ogólnej powierzchni użytków rolnych i 10,5% powierzchni kraju, jednak wyłączenie wszystkich tych gleb z produkcji rolnej nie jest uzasadnione. Ograniczając się do gleb klasy VI i VIZ, których powierzchnia wynosi 2,2 mln ha, widzimy, iż próba zalesienia tego areafu do roku 2020 wymagałaby wyłączenia z produkcji i zalesienia ok. 100 tys. ha rocznie.
 - Lesistość Polski, wynosząca w 1996 r. ok. 28% powierzchni kraju, odpowiada poziomowi przecięt-

nemu dla krajów europejskich. Na ten przeciętny poziom składają się zarówno kraje o wysokiej lesistości: Finlandia — 77,6%, Szwecja — 56%, Austria — 40%, jak i kraje o niskiej lesistości: Wielka Brytania — 6,8%, Węgry — 13,8% i Grecja — 19,7%.

4. Urbanizacja przestrzeni ekologicznej atakuje najcenniejsze obszary przyrodnicze, zabudowując je na cele mieszkalnictwa i drugich domów letnich („daczowiska”). Dotyczy to szczególnie cennych pod względem przyrodniczym stref podmiejskich oraz starych i nowo powstałych terenów turystyczno-rekreacyjnych. Zabudowa degraduje te tereny pod względem wartości, dla których lokalizowano tam zabudowę, a także cały system ekologiczny w szerszym wymiarze przestrzennym. W polityce przestrzennej należy znaleźć metody ograniczenia presji urbanizacyjnej na najcenniejsze obszary przyrodnicze oraz kompensacji wartości przyrody za obszary oddane na rzecz rekreacji i turystyki. Oddzielnym zagadnieniem jest przywrócenie wartości środowiska przyrodniczego na obszarach o szczególnym jego zniszczeniu lub zubożeniu przez urbanizację, przemysł i górnictwo, melioracje osuszające lub niszczącą bogactwo przyrodnicze regulację rzek. Ekologiczne przesłanki polityki przestrzennej powinny zakładać przywrócenie na takich terenach niezbędnego minimum wartości ekologicznych, odtwarzających środowiskotwórczą funkcję przyrody. Renaturyzacja obszarów o zdegradowanej przyrodzie jest zabiegiem bardzo kosztownym, ale już stałym w języku planowania przestrzennego.
5. W polityce przestrzennej państwa należy:
- określić obszary, w których występuje pilna konieczność odbudowy systemów ekologicznych,
 - ograniczyć tam działalność inwestycyjną i gospodarczą, która mogłaby pogłębić zły stan przyrody,
 - określić cele, koszty, możliwości ich pokrycia związane z rekultywacją i renaturyzacją takich obszarów.
6. Eksploatacja zasobów górniczych i oparta na nich w Polsce energetyka niosą za sobą poważne skutki środowiskowe, nie tylko na obszarach wydobywania kopalin, ale także ich przerabiania i wykorzystywania. Wydobywanie zasobów górniczych wpływa na stosunki przyrodnicze w obszarze górniczym i przemysłowym oraz zmienia chemizm środowiska przyrodniczego na obszarze wykorzystywania powstałych z nich wyrobów i zrzutu odpadów po wykorzystaniu. Polityka przestrzenna państwa powinna określać złoża surowców, których eksploatacja nie może być uruchomiona, aby nie naruszać innych zasobów przyrody, a także istotnych części lub całości systemu ekologicznego. Polityka energetyczna powinna uwzględniać ochronę środowiska przyrodniczego w odniesieniu do sposobu i miejsc wytwarzania energii lub jej nośników, przesyłania energii i jej nośników, zasilania w energię określonych obszarów.

7. Ekologiczne podstawy polityki przestrzennej w stosunku do transportu powinny zmierzać do ograniczenia jego wielorakich negatywnych wpływów na środowisko przyrodnicze, zwłaszcza że emisja dwutlenku węgla ze środków transportu będzie nadal rosła. Polityka przestrzenna państwa powinna wskazać obszary do preferencji prośrodowiskowego transportu i nasycenia odpowiednim transportem obszarów o szczególnych walorach społecznych (strefy dużego ruchu turystycznego i rekreacji, obszary uzdrowiskowe, obszary przyrodnicze wrażliwe na zanieczyszczenia spalinami itp.).
8. Niezmiernie ważnym zagadnieniem dla systemu ekologicznego kraju jest projektowana sieć autostrad. Zalecenia przestrzenne proekologicznego planowania autostrad powinny dotyczyć:
 - odpowiedniego trasowania autostrad z ominięciem obszarów o dużych walorach przyrodniczych;
 - zanalizowania ciągnionych skutków budowy autostrad pod kątem walorów regionalnych środowiska;
 - dopasowania „zielonej obudowy” autostrad do regionalnych cech ekologicznych i krajobrazowych przyrody;
 - określenia terenów, na których powinny być wytyczone świetliste przejścia dla zwierząt (zielone mosty, estakady wielofunkcyjne, przepusty drogowe) na szlaku korytarzy ekologicznych, w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom podzielenia kraju na obszary ograniczone barierami autostrad, uniemożliwiający migracje fauny, i zmniejszenia efektu rozdzielenia systemów ekologicznych na izolowane części.

3.6. Prognozy demograficznego kontekstu przekształceń

Zasoby ludzkie będą w najbliższym trzydziestoleciu największym atutem rozwojowym Polski, a ich rozmieszczenie będzie miało decydujący wpływ na regionalną strukturę transformacji, a w konsekwencji — na zmiany przestrzennego zagospodarowania kraju.

Według prognozy GUS na lata 1999—2030 liczba ludności Polski będzie nieznacznie zmniejszać się przez okres ok. 5—6 lat i w 2005 r. osiągnie wielkość 38 635 tys. osób. Począwszy od 2006 r. liczba ludności zacznie stopniowo wzrastać i w 2017 r. przekroczy wielkość 39 milionów, tzn. przyrost rzeczywisty wyniesie 1% w stosunku do 1998 r. W dekadzie 2020—2030 nastąpi znaczny ubytek ludności spowodowany głównie zmniejszaniem się liczby urodzeń na skutek malejącej liczby kobiet w wieku rozrodczym. W 2030 r. ludność Polski będzie liczyć 38 025 tys. osób, czyli o 642 tys. mniej niż w 1998 r. (tj. mniej o 1,7%).

Ubytek ogólnej liczby ludności spowodowany zostanie zmniejszaniem się liczby ludności wiejskiej, a tempo spadku będzie zwiększać się wraz z upływem lat, tak że w końcu lat 20. roczne ubytki osiągną wiel-

kość 60—70 tys. rocznie. W 2030 r. **liczba ludności wsi** wyniesie ok. 13 637 tys. osób, tzn. będzie niższa o ponad 1,1 mln osób niż obecnie (tj. o ok. 7,5%).

Liczba ludności miejskiej wzrośnie do 2030 r. o ok. 465 tys. osób (tj. o ok. 2%), podobnie jak jej udział w ogólnej liczbie mieszkańców (tj. z 61,9% w 1998 r. do 64,1% w 2030 r.). Do 2003 r. wystąpi ubytek ludności miejskiej, natomiast w okresie następnych 20 lat **liczba mieszkańców miast** wzrośnie. Począwszy od 2023 r., nastąpi ponowny spadek liczby ludności miejskiej do 24 388 tys. w 2030 r.

Polska jest i w perspektywie najbliższych 20 lat prawdopodobnie pozostanie w grupie największych młodych demograficznie państw Europy. Występujące w Polsce zjawisko niżów i wyżów demograficznych jest przyczyną głębokich zmian, jakie będą zachodziły w strukturze wieku dzieci i młodzieży w wieku szkolnym.

Liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym (dzieci i młodzież poniżej 18 lat) będzie zmniejszać się i w 2012 r. osiągnie wielkość ok. 7,4 mln osób, a więc o prawie 2,5 mln mniej niż w 2000 r. W ciągu kolejnych sześciu lat nastąpi niewielki, sięgający ok. 314 tys. osób przyrost, po czym ponownie liczba dzieci i młodzieży zacznie spadać do 6,9 mln w 2030 r. W latach 2000—2030 ubytek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym wyniesie ok. 30%.

Przyrost ludności polskiej w wieku produkcyjnym w latach 2000—2009 będzie początkowo dosyć gwałtowny — ponad 200 tys. osób rocznie, później — po 2009 r. — będzie wolniejszy. Rok 2010 zapoczątkuje okres co najmniej dwudziestoletniego spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym. W 2030 r. liczba ta wyniesie 22 mln osób, tj. o ponad 1,2 mln mniej w stosunku do 1998 r.

Zmniejszanie się liczebności grupy wieku produkcyjnego spowodowane będzie w dużej mierze starzeniem się — w sensie demograficznym — ludności, która jednocześnie będzie „zasilać” grupę ludności w wieku poprodukcyjnym, powodując wzrost jej udziału w ogólnej liczbie ludności kraju. W latach 2000—2030 liczba ludności w tej grupie wieku wzrośnie o ponad 3,5 mln osób (ponad 64%), z czego największy przyrost (blisko 2 mln) przypadnie na drugą dekadę. W 2030 r. w Polsce będzie ponad 9,1 mln osób w wieku poprodukcyjnym.

Efektom zmian w strukturze wieku ludności będzie gwałtownie zwiększający się wskaźnik „obciążenia”, tj. liczby osób w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym. W 1998 r. wynosił on 66 osób (z czego 42 osoby w wieku przedprodukcyjnym i 24 w poprodukcyjnym). W 2030 r. wyniesie on 72 osoby (odpowiednio 31 i 41).

Należy podkreślić, iż zarówno istniejące, jak i potencjalne zasoby pracy w Polsce są strukturalnie niedostosowane do potrzeb nowoczesnej gospodarki rynkowej. Polacy są gorzej wykształceni, mniej mobilni, mają słabsze zdrowie i żyją krócej niż zachodni Europej-

czy. Jakość zasobów ludzkich jest najwyższa w aglomeracjach miejskich, najniższa zaś — na słabo zurbanizowanych i odległych od miast obszarach wiejskich.

W oparciu o bieżącą obserwację procesów ludnościowych oraz prognozę demograficzną można określić główne tendencje kształtowania się procesów demograficznych do 2030 r., stanowiącego wiodący czynnik strategii rozwoju i przestrzennego zagospodarowania kraju.

Najważniejszymi tendencjami rozwoju przewidywanego do 2030 r. są:

- utrzymanie odnowy pokoleń poniżej prostej zastępowalności pokoleń (współczynnik dzietności wynoszący obecnie 1,34 obniży się do wartości 1,31 w 2005 r., a następnie wzrośnie do 1,50 w 2010 r. i w 2015 r. ustabilizuje się na poziomie 1,59); obecnie aktualne wskaźniki trwania życia w krajach rozwiniętych zostaną osiągnięte w Polsce ok. 2010—2015 r. (mężczyźni — 72 lata, kobiety 78,5). Korzystne zmiany w wydłużaniu się przeciętnego trwania życia spowodują, że udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności zwiększy się z 14,3% w 1998 r. do 24% w 2030 r.;
- utrzymanie niskiego obecnie poziomu ruchliwości przestrzennej (420 tys. osób rocznie), a następnie stopniowy jego wzrost do 580 tys. osób w 2020 r. i ponowny spadek do 520 tys. w 2030 r., jako przewidywany efekt długookresowych działań na rzecz poprawy sytuacji mieszkaniowej oraz zmian restrukturyzacyjnych w gospodarce. Saldo migracji ze wsi do miast, obecnie wynoszące ok. 10 tys. osób rocznie, wzrośnie do 40 tys. w 2010 r. oraz do 65 tys. w 2020 r., po czym zmaleje do 47 tys. w 2030 r.;
- zahamowanie i odwrócenie dotychczasowej tendencji przyrostu liczby ludności wskutek ubytku naturalnego, spowodowanego głównie zmniejszaniem się liczby urodzeń w wyniku malejącej liczby kobiet w wieku rozrodczym. Trwający już od kilkunastu lat spadek liczby urodzeń spowoduje w prognozowanym okresie istotne zmiany w strukturze ludności według wieku;
- przestrzenne zmiany stanu i struktury ludności będą kształtować się bardzo różnorodnie w zależności od skali i kierunków migracji wewnętrznych. W ramach przemieszczeń terytorialnych ludności przewiduje się relatywnie wysoki wzrost liczby mieszkańców tych miast, które utrzymają swoją krajową lub lokalną atrakcyjność i siłę przyciągania. Będą to największe aglomeracje: warszawska, krakowska, gdańska, poznańska, wrocławska, łódzka i szczecińska.

Ruch naturalny ludności Polski na początku XXI wieku wchodzi na drogę zbliżoną do obserwowanej w krajach zachodnich, co oznacza dalsze zmiany w strukturze wieku ludności. Przewiduje się:

- postępujący proces starzenia się społeczeństwa, zwłaszcza w miastach,

- zmniejszenie się udziału ludności w wieku przedprodukcyjnym,
- znaczny przyrost liczby ludności w wieku produkcyjnym do 2009 r. i stopniowy jej spadek w latach 2010—2030.

Zróznicowanie przestrzenne tendencji demograficznych

Zgodnie z obowiązującym od dnia 1.01.1999 r. podziałem terytorialnym kraju, spośród 16 nowych województw najwyższą liczbę ludności w 2000 r. odnotowano w województwach mazowieckim (5 mln) i śląskim (4,9 mln), natomiast najniższą — w lubuskim (1 mln) i opolskim (1,1 mln). W prognozowanym okresie zmiany w strukturze ludności w większości województw będą zbliżone do przedstawionych dla całej populacji.

W 2030 r. w czterech województwach liczba ludności znacznie zwiększy się w porównaniu do 2000 r. (w małopolskim — o 146 tys. osób, w pomorskim o 100 tys., w wielkopolskim o 94 tys., w podkarpackim o 45 tys.). W kolejnych czterech województwach liczba ludności będzie utrzymywała się w zasadzie na niezmiennym poziomie, przy zmianach nieprzekraczających ok. 20 tys. osób (w mazowieckim wzrośnie zaledwie o 6 tys. osób, w lubuskim zaś o 16 tys., natomiast w warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim zmniejszy się odpowiednio o 18 tys. i 15 tys. osób), natomiast w pozostałych ośmiu wystąpi ubytek ludności, z czego największy w województwach śląskim (–257 tys. osób) i łódzkim (–239 tys. osób). W obecnym podziale terytorialnym kraju, ze względu na znaczne rozmiary województw, nie występuje znacząca dysproporcja pomiędzy liczbą województw „odpływowych” i „napływowych”, do których należy prawie połowa (lubuskie, małopolskie, mazowieckie, pomorskie, śląskie i wielkopolskie). Prawie dwie trzecie migracji międzywojewódzkich kieruje się obecnie do województw: mazowieckiego i śląskiego. Najczęściej obszarem pochodzenia migrantów są województwa: lubelskie, świętokrzyskie, podkarpackie i warmińsko-mazurskie.

Uwzględniając zróznicowanie przestrzenne przewidywanego w latach 2000—2030 r. ruchu naturalnego i migracyjnego ludności, można wyróżnić (rys. 5) siedem następujących typów obszarów:

- obszary wzrostu liczby ludności, o przewadze przyrostu naturalnego nad ujemnym saldem migracyjnym, obejmujące województwo podkarpackie, w którym liczba ludności zwiększy się o 45 tys. osób,
- obszary wzrostu liczby ludności, o niewielkiej przewadze przyrostu naturalnego nad dodatnim saldem migracyjnym, występujące w województwie lubuskim, w którym liczba mieszkańców nieznacznie wzrośnie o 16 tys.,
- obszary wzrostu liczby ludności, o znacznej przewadze dodatniego salda migracji nad przyrostem naturalnym, obejmujące województwa: małopolskie (wzrost o 146 tys. osób), pomorskie (wzrost o 100 tys. osób) i wielkopolskie (wzrost o 94 tys. osób).

RYS. 5. ZRÓŻNICOWANIE PRZESTRZENNE PROGNOZOWANEGO PRZYROSTU LUDNOŚCI POLSKI W LATACH 2000 - 2030 ORAZ KSZTAŁTUJĄCYCH GO CZYNNIKÓW



Opracowanie: Alina Potrykowska

Źródło: Prognoza ludności Polski wg województw na lata 1999 - 2030, GUS, Warszawa - 2000.

- obszary niewielkiego wzrostu liczby ludności o minimalnej przewadze dodatniego salda migracji nad ubytkiem naturalnym, obejmujące województwo mazowieckie, w którym liczba ludności powiększy się zaledwie o 6 tys. osób,
- obszary dużego spadku liczby ludności w wyniku przewagi ubytku naturalnego nad ujemnym ogólnym saldem migracyjnym, występujące w województwach: śląskim (ubytek 239 tys. osób) i dolnośląskim (ubytek 137 tys. osób). Ujemne saldo migracyjne spowodowane jest wysoką przewidywaną emigracją ludności za granicę,
- obszary „wyludniająca się” — znacznego ubytku liczby ludności w wyniku przewagi ujemnego salda migracji nad ubytkiem naturalnym, obejmujące województwa: świętokrzyskie (spadek o 126 tys. osób), lubelskie (spadek o 121 tys. osób), podlaskie (spadek o 32 tys. osób) oraz kujawsko-pomorskie (spadek o 29 tys. osób) i opolskie (spadek o 59 tys. osób, głównie wskutek przewidywanej silnej emigracji zagranicznej),
- obszary niewielkiego spadku liczby ludności w wyniku przewagi ujemnego salda migracji nad przyrostem naturalnym, występujące w województwie warmińsko-mazurskim (spadek o 18 tys. osób).

II. SYSTEM STRATEGICZNYCH CELÓW ROZWOJU KRAJU

1. DŁUGOOKRESOWA STRATEGIA DYNAMICZNEGO RÓWNOWAŻENIA ROZWOJU PODSTAWĄ POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

1.1. Kluczowy dylemat strategiczny

Istotą złożoności kształtowania polskiej przestrzeni w integrującej się Europie jest konieczność współzależnego wiązania efektywnościowych uwarunkowań i wyzwań rozwoju globalnego ze społecznymi oczekiwaniami i aspiracjami społeczeństwa.

Problemem kluczowym dla kształtowania strategii rozwoju kraju jest: jak pogodzić wymogi **konkurencyjności i efektywności** dyktowanej przez gospodarkę światową oraz związaną z nimi konieczność szybkiej restrukturyzacji (modernizacji) gospodarki narodowej jako **jedynej** drogi ich spełnienia, z zaspokajaniem społecznych aspiracji do **sprawiedliwości i równości** oraz z tworzeniem szans na poprawę jakości życia „**tu i teraz**”.

Priorytet efektywności przed równością jest obecnie koniecznością polskiej rzeczywistości i szansą wyjścia z opóźnienia cywilizacyjnego. Istnieje potrzeba akceptowania naturalnych dla gospodarki rynkowej tendencji do polaryzacji przestrzennej rozwoju jako najkrótszej drogi do uzyskania efektywności przez koncentrację aktywności społeczno-gospodarczej w miejscach najkorzystniejszych dla kapitału.

Akceptacja priorytetu efektywności nie oznacza jednak bezwarunkowej zgody na trwałą polaryzację polskiej przestrzeni.

Podstawową zasadę wprowadzania efektywności na nowym, podwyższonym poziomie **na całym terytorium państwa jest równoważenie rozwoju**. Harmonijny i zrównoważony rozwój całego terytorium jest zasadniczym celem wielokierunkowej polityki przestrzennej państwa, obejmującej także działania interwencyjne. Równoważenie rozwoju jako wiodąca zasada koncepcji polityki przestrzennej zagospodarowania kraju powinna uwzględniać:

- **policentryzm i umiarkowany stopień koncentracji**, jako ukształtowaną historycznie i trwałą cechę

struktury gospodarczo-przestrzennej Polski; cecha ta powinna jednak być podtrzymywana w granicach realistycznie pojmowanych możliwości państwa,

- **polaryzację struktury gospodarczo-przestrzennej kraju**, jako trend obiektywnie uwarunkowany, zbieżny z dążeniem do szybkiego i sprawnego wykorzystania szeroko rozumianych zasobów i predyspozycji rozwojowych; w aspekcie końcowym interwencje państwa na rzecz równoległego wykorzystywania zasobów w regionach wymagających zewnętrznego impulsu pobudzającego rozwój mają na celu **likwidację polaryzacji przez „równanie w górę”** do poziomu najlepiej funkcjonujących gospodarczo ośrodków,
- **ekorozwój**, jako wyznacznik cywilizacji XXI wieku; jego wdrażanie musi się jednak dokonywać z respektowaniem realiów ekonomicznych oraz społecznych i psychospołecznych; ekorozwój nie może więc być jedyną wykładnią polityki przestrzennej państwa i to na całym jego obszarze.

Z rekomendacji koncepcji polityki przestrzennej zagospodarowania kraju opartej na tak sformułowanych wyznacznikach wynika:

- po pierwsze: **polaryzacja struktury gospodarczo-przestrzennej Polski** jest nieuchronnym wynikiem dążeń podmiotów gospodarczych do poprawy efektywności,
- po drugie: niezbywalnym zadaniem państwa jest dążenie do jak najszerzej **realizacji zasady „równych szans”**,
- po trzecie: najlepszą i jedyną **realną drogą równoważenia rozwoju** w układach przestrzennych jest sprzyjanie przenikaniu efektywności z biegunów wzrostu układu spolaryzowanego na całą przestrzeń kraju.

Założenia te wyznaczają generalny kierunek rekomendowanej polityki przestrzennej zagospodarowania kraju. Polityka ta powinna **kształtować warunki stymulujące** tworzenie struktur przestrzennych **synergicznie oddziałujących** na dynamizację rozwoju kraju

**RYS. 6
MODEL RÓWNOWAŻENIA ROZWOJU**

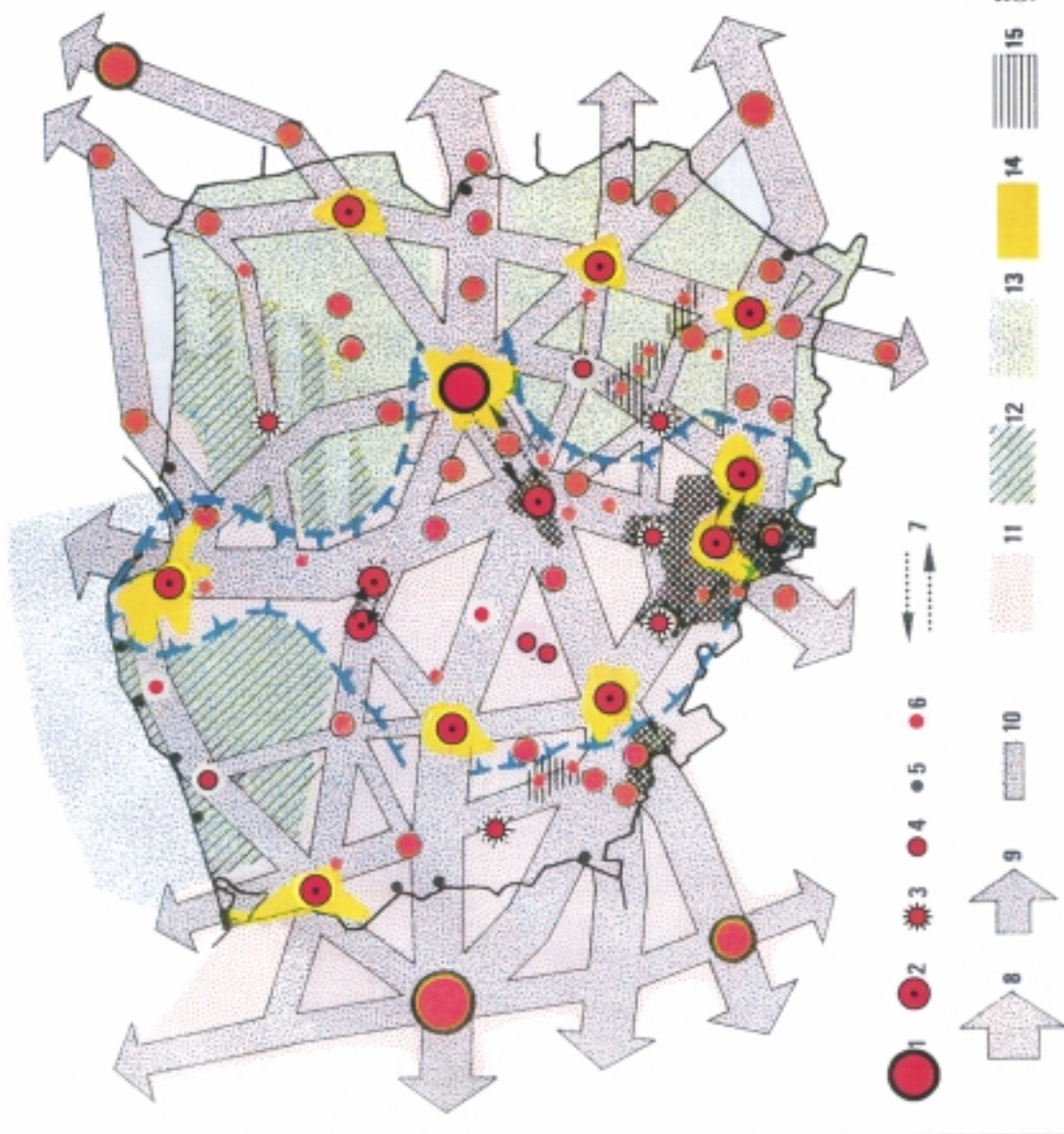
Legenda mapy

A. Potencjalne bieguny polaryzacji - węzły elektryczności, konkurencji, innowacji i przedsiębiorczości:
 1 - metropolie stołeczne; 2 - europejskie ośrodki polaryzacji (europole); 3,4,5,6 - ośrodki równoważenia rozwoju; 3 - krajowe, 4 - główne regionalne, 5 - ważniejsze transgraniczne, 6 - ważniejsze regionalne;
 7 - dwubiegunowe połączenia ośrodków.

B. Potencjalne pasma przyspieszonego rozwoju kształtujące się wraz z modernizacją, rozbudową i budową systemu infrastruktury technicznej: 8,9 - o znaczeniu europejskim, 10 - krajowym i międzyregionalnym.

C. Potencjalne strefy wielofunkcyjnego, ekologicznie uwarunkowanego rozwoju: 11 - strefa przyspieszonego rozwoju sformułowanego przez procesy integracyjne Polski z Europą (Unią Europejską) i światem; 12 - strefa przełamywania recesji; 13 - strefa aktywizacji; 14,15,16,17 - strefy przyspieszonej przekształceń strukturalnych; 14 - równoważenia metropolizacji, 15 - przełamywania kryzysu ukształtowanej metropolizacji, 16 - aktywnej restrukturyzacji, 17 - zagospodarowania zasobów polskiego obszaru morskiego; 18 - strefa narastającej koncentracji (polaryzacji) potencjału cywilizacyjno - ekonomicznego konkurencyjnego w skali gospodarki europejskiej i światowej XXI wieku.

Źródło: Wstępna koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1995 r.



przez aktywne **inicjowanie i wspomaganie wspólnych** przedsięwzięć społeczno-gospodarczych kapitału i samorządów terytorialnych realizujących ten strategiczny cel. Oddziaływaniem tym **zostaną objęte strefy i ośrodki (regiony, miasta) zapóźnione cywilizacyjnie z przyczyn historycznych transformacyjnych**. Aktywna polityka państwa powinna oddziaływać na przyspieszenie ich rozwoju poprzez tworzenie warunków do lokalizacji **przedsięwzięć efektywnych ekonomicznie**.

Proponowana polityka równoważenia rozwoju to efektywnościowo najskuteczniejszy kierunek rozwoju struktury przestrzennej kraju przez **kształtowanie węzłów, nisz, pasm i stref aktywności, przedsiębiorczości i innowacji** w miejscach, które wybierane będą przez mechanizmy gospodarki rynkowej. Polityka państwa stymulowałaby rozwój tych struktur spolaryzowanego rozwoju, dążąc jednocześnie do dyfuzji ich aktywizującego oddziaływania na całą strukturę przestrzenną kraju oraz do stopniowego kształtowania na tej podstawie „ogniw równowagi” zgodnie z przestrzennymi, społecznymi i ekonomicznymi uwarunkowaniami w miarę pojawiających się przy wsparciu państwa możliwości ekonomicznych oraz synergii kreowanej przez rynek.

Odniesienie rozwiązania tego problemu na płaszczyznę kształtowania i realizacji polityki państwa upoważnia do stwierdzenia, że jest to **wyбір między efektywnością a równością**; między polityką nastawioną na **usuwanie nierówności** w zagospodarowaniu kraju a polityką **polaryzacji** dążącą do tworzenia szans dla całego kraju w konkurencji międzynarodowej po to, aby utrzymywać podstawy ekonomiczne szans na równość.

Te spośród miast i regionów, które utrzymują swoją przewagę lokalizacyjną w nowych warunkach, stają się jeszcze silniejsze. Z kolei te spośród nich, które nie zyskały swojej dziejowej szansy, są tym bardziej skazane na względne zacofanie i stagnację. Podatność na zmiany nowego mechanizmu rozwoju przestrzennego jest ciągle mała, szczególnie zaś niewielka na takie zmiany, które miałyby doprowadzić do zmniejszenia skrajnych różnic między regionami bogatego rdzenia a biednymi peryferiami. Polityka państwa może te zjawiska kształtować dość skutecznie, ponieważ jej cele mogą być zgodne z preferencjami podmiotów gospodarujących, dla których obszary tradycyjnego przemysłu mogą się okazać atrakcyjnymi lokalizacjami dla nowych przedsięwzięć gospodarczych. Niezależnie od tego istnieje problem miast wojewódzkich, które po reformie struktury administracyjnej państwa utraciły status miast wojewódzkich; dla tych miast został opracowany program rządowy pod nazwą „Dialog i Rozwój”, przyjęty 31 marca 1998 r. przez Radę Ministrów i realizowany obecnie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

1.2. Pozycja Polski na tle innych krajów europejskich

Zarówno pomiędzy krajami, jak i regionami UE występują znaczne różnicowania. Tak więc **PKB w 10 najuboższych regionach Unii nie przekracza 25% dochodów najbogatszych 10 regionów, różnice zaś w stopie bezrobocia pomiędzy regionami UE są aż siedmiokrot-**

ne. Fakty te należy wziąć pod uwagę w aspekcie możliwości i sensu walki z polaryzacją rozwoju regionalnego w Polsce. W zestawieniu ze zróżnicowaniem istniejącym w obrębie Unii Europejskiej relatywne różnice międzyregionalne w granicach Polski są stosunkowo niewielkie.

Jako podstawowy wskaźnik zróżnicowania można przyjąć wartość produktu krajowego brutto (PKB), przy czym — aby porównać tę wartość dla różnych krajów — celowe jest przeliczenie jej według parytetu siły nabywczej walut. W Polsce systematycznie zwiększa się wartość produktu krajowego brutto przypadającego na 1 mieszkańca. Na przykład w 1996 r. wartość PKB na 1 mieszkańca (wg parytetu siły nabywczej walut) **plasowała Polskę na 23 miejscu wśród 37 krajów europejskich, a na 4 miejscu wśród 18 krajów Europy Środkowej i Wschodniej.**

Wartość PKB w Polsce w latach 1995—1998 wzrastała co roku średnio o 6,1% w stosunku do roku poprzedniego; w roku 1998 wzrost PKB wyniósł 4,8%. Mimo zwolnienia tempa wzrostu w 1998 r. Polska nadal pozostaje jednym z najszybciej rozwijających się krajów Europy. W roku 1992, pierwszym roku wzrostu gospodarczego w okresie transformacji, PKB przypadający na jednego mieszkańca (jw.) wynosił w Polsce 4,7 tys. USD, a w 1998 r. wzrósł do około 8 tys. USD. Stanowi to jednak tylko około **40% średniego poziomu krajów UE.**

Stopniowo **zmniejsza się, chociaż w niewielkim stopniu, dystans poziomu gospodarczego Polski w stosunku do grupy krajów wysoko rozwiniętych.** W porównaniu z takimi krajami jak Francja, Niemcy i Włochy wartość PKB przypadająca na jednego mieszkańca Polski była w 1994 r. 3,5-krotnie mniejsza, a w 1997 r. — już tylko około 2,9-krotnie mniejsza.

Porównując systemy bankowe Polski i Niemiec, naszego najbliższego sąsiada należącego do Unii Europejskiej, możemy posłużyć się obrazową relacją opartą na danych z końca roku 1997. Z niewielkim przybliżeniem można oszacować, że w końcu 1997 r. polskie gospodarstwa domowe dysponowały kwotą 130—135 mld PLN, co stanowiło ok. **30% PKB**, depozyty zaś bankowe (pozostające w ramach kwot w dyspozycji jw.) wynosiły **24% PKB.**

Analogiczne wartości dla Niemiec wynosiły 5 344 mld DEM, tj. ponad **340% PKB**, zaś kwota depozytów bankowych — **90% PKB**. Oznacza to, po uwzględnieniu różnicy w sile nabywczej walut w obu krajach, że **w Niemczech, wytwarzających produkt krajowy brutto ok. 5,5-krotnie wyższy niż w Polsce, ludność dysponuje zasobami pieniężnymi ok. 64-krotnie wyższymi niż w Polsce.**

Porównanie z Niemcami ma charakter przykładowy, lecz podobne różnice wystąpiłyby przy porównaniu Polski z innymi krajami OECD. Spośród krajów Europy Środkowej i Wschodniej znacznie korzystniejsze od Polski relacje kwoty depozytów bankowych do PKB osiągają Czechy (ponad 70%) i Słowacja (ponad 60%), a nieco lepsze Węgry (ok. 37%) i Słowenia (35%).

Pozytywny wpływ na gospodarkę Polski w roku 2000 miała zdecydowana poprawa koniunktury światowej. **Roczny wzrost produktu krajowego brutto (PKB) wszystkich krajów** (określany także mianem światowego wzrostu gospodarczego) **w 1998 r. wyniósł 2,6%, w 1999 r. — 3,4%, w 2000 r. zaś wyniósł 4,7%**, co jest wartością największą od jedenastu lat. Wzrost światowego PKB byłby jeszcze wyższy, gdyby nie wysokie ceny ropy naftowej i wynikające stąd zwiększone koszty energii. W 2000 r. zostały przewyżnione negatywne skutki kryzysów walutowych na rynkach wschodzących (kryzys w Azji Południowo-Wschodniej w 1997 r., w Rosji w 1998 r. i w Brazylii w 1999 r.). W krajach należących do OECD wzrost PKB wyniósł 4,3%, wobec 3% w 1999 r. i 2,5% w 1998 r., co także było najlepszym wynikiem od kilkunastu lat.

Dla polskiej gospodarki największe znaczenie ma sytuacja gospodarcza w Unii Europejskiej, do której kierujemy aktualnie ponad 70% całego eksportu. W 1999 r. w UE nastąpiło zwolnienie tempa wzrostu gospodarczego do 2,4%; w 2000 r. tempo wzrostu zwiększyło się do 3,4%. W roku 2001 spodziewane jest osłabienie dynamiki rozwoju gospodarczego. W skali ogólnoswiatowej w roku 2001 PKB może zwiększyć się o 3,4%, w tym w krajach Unii nie więcej niż o 3%, przy czym tempo ich popytu importowego zmaleje z 11% do 8% (w 1999 r. wyniosło 5,4%).

Coraz szersze otwarcie polskiej gospodarki na świat poprzez wzrost powiązań gospodarczych z zagranicą daje szansę na wykorzystanie otoczenia zewnętrznego dla rozwoju kraju, ale wiąże się też z przenoszeniem skutków negatywnych z gospodarki światowej do Polski, aczkolwiek osłabienia koniunktury światowej nie są jedyną przyczyną okresowego spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego Polski.

Oznacza to, że zewnętrzne uwarunkowania rozwoju w nadchodzących latach, poczynając od roku 1999, mogą być dla Polski gorsze niż dotychczas, proces osiągnięcia standardów UE będzie dłuższy niż oczekiwano, koszt zaś społeczny tego procesu — trudniejszy do zaakceptowania.

1.3. Ku zintegrowanemu łaadowi zrównoważonego rozwoju

W nowych jakościowo uwarunkowaniach systemowych, w ciągłym procesie przewidywania i projektowania przyszłości, rozwiązywania sytuacji konfliktowych, w ciągłej grze o kształt przestrzeni proces równoważenia rozwoju, regulowany przez formułowanie zasad i kierunków określających **politykę ładu zintegrowanego**, będzie łączył w sobie:

- **ład społeczny** identyfikujący strategiczne cele i środki oraz przedsięwzięcia zmierzające do poprawy jakości życia społeczeństwa,
- **ład ekonomiczny** określający strategiczne cele i środki generujące efektywny rozwój społeczno-gospodarczy,
- **ład ekologiczny** formułujący uwarunkowania i strategiczne cele ochrony i racjonalnego kształtowania

środowiska przyrodniczego, zmierzające do utrwalania rozwoju ekologicznie zrównoważonego (ekorozwoju),

- **ład przestrzenny** określający strategiczne cele i kryteria kształtowania struktur przestrzennych wyrażające zasady i kierunki gospodarowania przestrzenią geograficzną.

W zależności od poziomu spójności osiągniętej w wyniku stosowanych procedur iteracyjnych i negocjacyjnych w całym systemie regulowania rozwoju urzeczywistniać się będzie w zróżnicowanym terytorialnie zakresie **ład zintegrowany**, wyrażając najwyższy, chociaż nie wszędzie osiągalny, stopień realizacji strategii równoważenia rozwoju.

Pojęcie ładu przestrzennego funkcjonujące w tym systemie związane z zagospodarowaniem przestrzennym, wyraża dążenie do **harmonijności, uporządkowania, proporcjonalności i równoważenia środowiska człowieka**.

W polityce przestrzennej **ład przestrzenny** wyraża zarówno funkcjonalność, logikę, czytelność i jasność struktur przestrzennych, jak i ich zharmonizowanie z przyrodą, wysoką użyteczność i efektywność we wszystkich skalach: od lokalnej do krajowej. Jest to **uporządkowana całość**, której części poddane są wspólnym regułom gry, a jej logika funkcjonowania, funkcjonalność struktury oraz czytelność przestrzenna tworzą, także w każdym wymiarze terytorialnym, wysokie walory estetyczne środowiska człowieka.

W hierarchii **wartości społecznych ład przestrzenny nabiera rosnącego znaczenia**. Staje się bowiem w coraz większym stopniu niezbywalnym elementem jakości życia i środowiska przyrodniczego, a także efektywności gospodarowania.

Te zasady równoważenia rozwoju, wraz z istniejącymi uwarunkowaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, należy przyjąć jako podstawę metodologiczną funkcjonowania całego systemu kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa określoną w rozdziale 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

2. STRATEGICZNE CELE ROZWOJU I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

2.1. System celów strategicznych instrumentem równoważenia rozwoju

Koncepcja systemowego ujęcia strategicznych celów rozwoju oraz ich transformacja na kryteria kształtowania struktur przestrzennych może stanowić ogólną metodę porządkującą proces planowania strategicznego rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania. Wynika ona z generalnych prawidłowości rzeczywistego rozwoju, w którym współzależne oddziaływanie uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, ekologicznych i przestrzennych ma stale wzrastające znaczenie.

W warunkach wzrastającej złożoności rozwoju wzmocnienie spójności celów społecznych, ekologicznych, ekonomicznych i przestrzennych staje się niezbędne ze względu na:

- **coraz większy wpływ integracyjnego oddziaływania uwarunkowań i czynników rozwoju** (społecznych, przyrodniczych, ekonomicznych, techniczno-technologicznych, przestrzennych, organizacyjnych) na sprawność funkcjonowania i efektywność rozwoju złożonych struktur,
- **uczestniczenie w procesach rozwoju coraz większej liczby coraz bardziej wyspecjalizowanych podmiotów gospodarczych**, grupujących się w zróżnicowane sektorowo i terytorialnie struktury organizacyjne, podejmujących w wyniku społecznego podziału pracy realizację różnych celów i kierujących się własnymi kryteriami oceny i wartościowania, częściowymi kalkulacjami ponoszonych nakładów i uzyskiwanych efektów w ich ramach organizacyjnych, a często także autonomicznymi dążeniami, sprzecznymi z realizacją celów ogólnospołecznych,
- **wzrost wzajemnej kolizyjności celów**, występującej szczególnie przy wielorakiej przydatności przestrzeni dla różnych sfer działalności człowieka oraz wzrastającej złożoności struktur przestrzennych.

Systemowe ujęcie celów strategicznych wymienionych w tabeli 1 tworzy warunki do kształtowania, w długookresowym procesie rozwoju, **sytuacji synergicznych** umożliwiających osiągnięcie **wyższej efektywności** przez wytwarzanie **wartości mnożnikowych**, zarówno w sferze **efektów**, jak i **nakładów**.

2.2. Cele rozwoju społeczno-gospodarczego podstawą systemu gospodarowania przestrzenią

Wykorzystanie walorów zwornikowego położenia Polski w nowej przestrzeni europejskiej będzie tworzyć szanse na:

- **pobudzenie rozwoju** społeczno-gospodarczego przez intensyfikację współpracy międzynarodowej zarówno w skali całej gospodarki narodowej, jak i w skali regionalnej i lokalnej w celu zwiększania konkurencyjności polskiego potencjału;
- **umacnianie bezpieczeństwa narodowego** przez kształtowanie wielopaństwowych i międzyregionalnych układów równowagi i współzależności różnych interesów narodowych w warunkach utrwalonej już siły potencjału ekonomicznego państw Europy Zachodniej i licznych jeszcze słabości polskiej gospodarki;
- **rewitalizację ekologiczną** stref zdegradowanych i utrwalanie ochrony ich zasobów przez kształtowanie i umacnianie międzynarodowego systemu ochrony ekologicznej i zwiększenia efektywnego wsparcia kapitałowego i technologicznego.

Realna możliwość wykorzystywania tych szans została już empirycznie potwierdzona w procesie kształ-

tującym zintegrowaną Europę w różnych sytuacjach geopolitycznych. Adaptując ich siły generujące rozwój, polityka przestrzenna państwa powinna kształtować **korzystne uwarunkowania dla procesów konkurencji, innowacji i aktywności indywidualnej** wzbudzanych przez globalne i europejskie trendy gospodarki rynkowej.

Polityka ta powinna kształtować warunki stymulujące tworzenie struktur przestrzennych oddziałujących synergicznie na dynamizację rozwoju kraju poprzez inicjowanie i wspomaganie przedsięwzięć społeczno-gospodarczych kapitału i samorządów terytorialnych urzeczywistniających te procesy. Poza oddziaływaniem tej polityki nie mogą pozostać strefy i ośrodki (miasta, regiony) zapóźnione cywilizacyjnie z przyczyn historycznych lub z powodu zmian struktur administracyjnych w wyniku nowego podziału terytorialnego.

Aktywna polityka regionalna państwa powinna oddziaływać na przyspieszenie ich rozwoju poprzez tworzenie warunków do lokalizacji **przedsięwzięć efektywnych ekonomicznie, uwzględniając wykorzystanie:**

- **historycznie ukształtowanej struktury przestrzennej kraju**, która tworzy korzystne warunki dynamizacji rozwoju kraju. Utrwalone w procesie dotychczasowego rozwoju dysproporcje w poziomie zagospodarowania, występujące pomiędzy zachodnią a północno-wschodnią i wschodnią częścią kraju — tworzą istotne zagrożenie osiągnięcia celów strategicznych;
- **walorów środowiska przyrodniczego**, którego **bogactwo i unikatowość w skali europejskiej wartości**, stwarzają warunki umożliwiające stopniowe dochodzenie miejscowej ludności do europejskich parametrów rozwoju i standardów życia. Walory różnorodności biologicznej wskazują natomiast na to, że imperatywem musi się stać przestrzeganie zasad ekorozwoju;
- **przesłanek demograficznych**, które wskazują na konieczność: racjonalnego zagospodarowania znaczącego ekonomicznie przyrostu zasobów pracy już do roku 2005 (ok. 2 mln), co przy niskiej mobilności przestrzennej społeczeństwa i skali oraz koncentracji przestrzennej bezrobocia (w tym ok. 1 mln bezrobocia ukrytego w rolnictwie) stanowi poważne wyzwanie dla gospodarki narodowej i restrukturyzacji systemu edukacji, współzależnie z przebudową całej sieci szkół średnich i wyższych.

Tak określone szanse i uwarunkowania rozwoju nawiązują do **głównych wyzwań i węzłowych problemów przekształceń polskiej i europejskiej przestrzeni w XXI wieku**.

Głównym motywem wyboru **celów strategicznych** kreujących politykę przestrzenną państwa jest **historyczna konieczność i szansa dynamizacji rozwoju i osiągnięcia na tej drodze europejskich standardów życia społeczeństwa poprzez istotne zwiększenie konkurencyjności gospodarki narodowej w otwartym systemie światowym**.

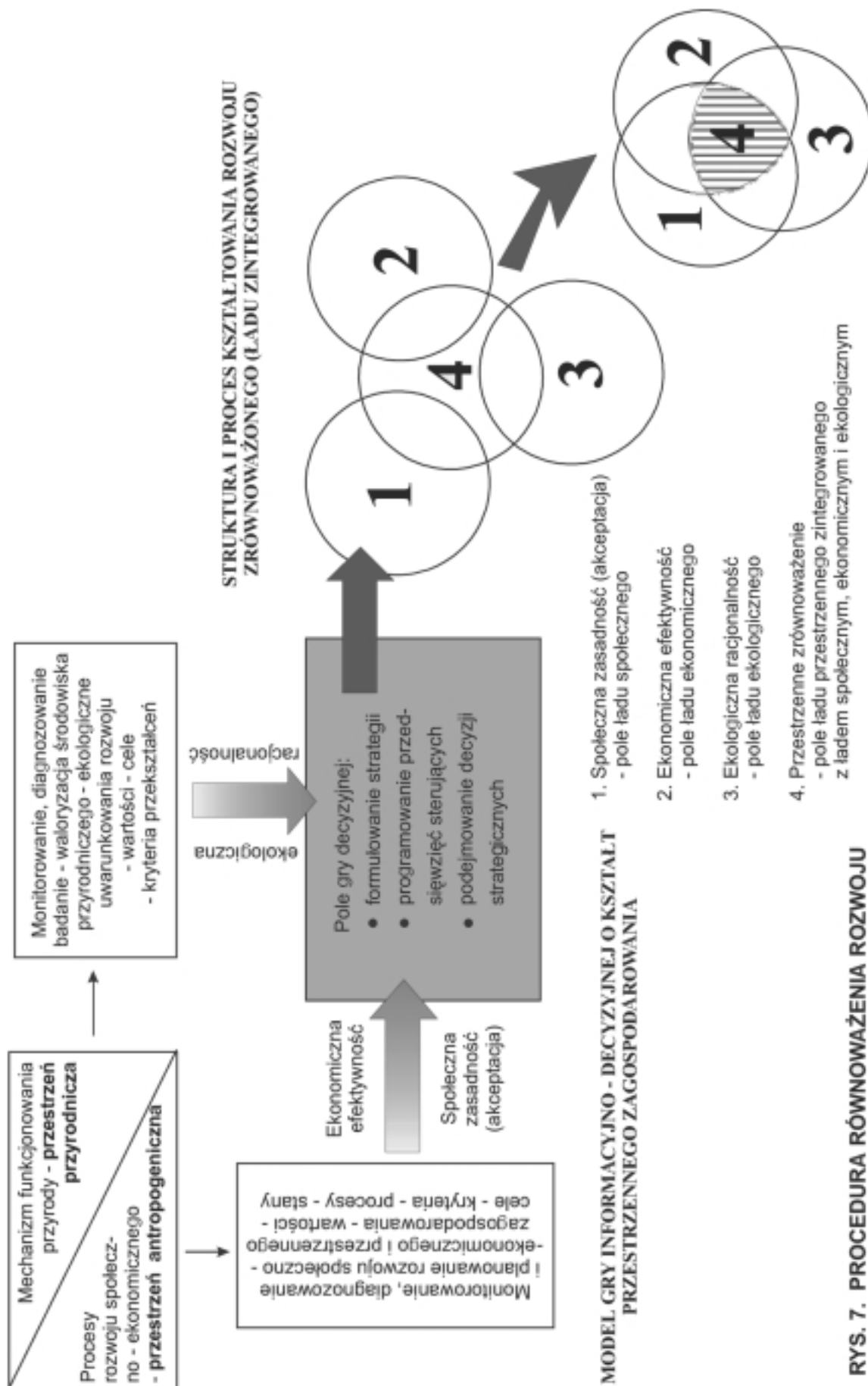


TABELA 1. CELE STRATEGICZNE — CELE GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ — KRYTERIA KSZTAŁTOWANIA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Cele strategiczne	Cele gospodarowania przestrzenią	Kryteria kształtowania zagospodarowania przestrzennego
1. Stymulowanie i umacnianie integracji Polski z UE	Kształtowanie struktur przestrzennych nawiązujących do europejskiego systemu gospodarki przestrzennej	<ul style="list-style-type: none"> • dążenie do osiągnięcia spójności ustawodawstwa polskiego z systemami prawnymi UE; • tworzenie warunków do współpracy i współtworzenia demokratycznego ładu w Europie; • tworzenie warunków do swobodnego przepływu towarów, usług, ludzi i kapitału, jak też dostępu do funduszy strukturalnych, napływu inwestycji, technologii; • poprawa środowiskowych warunków życia społeczeństwa poprzez wdrażanie europejskich norm ekologicznych, technologii przyjaznych dla środowiska, oszczędności surowców i energii; • tworzenie warunków do przyspieszenia restrukturyzacji tych działów i gałęzi gospodarki (a więc i regionów), które nie będą konkurencyjne na rynkach światowych; • tworzenie warunków dla zmian strukturalnych w rolnictwie, • przyjęcie standardów ekologicznych UE; • tworzenie warunków dostępu do europejskich funduszy strukturalnych oraz środków pomocowych; • przygotowanie priorytetowych programów poziomu centralnego: infrastruktury transportowej, programów rozwoju wsi, programów współpracy transgranicznej; • tworzenie warunków dla podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni dla inwestorów krajowych i zagranicznych
2. Kształtowanie mechanizmów generujących efektywny rozwój społeczno-gospodarczy	Kształtowanie struktur przestrzennych tworzących warunki wzrostu efektywności gospodarowania	<ul style="list-style-type: none"> • tworzenie warunków przestrzennych umożliwiających racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych i kulturowych nieprzemieszczalnych przestrzennie, najmniej kapitałochłonne wykorzystanie istniejącego majątku i zasobów pracy; • kształtowanie elastycznych struktur przestrzennych podatnych na dalszy rozwój, bez barier i ograniczeń; • kształtowanie warunków przestrzennych tworzących wartości mnożnikowe, korzystne procesy kumulatywne; • kształtowanie układów przestrzennych, których struktura zwiększa sprawność i niezawodność funkcjonowania; • dostosowanie struktur przestrzennych do rodzaju eksploatowanych zasobów i przeciwdziałanie dewaloryzacji lub zniszczeniu innych zasobów; • tworzenie warunków przestrzenno-funkcjonalnych minimalizujących transportochłonność (pośrednio także energochłonność) gospodarowania; • oszczędne użytkowanie przestrzeni
3. Poprawa standardu cywilizacyjnego społeczeństwa (jakość życia)	3.1. Kształtowanie racjonalnych, społecznie akceptowalnych i efektywnych ekonomicznie relacji ośrodków (zamieszkania, pracy—rekreacji, usług—władzy).	<ul style="list-style-type: none"> • proporcjonalne rozmieszczenie ludności w stosunku do podaży miejsc pracy i pojemności osiedleńczej układów osadniczych; • racjonalne relacje funkcjonalno-przestrzenne między ośrodkami zamieszkania, pracy, odpoczynku, usług, władzy; • akceptowalny społecznie techniczno-przestrzenny standard środowiska człowieka niezależnie od zróżnicowanych przestrzennie warunków

	<p>3.2. Kształtowanie struktur przestrzennych, kreujących nowe jakościowo potrzeby społeczne oraz ich stopniową egalitaryzację.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • policentryczna struktura ośrodków zurbanizowanych zdolnych do tworzenia wielodyscyplinowych środowisk kultury, nauki, szkolnictwa wyższego, przedsiębiorczości i innowacji, kreujących nowe wartości społeczne i oddziaływanie innowacyjne na otoczenie; • tworzenie warunków przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych umożliwiających społeczeństwu ruchliwość przestrzenną i wielość wyboru wartości, i urzeczywistnienie szans
<p>4. Ochrona i racjonalne kształtowanie środowiska przyrodniczego</p>	<p>Kształtowanie struktur przestrzennych oddziałujących hamująco na dewaloryzację środowiska przyrodniczego, tworzących warunki funkcjonalno-przestrzenne umożliwiające aktywną ochronę jego wartości, prowadzących do realizacji ekorozwoju.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • zgodność charakteru i struktury zagospodarowania przestrzennego z cechami i walorami środowiska przyrodniczego; • zgodność poziomu i intensywności zagospodarowania z naturalną chłonnością środowiska i jego odpornością na zniszczenia; • eksponowanie wartości krajobrazowych środowiska i ich harmonizowanie z zagospodarowaniem; • tworzenie warunków przestrzennych zapewniających ścisłą ochronę unikatowych wartości środowiska; • tworzenie warunków przestrzennych umożliwiających odzyskiwanie utraconej równowagi ekologicznej; • zachowanie ograniczonych zasobów ziemi preferowanych do produkcji żywności; • dążenie do zwiększenia lesistości kraju, kształtowanie bardziej odpornej, zbliżonej do naturalnej, struktury zalesień; • tworzenie warunków dla ochrony i rozwoju terenów zielonych wewnątrz i wokół miast oraz odpowiednio zagospodarowanych terenów rekreacyjnych
<p>5. Ochrona dziedzictwa kulturowego</p>	<p>Kształtowanie struktur przestrzennych umożliwiających ochronę krajobrazu kulturowego i pojedynczych zabytków przed zniszczeniem, degradacją, dewaloryzacją oraz podjęcie działań mających na celu udostępnienie dziedzictwa kulturowego społeczeństwu.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • przestrzenne oddalenie trwałych źródeł dewaloryzacji od obiektów dziedzictwa kulturowego; • dostępność komunikacyjna krajobrazu kulturowego w sposób eksponujący jej najwyższe wartości i walory oraz przeciwdziałający jej degradacji; • wkomponowanie obiektów dziedzictwa kulturowego narodu we współczesne struktury funkcjonalno-przestrzenne; • powiązanie funkcjonalno-przestrzenne obiektów dziedzictwa kulturowego z krajobrazem przyrodniczym
<p>6. Podnoszenie bezpieczeństwa państwa</p>	<p>Kształtowanie struktur przestrzennych charakteryzujących się wzrostem walorów obronnych, które zapewniałyby możliwie maksymalne bezpieczeństwo i ochronę ludności oraz niezawodność i ciągłość funkcjonowania państwa w warunkach wojennych, a także odznaczałyby się wysoką odpornością na skutki lokalnych awarii i klęsk żywiołowych.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • tworzenie warunków dla harmonijnego rozwoju sieci osadniczych, niepowiększanie dysproporcji w rozmieszczaniu ludności, preferencje dla struktur pasmowych; • zwiększanie substytucyjności systemów infrastrukturalnych: komunikacyjnych, telekomunikacyjnych, energetycznych, wodnych; tworzenie systemów awaryjnych; • tworzenie warunków umożliwiających zmniejszanie koncentracji w kształtowaniu ośrodków przemysłowych, administracyjnych, biznesu, skupisk infrastruktury społecznej itp; • umacnianie regionalnej i lokalnej samowystarczalności gospodarczej, zwłaszcza żywnościowej; • tworzenie warunków zmniejszających prawdopodobieństwo awarii i klęsk żywiołowych, ograniczających ich skutki i poprawiających skuteczność akcji ratowniczych; • tworzenie warunków w zakresie wykorzystania i dostępności komunikacyjnej na obszarze kraju dla potrzeb sił zbrojnych, zwłaszcza w zakresie budowanych autostrad oraz towarzyszącej im infrastruktury

Tak sformułowany motyw i cel generalny wyznacza system celów z nim współzależnych. W bardzo ogólnym i uniwersalnym ujęciu tworzą one strukturę, w której:

- **kształtowanie mechanizmów generujących efektywny ekonomicznie rozwój** społeczno-gospodarczy kraju w dostosowaniu do zróżnicowanych przestrzennie uwarunkowań i zasobów, stanowiłoby naczelnym i niczym niezastępowalnym imperatywem działania wszystkich podmiotów gospodarujących;
- stopniowa, lecz stała i społecznie odczuwalna, **poprawa standardu cywilizacyjnego** społeczeństwa byłaby osiągnięta wraz z postępującym rozwojem gospodarczym według zasady „tworzenia szans dla każdego”;
- **ochrona i racjonalne kształtowanie środowiska przyrodniczego** wkomponowane w procesy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania prowadziłyby stopniowo do coraz pełniejszego urzeczywistnienia **ekorozwoju**;
- **ochrona dziedzictwa kulturowego** poprzez niekonfliktogenne wkomponowywanie zagospodarowania kraju, regionów, miast i osiedli w **przestrzeń historyczną** kształtowałaby i utrwalała **tożsamość** polskiej przestrzeni w systemie europejskim;
- **podnoszenie bezpieczeństwa państwa** w nowej sytuacji gospodarczej Europy zapewniałoby możliwie maksymalne zdolności obronne kraju i ochronę ludności, niezawodność i ciągłość funkcjonowania państwa.

Zwornikiem **spinającym** ten system celów strategicznych jest **kształtowanie ładu przestrzennego**, uwarunkowanego procesami rozwoju społeczno-gospodarczego i zmianami w środowisku przyrodniczym, stanowiąc współzależne z nimi **tworzywo** poprawy jakości życia, efektywności gospodarowania i jakości środowiska przyrodniczego oraz podnoszenia zdolności obronnych **państwa w zróżnicowanej przestrzeni geograficznej kraju**.

Wkładem polityki przestrzennej w realizację strategicznych celów rozwoju powinno być kształtowanie struktur przestrzennych, tworzących warunki korzystne dla poprawy warunków życia ludności, aktywnej ochrony walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego, wzrostu gospodarczego, integracji europejskiej i bezpieczeństwa kraju.

Historycznie ukształtowana struktura funkcjonalno-przestrzenna Polski generalnie odpowiada wynikającym stąd zadaniom. Obiektywnie uwarunkowana polaryzacja tej struktury prowadzi już obecnie do ukształtowania węzłów, nisz, pasm i stref aktywności, przedsiębiorczości i innowacji w miejscach preferowanych przez krajowe i zagraniczne podmioty gospodarcze. Funkcją polityki państwa będzie dążenie do przyspieszenia procesów równoważenia tych ogniw struktury przestrzennej kraju, w sposób sprzyjający zachowaniu policentryzmu i umiarkowanego stopnia koncentracji tej struktury.

3. STRUKTURALNE PRZEKSZTAŁCENIA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

3.1. Główne kierunki transformacji struktury społeczno-gospodarczej kraju podstawą przekształceń przestrzennych

Realizacja długookresowych celów rozwoju społeczno-gospodarczego kształtować będzie **procesy transformacji struktury społeczno-gospodarczej kraju**, w których:

1. **Restrukturyzacja technologiczna przemysłu** oraz transformacja jego struktury od przemysłu ciężkiego, surowcowo-energetycznego do przemysłu wysokiej technologii stanie się siłą napędową restrukturyzacji regionów tradycyjnie „uprzemysłowionych”, powodować będzie zasadnicze zmniejszenie emisji zanieczyszczeń wody, atmosfery i gleby oraz spadek zasobochłonności rozwoju gospodarczego wraz ze wszystkimi pozytywnymi skutkami dla środowiska i dalszego rozwoju; można oczekiwać, że wraz z tym poddane zostaną restrukturyzacji co najmniej, ale i przede wszystkim — Górnośląski Okręg Przemysłowy (przemysł wydobywczy i hutniczy), aglomeracja łódzka (przemysł włókienniczy), wałbrzyski okręg przemysłowy (przemysł węglowy), aglomeracja krakowska (huta surowcowa); dwa okręgi wydobywania surowców będą stopniowo wyczerpywać swoje zdolności produkcyjne (Dolnośląskie i Konińskie Zagłębie Węglowe), a pozostałe — do pierwszych dziesięcioleci XXI wieku.⁴
2. **Zmiana struktury i tempa procesu industrializacji** stanie się podstawą przekształceń strukturalnych procesu urbanizacji przez:
 - zmniejszenie udziału zatrudnienia w sektorach: I (rolnictwo, leśnictwo), II (przemysł i budownictwo) oraz wzrost w sektorze III (usługi) i IV (nauka);
 - wzrost poziomu urbanizacji (udział ludności miejskiej w ludności ogółem) oraz udziału ludności pozarolniczej w ludności wiejskiej;
 - zmiany w strukturze przestrzennej urbanizacji w drodze racjonalizacji rozwoju demograficznego aglomeracji i okręgów przemysłowych Polski południowej; wraz z tym może nastąpić wzrost kilkunastu miast i aglomeracji, które staną się ośrodkami nowych regionów samorządowo-rządowych, a mechanizm gospodarki rynkowej spowoduje przyspieszony rozwój kilku miast (4—6), które mogą stać się nowymi biegunami dynamizacji o znaczeniu europejskim.

3. Strukturalna reforma polskiego systemu edukacji w kierunku nowych wyzwań społeczeństwa infor-

⁴ Problematykę tę zawierają programy rządowe pt. „Reforma górnictwa węgla kamiennego i hutnictwa w Polsce w latach 1998 — 2002”, „Program restrukturyzacji przemysłu hutnictwa żelaza i stali w Polsce”, „Program łagodzenia społecznych i regionalnych skutków restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego i hutnictwa żelaza i stali”, finansowane m.in. ze środków pomocowych PHARE.

macyjnego stanie się motoryczną siłą napędową innowacyjności społeczeństwa i jego otwarcia na Europę i świat XXI wieku.

4. **Restrukturyzacja rolnictwa** poprzez przemiany własnościowe i przekształcanie struktury agrarnej (prywatyzacja PGR-ów, stały wzrost powierzchni gospodarstw rolnych) spowoduje zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie oraz stopniową eliminację upraw na najgorszych gruntach i uproduktywnienie najlepszych.
5. **Restrukturyzacja zagospodarowania rekreacyjnego** poprzez prywatyzację bazy turystycznej oraz rozbudowę i unowocześnienie infrastruktury technicznej generować będzie rozwój społeczno-gospodarczy ekologicznie niezdegradowanych regionów Polski północnej i południowej;
6. **Budowa i rozbudowa nowoczesnej infrastruktury technicznej** podwyższać będzie sprawność funkcjonowania gospodarki, państwa i społeczeństwa i ich powiązań z przestrzenią europejską.

Przedstawione wyżej procesy i sterujące nimi przedsięwzięcia stanowić powinny **główne linie strategiczne** złożonego procesu restrukturyzacji gospodarki, tworząc korzystne warunki dla realizacji aktywnej polityki równoważenia rozwoju. Ich przyspieszenie tworzyłoby w ukształtowanej historycznie strukturze przestrzennej Polski węzły i pasma nowoczesnej infrastruktury społecznej i technicznej, te zaś, przy aktywnym wsparciu państwa poprzez politykę regionalną, powinny generować rozwój i postęp cywilizacyjny w całej strukturze i pobudzać dalszy proces integracji ze światem.

Kluczowe znaczenie dla przebiegu tych procesów transformacji będzie miało tempo i struktura kształtowania PKB.

3.2. Otwarty system przestrzenny kraju XXI wieku — elastyczny model równoważenia rozwoju polskiej przestrzeni

Ewolucja usytuowania polskiej przestrzeni w Europie oraz jej uwarunkowania wewnętrzne dokumentują, że **otwarty system** przestrzenny kraju **dynamizujący** jej przekształcenia w pierwszych dziesięcioleciach XXI wieku mogłyby tworzyć:

- **europański i krajowy system infrastruktury technicznej**, której konstrukcją nośną będzie system autostrad i dróg ekspresowych, zmodernizowanych kolei, portów morskich i lotnisk oraz system energetyczny i gospodarki wodnej;
- **metropolia stołeczna**, której ranga i szansa w systemie europejskim jest współcześnie porównywalna z Wiedniem, Marsylią, Genewą, Tuluzą, Neapolem, Dortmundem, Antwerpią, Kijowem, Pragą i Budapesztem; wzrost jej znaczenia jest potencjalnie możliwy, jednak pod warunkiem, że Warszawa sama znajdzie i uruchomi siły modernizacyjne, po to, aby stać się atrakcyjnym i konkurencyjnym miejscem lokalizacji kapitału, innowacyjności i przedsiębiorczości europejskiej;
- **zbiór potencjalnych biegunów (ośrodków) rozwoju** społeczno-gospodarczego o znaczeniu europejskim (tzw. europolii), które w procesie **konkurencji międzynarodowej** (europejskiej) tworzyć będą coraz silniejsze węzły przedsiębiorczości i innowacji oddziaływające na całą polską i europejską przestrzeń; powstawać one będą w procesie europejskiej konkurencji wartości miejsca dla lokalizacji kapitału i przedsiębiorczości; (przeprowadzone analizy wskazują, że jako kształtujące się **europole**, z najwyższymi szansami na dalszy rozwój, **można już traktować Warszawę, Trójmiasto, Poznań i Kraków**; do ośrodków, które mogą potencjalnie w dłuższym okresie czasu osiągnąć tę szansę, w układzie konkurencji europejskiej, można zaliczyć **Szczecin, Wrocław, Łódź, Katowice, Lublin**, a także **Białystok, Rzeszów** i bipolarną aglomerację **Bydgoszcz – Toruń**;
- **pasma potencjalnie najwyższej innowacyjności i aktywności** społeczno-gospodarczej kształtujące się współzależnie z **budową i modernizacją** międzynarodowego i krajowego systemu infrastruktury technicznej (głównym jego elementem będzie system autostrad i linii kolejowych, telekomunikacyjnych, paliwowo-energetycznych);
- **sieć krajowych, ponadregionalnych i regionalnych ośrodków równoważenia rozwoju** kreowanych w strefach, które z powodu historycznie ukształtowanego opóźnienia cywilizacyjnego i recesji okresu transformacji ustrojowej wymagają aktywizacji przy pomocy czynników zewnętrznych, inaczej grozi im trwała peryferyzacja i marginalizacja. Do ośrodków krajowych zaliczono: **Olsztyn, Kielce, Opole, Zieloną Górę i Częstochowę**. Do ośrodków ponadregionalnych zaliczono: **Elbląg, Koszalin, Suwałki, Gorzów Wielkopolski, Siedlce, Białą Podlaską, Chełm, Zamość, Przemyśl, Bielsko-Białą, Wałbrzych, Jelenią Górę, Radom, Piotrków Trybunalski, Kalisz i Ostrów Wielkopolski**. Ponadto wyróżniono 51 miast stanowiących sieć regionalnych ośrodków równoważenia rozwoju, obejmującą: **Swinoujście, Kołobrzeg, Stargard Szczeciński, Żary, Żagań, Głogów, Gniezno, Leszno, Lubin, Legnicę, Lubliniec, Bolesławiec, Świdnicę, Dzierżoniów, Nysę, Brzeg, Tarnowskie Góry, Piłę, Szczecinek, Kolin, Inowrocław, Słupsk, Wejcherowo, Starogard Gdański, Tczew, Grudziądz, Włocławek, Płock, Kutno, Sieradz, Bełchatów, Racibórz, Rybnik, Cieszyn, Kędzierzyn-Koźle, Pszczynę, Żywiec, Oświęcim, Zawiercie, Myszków, Tomaszów Mazowiecki, Skiernewice, Ciechanów, Ostrołękę, Łomżę, Ełk, Puławy, Tarnobrzeg, Tarnów, Nowy Sącz, Krosno**;
- **strefy i ośrodki gospodarki turystycznej**, w których najwyższe w kraju **walory środowiska** przyrodniczego i unikatowe wartości kultury materialnej pobudzać będą **popyt europejski** — główne źródło ich potencjalnej **aktywizacji**;
- **europejska i krajowa sieć ekologiczna** ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego.

Można oczekiwać, że kształtujące się w ten sposób w procesie gry rynkowej i celowo kształtowane przez politykę regionalną państwa **ośrodki, pasma i strefy**

stawać się będą **głównymi ogniwami dynamizującymi rozwój kraju**.

W wyniku obiektywnie uwarunkowanych trendów wspieranych aktywnym oddziaływaniem państwa może kształtować się już w perspektywie najbliższego dwudziestolecia **polski biegun Europy Środkowej** koncentrujący aktywność społeczno-gospodarczą konkurencyjną w skali gospodarki europejskiej, położony w wieloboku pomiędzy Gdańskiem, Bydgoszczą, Poznaniem, Wrocławiem, Krakowem, Łodzią i Warszawą. Głównym centrum jego polaryzacji europejskiej powinna stać się w połowie XXI wieku wielka konurbacja warszawsko-łódzka. Centralne jego położenie oraz dogodne powiązania infrastrukturalne sprzyjałyby przy tym dyfuzji aktywności i postępu na obszar całego kraju, a usytuowanie na skrzyżowaniu ważnych międzynarodowych szlaków komunikacyjnych w relacjach wschód—zachód i północ—południe byłoby ważnym czynnikiem zapobiegania wciąż możliwej marginalizacji Polski w strukturze integrującej się Europy.

3.3. Priorytety przekształceń przestrzennego zagospodarowania kraju

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju realizująca misję cywilizacyjną polskiej transformacji ustrojowej oraz współzależne z nią strategiczne cele rozwoju dążyć będzie do:

I. **dynamizacji** polskiej przestrzeni w europejskim systemie konkurencji, innowacyjności i efektywności poprzez kształtowanie warunków przestrzennych, które:

- **tworzą lokalne, regionalne i europejskie systemy innowacji** umożliwiające podmiotom gospodarczym efektywne wejście do gry konkurencyjnej w systemie gospodarki globalnej;
- **ułatwiają dostępność** polskich i zagranicznych podmiotów gospodarczych do systemów (węzłów i pasm) infrastruktury technicznej i społecznej o standardach europejskich;
- **stymulują współpracę międzynarodową** gmin i regionów w europejskim systemie gospodarowania, w tym współpracę transgraniczną zorganizowaną instytucjonalnie zgodnie z polskim prawem;
- **umożliwiają zagospodarowanie** w oparciu o popyt międzynarodowy polskiej **przestrzeni rekreacyjnej** oraz ośrodków i obiektów polskiej kultury materialnej;
- **pozwalają na osiągnięcie najwyższych korzyści z wydatkowania środków budżetowych na inwestycje centralne** (np. infrastrukturalne), także w powiązaniu z efektywnością wykorzystania środków wspomaganie zagranicznego;

II. **zachowania warunków naturalnych** całej przestrzeni kraju poprzez:

- promowanie i upowszechnianie ekorozwoju jako nadrzędnej idei kształtowania trwałego rozwoju;

- powszechne stosowanie kryteriów ekologicznych w kreowaniu przekształceń przestrzennych promowanych przez politykę państwa;

- aktywną ochronę zasobów unikatowych i najcenniejszych dla zachowania i utrwalania różnorodności biologicznej polskiej przestrzeni;

III. **restrukturyzacji** ogniw struktury przestrzennej kraju zdeformowanych przez procesy historycznego rozwoju:

- konurbacji południowej, ze szczególnym uwzględnieniem jej jądra — Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego;
- regionu południowo-wschodniego zdeformowanego strukturalnie przez procesy trwałego zapóźnienia cywilizacyjnego i nieudane próby jego przełamania w okresie ostatniego 50-lecia;

IV. **kompleksowej modernizacji obszarów wiejskich** przez:

- wielofunkcyjny rozwój kojarzący współzależnie transformację rolnictwa, gospodarki leśnej, turystycznej i wodnej, wraz z ochroną środowiska i dóbr kultury;
- rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej umożliwiającą sprawne funkcjonowanie transformowanego kompleksu gospodarczego;
- wykorzystanie wartości historycznie ukształtowanej wiejskiej sieci osadniczej w celu podwyższenia standardów życia ludności wiejskiej;

V. **modernizacji adaptacyjnej** całej struktury przestrzennego zagospodarowania kraju poprzez:

- powszechne podejmowanie przez samorządy lokalne i regionalne przedsięwzięć wzajemnie skoordynowanych w celu podwyższenia sprawności funkcjonowania ukształtowanych w procesach dotychczasowego rozwoju struktur przestrzennych;
- wspomagający udział w tych przedsięwzięciach publicznych środków centralnych, o ile ich skala przekracza możliwości lokalne czy regionalne, a zasadność społeczna dokumentuje niezbędność ich realizacji;

VI. **stymulowania zróżnicowanej regionalnie i lokalnie aktywności** społeczno-gospodarczej poprzez:

- prowadzenie aktywnej polityki regionalnej państwa wspomagającej realizację celów publicznych o znaczeniu ogólnokrajowym i europejskim;
- wspomaganie przedsięwzięć publicznych o znaczeniu regionalnym w regionach cywilizacyjnie zapóźnionych.

Powyższe priorytety polityk przestrzennego zagospodarowania kraju współzależne ze strategią rozwoju społeczno-gospodarczego wyznaczać będą główne kierunki przekształceń polskiej przestrzeni. Ich cel finalny określa projekcja **otwartego systemu przestrzennego zagospodarowania kraju**.

III. GŁÓWNE KIERUNKI POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

1. POLITYKA DYNAMIZACJI PRZEKSZTAŁCENÍ — KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI OTWARTEJ, KONKURENCYJNEJ, INNOWACYJNEJ I EFEKTYWNEJ

1.1. Polityka kształtowania systemu dynamizacji przestrzennej struktury kraju

Nowy kształt przestrzeni europejskiej wyłoni się w pierwszych dekadach XXI wieku jako rezultat:

- procesu powstawania nowego typu gospodarki globalnej i globalnego społeczeństwa,
- procesu konsolidacji i rozszerzenia Unii Europejskiej,
- procesu ostatecznego zwycięstwa politycznego systemu demokracji i ekonomicznego systemu gospodarki rynkowej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

W takim kontekście będą się kształtowały procesy powstawania nowej przestrzeni Polski na początku XXI wieku. Najważniejsze znaczenie dla intensyfikacji tych procesów będą miały:

- **struktury konkurencji**, innowacyjności i efektywności, które w gospodarce rynkowej stanowią siłę motoryczną rozwoju; mechanizmy ich funkcjonowania nie zostały jeszcze rozpoznane;
- **struktury tranzytowe**, których konstrukcję nośną tworzy europejski układ komunikacyjny przebiegający przez Polskę oraz ośrodki osadnicze (miasta różnej wielkości) położone w jego węzłach;
- **struktury komplementarne**, które stanowią podstawę kooperacji i współpracy; perspektywy ich kształtowania w skali krajowej i regionalnej są jeszcze słabo rozpoznane, a w skali lokalnej ograniczone do transgranicznego przepływu zasobów pracy, handlu i rekreacji świątecznej;
- **struktury kolizji i sytuacji konfliktowych**, których obiektywnie uwarunkowanymi przesłankami będą zarówno naturalne mechanizmy rozwoju stref przygranicznych, jak i konflikty interesów lokalnych i regionalnych zróżnicowanych terytorialnie społecznością i władz samorządowych.

W ciągłym procesie ich kształtowania i samoorganizacji urzeczywistnić się będzie złożona i zmienna w czasie struktura polskiej przestrzeni, w której **tranzyt, komplementarność, konkurencja, ale i kolizyjność interesów** tworzyć będą **politykę integracji przestrzeni europejskiej**. Strategiczne cele polityki przestrzennej zagospodarowania zakładają, że podstawę kształtowania otwartego na Europę systemu przestrzennej dynamizującego rozwój społeczno-gospodarczy kraju utworzą:

- **metropolia stołeczna;**
- **sieć równomiernie rozmieszczonych w przestrzeni kraju biegunów (ośrodków) o znaczeniu europejskim;**

- **sieć ośrodków o znaczeniu krajowym, ponadregionalnym i regionalnym;**
- **pasma najsilniej dynamizujące aktywność gospodarczą kraju;**
- **strefy rekreacyjne o najwyższych walorach przyrodniczych i krajoznawczych.**

1.2. Polityka kształtowania Warszawy jako metropolii stołecznej o znaczeniu europejskim

W otwartym na przyszłość systemie dynamizującym przekształcenia strukturalne polskiej przestrzeni w Europie głównym ogniwem będzie metropolia stołeczna. Realizacja nadrzędnego celu, jakim jest konieczność zasadniczego wzmocnienia pozycji Warszawy w układzie krajowym i międzynarodowym, wymaga zapewnienia jej harmonijnego rozwoju.

Podwyższenie sprawności funkcjonowania infrastruktury technicznej poprzez jej rozbudowę i modernizację, zrównoważenie przestrzenne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne obszaru metropolitalnego oraz wykształcenie wizerunku stolicy poprzez uporządkowanie struktur urbanistycznych może stanowić przesłankę dla zdynamizowania ośrodka stołecznego, aby stał się on atrakcyjnym miejscem lokalizacji kapitału, innowacji i przedsiębiorczości europejskiej oraz siedzibą instytucji o charakterze międzynarodowym.

Podstawowym zadaniem w dziedzinie infrastruktury technicznej jest dostosowanie systemu transportowego i telekomunikacyjnego do standardów europejskich. Włączenie Warszawy w europejski system transportowy wymaga m.in. usprawnienia połączeń komunikacyjnych Warszawy z największymi ośrodkami w Europie i w kraju, przede wszystkim przez:

- budowę autostrady A-2 (Świecko – Poznań – Warszawa – Terespol),
- budowę drogi ekspresowej „Via Baltica”,
- modernizację dróg ekspresowych łączących Warszawę ze stolicami sąsiednich państw,
- modernizację linii kolejowej C-E20 (Paryż – Berlin – Warszawa – Moskwa) z przystosowaniem jej do prędkości 160 km/h,
- rozbudowę i modernizację lotniska „Okęcie” oraz realizację przewidywanej „Strefy Ekonomicznej Lotniska Okęcie”.

Rangę metropolitalną Warszawy mogą wzmocnić lub osłabić:

szanse:

- usytuowanie Warszawy na krzyżujących się szlakach komunikacyjnych Europy,
- zaplecze naukowo-badawcze, potencjał intelektualny i fachowy,
- stworzenie sprawnych powiązań transportowych z Europą Zachodnią i Wschodnią;

zagrożenia:

- istniejące zapóźnienia w stosunku do innych stolic europejskich w zakresie osiągniętych tam standardów miejskich, w tym m.in. niskie standardy usług infrastrukturalnych w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków i gospodarki odpadami,
- niedostosowanie ilościowe i jakościowe powiązań infrastrukturalnych o znaczeniu międzynarodowym do wielkości potencjalnych strumieni osób, towarów, kapitału i informacji, w konsekwencji czego Warszawa może nie skorzystać z renty swego położenia,
- niezrealizowanie takich inwestycji, jak: budowa centrów biznesu, wystaw, targów i kongresów o charakterze międzynarodowym, instytucji kapitałowych, marketingowych itp.,
- tworzenie się silnego centrum Europy Środkowej na osi miast Wiedeń – Bratysława – Budapeszt oraz szybki rozwój ośrodka gospodarczo-kulturalnego o rosnącej pozycji międzynarodowej w Pradze.

1.3. Polityka kształtowania europoli — ośrodków o znaczeniu europejskim

Rozwój europoli — ośrodków o znaczeniu europejskim — następować będzie w procesie europejskiej konkurencji wartości renty położenia dla lokalizacji kapitału i przedsiębiorczości prywatnej oraz usług publicznych. Ich potencjalny zbiór wyznaczają następujące kryteria nawiązujące do standardów europejskich:

- wielofunkcyjny charakter, z szansą na rozwój funkcji o znaczeniu europejskim,
- potencjał demograficzny przekraczający 0,5 mln mieszkańców z trwałą perspektywą wzrostu,
- złożona struktura zatrudnienia z możliwościami jego wzrostu w przemysłach wysokiej techniki, nauce i kształceniu kadr oraz instytucjach publicznych o znaczeniu ogólnopolskim i europejskim,
- węzłowe położenie w systemie komunikacji europejskiej (węzeł autostradowy, kolejowy, telekomunikacyjny, lotniczy, żeglugowy),
- ukształtowany ośrodek nauki, szkolnictwa wyższego, kultury narodowej,
- wysoka jakość środowiska człowieka (przyrodniczego i antropogenicznego), zapewniająca szybkie osiągnięcie europejskich standardów warunków życia,
- duży i chłonny rynek inwestycyjny i konsumpcyjny.

Nie wszystkie ośrodki zbioru spełniają powyższe kryteria, a o ich rzeczywistym znaczeniu zadecydują mechanizmy rynkowe, skuteczność aktywnej polityki kreatywnej samorządów i państwa oraz rzeczywista przedsiębiorczość mieszkańców. Przeprowadzone analizy wskazują, że jako kształtujące się **europole**, z naj-

wyższymi szansami na dalszy rozwój, **można już traktować Warszawę, Trójmiasto, Poznań i Kraków**. Do ośrodków, które mogą potencjalnie w dłuższym okresie czasu osiągnąć tę szansę, w układzie konkurencji europejskiej można zaliczyć także: **Szczecin, Wrocław, Łódź, Katowice, Lublin, Białystok, Rzeszów**, a także bipolarną aglomerację **Bydgoszcz—Toruń**.

Kryteriom **europoli** odpowiadają najpełniej największe polskie aglomeracje. Koncentrują się w nich bowiem zjawiska najbardziej charakterystyczne dla rozwoju miast UE, a procesy transformacji ustrojowej przebiegają szybciej niż w skali całego kraju:

- Wielofunkcyjne aglomeracje Warszawy, Poznania, Krakowa, Trójmiasta i Wrocławia są głównymi potencjalnymi obszarami docelowymi migracji oraz akumulacji kapitału, a także ośrodkami, które mogą w przyszłości awansować w europejskim systemie wielkich miast.
- Na przeciwległym biegunie sytuowana jest konurbacja górnośląska, określana jako obszar problemowy, wymagający głębokiej restrukturyzacji, aglomeracja Łodzi mająca szansę, po przezwyciężeniu istniejących barier, na dołączenie do „liderów” transformacji, a także Białystok i Rzeszów.
- W warunkach przejścia do gospodarki rynkowej ujawniają się ekonomiczne korzyści urbanizacji i aglomeracji; silnie oddziałują takie czynniki, jak przestrzenna dostępność, lokalny potencjał rynkowy, zróżnicowanie rynku pracy, obecność centrów naukowych i badawczych.
- W obecnej sytuacji, gdy przystosowywanie się społeczeństwa i gospodarki do warunków rynku, w tym międzynarodowej konkurencji, następuje najwcześniej, a także relatywnie szybko w aglomeracjach wielkomiejskich, istnieją duże szanse na objęcie procesami rozwoju także innych, mniej zurbanizowanych i mniej intensywnie zasiedlonych metropolitalnych regionów.
- Aglomeracje wielkomiejskie nie są więc zbiorem jednorodnym. Choć przewiduje się jego dalsze różnicowanie się, obserwowana trwałość układu przestrzennego aglomeracji wielkomiejskich w Polsce sugeruje, że może on stanowić podstawę ekstrapolacji na następne 10 — 15 lat. Taką sytuację można uznać za korzystną z punktu widzenia procesów transformacji zachodzących w całym kraju.
- Przemiany gospodarcze aglomeracji wielkomiejskich, nawet tych, które, jak warszawska i poznańska, są uznane za „liderów”, nie są pozbawione słabych stron. W aglomeracji Warszawy zbyt wolno rozwijają się działalności szczególnie ważne w społeczeństwie informacyjnym, jak edukacja, telekomunikacja, elektronika oraz prace badawczo-rozwojowe. Przemysł Poznania jest mało innowacyjny.
- Niezależnie od tych słabości, obserwowanych nawet w wielkich miastach uznawanych za „liderów” przemian, aglomeracje te zdecydowanie wykazują

znaczne zdolności adaptacyjne do zmieniających się warunków gospodarowania.

- Wyniki studiów diagnostycznych zgodnie wykazują względnie korzystną sytuację regionów metropolitalnych (województw), w granicach których usytuowane są aglomeracje wielkomiejskie. Charakterystyczną cechą tego układu przestrzennego jest jego znaczna stabilność. Struktury przestrzenne ukształtowane w pierwszych latach okresu transformacji nie ulegają, jak dotąd, poważniejszym zmianom.

Główne miasta polskich aglomeracji pełniły tradycyjnie, obok funkcji o zasięgu regionalnym, także pewne funkcje ogólnokrajowe. Dotyczyło to nie tylko funkcji gospodarczych i kulturalnych, lecz także politycznych:

- W pierwszej fazie transformacji na początku lat 90. funkcje krajowe niektórych aglomeracji uległy dalszemu wzmocnieniu, a znaczenie **Warszawy** wydawało się słabnąć. W latach 1995—1996 sytuacja ta uległa jednak zmianie. Wzrost gospodarczy w skali kraju przyniósł skumulowane efekty w aglomeracji warszawskiej, objawiające się przyspieszonym rozwojem usług wyższego rzędu oraz napływem kapitału zagranicznego. Śródmieście Warszawy, objęte znaczną aktywnością inwestycyjną, uzyskało szansę przekształcenia się w gospodarcze centrum dyspozycyjne wyraźnie dominujące nad innymi ośrodkami krajowymi, o przestrzennym zasięgu wpływów wykraczającym poza granice Polski. Polityka państwa powinna sprzyjać szybkiemu dostosowaniu Warszawy do międzynarodowych standardów, gdyż służy to dobrze procesom transformacji w skali całego kraju.
- Wyzwaniem numer jeden dla polityki państwa w zakresie sterowania przekształceniami strukturalnymi aglomeracji miejskich w Polsce jest przyszłość **konurbacji górnośląskiej**. Konurbacja ta wyczerpała możliwości rozwoju związane z funkcjami oraz impulsami wykształconymi jeszcze w XIX wieku i musi poszukiwać nowych podstaw gospodarczych swojego przyszłego bytu. Kryzys strukturalny w konurbacji górnośląskiej został odroczony w czasie i objawi się w pełni za ok. 5—10 lat.
- **Agglomeracja łódzka** już na początku lat 90. przeszła kulminacyjną fazę kryzysu strukturalnego i przeżywa ożywienie gospodarcze, które jest jednak w znacznej mierze związane z czynnikami koniunkturalnymi i może się okazać nietrwałe. Czynniki endogeniczne, zwłaszcza zakumulowane know-how oraz potencjał badawczy łódzkiej uczelni, częściowo także lokalny kapitał, pozwolą na rozwinięcie działalności przemysłowych o zaawansowanym poziomie technologii. Ważne też będą funkcje transportowe Łodzi w skali krajowej i międzynarodowej. Należy dążyć do lepszego, wielomodalnego powiązania Łodzi i Warszawy, co wyzwoliłoby nowe efekty skali, umożliwiło specjalizację i zwiększyło potencjał tego dwubiegowego zespołu do poziomu liczącego się w skali europejskiej.

- **Agglomeracja Trójmiasta** należała do liderów transformacji na początku lat 90. Obecnie staje przed poważnym problemem upadku gospodarki morskiej, w tym peryferyzacją polskich portów morskich, oraz schyłkiem przemysłu stoczniowego. Nowe szanse tej aglomeracji należy wiązać z rozwojem logistyki transportowej, handlu międzynarodowego, usług wyższego rzędu, nauki i kultury oraz obsługi ruchu turystycznego. Wzmocnienia wymaga pozycja aglomeracji Gdańsk—Gdynia w systemie miast Europy bałtyckiej.

- **Agglomeracja Krakowa** obciążona jest nadmierną industrializacją, jakkolwiek ma ogromny, częściowo już wykorzystywany, potencjał rozwojowy związany z nauką i kulturą. Kraków jest jedynym polskim miastem, które ma szansę stać się jedną ze stolic kulturalnych Europy.

- Ważnym zagadnieniem o znaczeniu ogólnokrajowym jest także transformacja i rozwój **aglomeracji Lublina**. Należy dążyć do wykreowania Lublina na ośrodek zdolny do pełnienia integrującej, pomocowej roli na linii Wschód—Zachód (zwłaszcza w trójkącie Polska – Ukraina – Białoruś), jak też realizacji funkcji związanych z polityką równoważenia rozwoju (przyciąganie kapitału, dyfuzja innowacyjności, zasilanie kadrowe i instytucjonalne) w odniesieniu do tej części kraju.

Postęp w integracji Unii Europejskiej, rozwój systemów transportu i telekomunikacji nowej generacji, jak również perspektywy włączenia do Unii krajów Europy Środkowo-Wschodniej wywołują formowanie się tzw. **Europejskiego Systemu Miast**:

- W kształtowaniu funkcji oraz określaniu hierarchicznych rang zajmowanych w przyszłości przez polskie miasta w Europejskim Systemie Miast istotną rolę będzie odgrywał rozwój **aglomeracji berlińskiej**, rozciągającej się w odległości zaledwie 50—70 km od zachodniej granicy Polski.
- Wpływ ten będzie miał charakter dwoisty, polegający zarówno na pobudzaniu rozwoju, w wyniku napływu kapitału i interakcji ludzkiej, jak i na tłumieniu rozwoju niektórych wyższych funkcji o znacznym zasięgu przestrzennym, pełnionych przez ośrodki miejskie, które znajdują się w obrębie zasięgu funkcjonalnego Berlina — **Poznań, Szczecin i Wrocław**.
- Spośród aglomeracji wielkomiejskich Polski, które znajdują się poza zasięgiem Berlina, największe szanse na pozyskanie i rozwój funkcji o zasięgu ogólnokrajowym i międzynarodowym będą miały aglomeracje **Warszawy, Krakowa i Trójmiasta**.

1.4. Polityka kształtowania ośrodków o znaczeniu krajowym, ponadregionalnym i regionalnym

W koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju szczególnie ważną rolę odgrywają krajowe ośrodki równoważenia rozwoju. Aktywna polityka państwa (rządu centralnego i samorządów terytorialnych) powinna wspierać działania zmierzające do ich dyna-

mizacji, różnicowane w zależności od zróżnicowanej sytuacji problemowej każdego z nich. Priorytetowe działania wspomagające według lokalnie opracowanych długookresowych strategii rozwoju należy podjąć w szczególności w ośrodkach położonych na obszarach zapóźnienia cywilizacyjnego i długotrwałej recesji; dotyczy to zwłaszcza **Olsztyna**, a także nawet potencjalnych europoli — **Białegostoku i Rzeszowa**.

Dla pozostałych ośrodków krajowych (jak Zielona Góra, Opole, Kielce, Częstochowa), a także dla potencjalnych ośrodków o znaczeniu europejskim (jak Łódź, Bydgoszcz i Toruń), należy opracować długookresowe strategie, traktując je jako podstawę kompleksowych, skoordynowanych w czasie przedsięwzięć, wspomaganych przez państwo w rozwiązywaniu problemów społecznie niezbędnych i efektywnych ekonomicznie a wykraczających poza ich możliwości. Należy zadbać o wzmocnienie tego systemu tak, aby ośrodki krajowe mogły lepiej zaspokajać popyt społeczny w zakresie wyżej zorganizowanych usług, infrastruktury biznesu, kultury, nauki, szkolnictwa wyższego, zdrowia i handlu. Można to osiągnąć przez modernizację i rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej oraz przyspieszony rozwój potencjału gospodarczego, szczególnie w strefach, których niedorozwój utrudnia racjonalną obsługę zaplecza w zakresie usług wyżej zorganizowanych (obszar wschodniej i północno-wschodniej Polski).

Równomiernie rozmieszczona w przestrzeni kraju sieć ośrodków ponadregionalnych (co oznacza być miasta wojewódzkie i większe ośrodki miejskie, które nie pełniły funkcji wojewódzkich) tworzy wraz z ośrodkami regionalnymi system regionów węzłowych o dużej wewnętrznej częstotliwości powiązań społecznych i gospodarczych. Utrzymanie i rozwinięcie ich wielofunkcyjnego charakteru, zapewniającego pełny wachlarz usług dla ludności nie tylko samych miast, lecz także dla całych obszarów stanowiących ich zaplecza, będzie wymagać poprawy dostępności komunikacyjnej. Relatywna łatwość i niższa kapitałochłonność niezbędna dla pokonania występujących dotychczas barier rozwojowych tych miast oraz możliwość dalszej koncentracji kadry wykwalifikowanej powinny stwarzać także korzystne warunki lokalizacji przedsiębiorczości. Zwartość przestrzenna, czystość funkcjonalna i małe deformacje struktur przestrzennych znaczej ich większości tworzą dogodne przesłanki szybszego, niż w innych ogniach systemu osadniczego, osiągnięcia kryteriów ładu przestrzennego.

Dnia 31 marca 1998 r. **Rada Ministrów przyjęła** opracowany przez RCSS **program działań na rzecz utrzymania warunków rozwoju obszarów i miast tracących status województwa „Dialog i rozwój”**, który jest systematycznie realizowany przez Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych.

1.5. Polityka kształtowania pasm przyspieszonego rozwoju

W całym systemie przestrzennym kraju (rys.1,6) decydujące znaczenie dla dynamizacji jego rozwoju będą miały pasma, których osie konstrukcyjne wyznaczać

będą przyszłe autostrady (zwłaszcza A-1, A-2 i A-4) i drogi ekspresowe o znaczeniu europejskim i ogólnokrajowym. Ich decydujący wpływ na kształtowanie wysokiej renty położenia terenów funkcjonalnie z nimi powiązanych wskazuje na zasadnicze znaczenie skutecznej realizacji programu budowy autostrad i dróg ekspresowych w polityce kształtowania pasm. Podwyższenie tej skuteczności zależy od:

- przyspieszenia budowy całego polskiego systemu autostrad i dróg ekspresowych wobec nieuchronności procesów integracyjnych europejskiej przestrzeni społeczno-ekonomicznej, w których przebiegu Polska powinna wykorzystać swoje naturalne zwornikowe znaczenie,
- zmiany strategii realizacji systemu autostrad przez przyspieszenie budowy autostrady A-1 wobec jej komplementarnego znaczenia dla podwyższenia efektywności autostrad A-2 i A-4, które mają priorytetowe znaczenie w stymulacji procesów integracyjnych Polski z Unią Europejską,
- przeprowadzenie rachunku symulacyjnego efektów mnożnikowych, które można by uzyskać, modyfikując program budowy autostrad w Polsce; rachunek ten dotyczy zarówno całego systemu, jak i poszczególnych autostrad, a nawet ich regionalnych odcinków.

Wyprzedzając realne pojawienie się zagrożenia polskich interesów strategicznych w integrującej się Europie (rys.1), należy dokonać aktualizacji koncepcji realizacji systemu autostrad w Polsce, przyjmując że:

- autostrady A-1 oraz A-2 i A-4 tworzą układ komplekmentarny, wzajemnie się zasilający, kształtujący kręgosłup transportowy Polski, współzależny z procesem jej integracji ekonomicznej z Unią Europejską;
- układ ten musi być realizowany równocześnie w celu pozyskania efektów mnożnikowych w skali kraju i Europy;
- przyspieszenie budowy autostrady A-1 jest koniecznym warunkiem uzyskania tych efektów; ma także zasadnicze znaczenie dla podwyższenia sprawności funkcjonowania i wzrostu efektywności krajowego systemu transportowego oraz jego integracji z systemem europejskim.

Szybka realizacja węzła autostradowego Europy Środkowo-Wschodniej, który tworzą autostrady A-1 i A-2 umożliwi podwyższenie płynności, elastyczności, efektywności funkcjonowania oraz zdolności przewozowych całego krajowego systemu transportowego zarówno w skali europejskiej, jak i ogólnopolskiej:

- w skali europejskiej — umożliwi przewozy w relacji: kraje nadbałtyckie – Polska – Europa Zachodnia, Południowa i Środkowo-Wschodnia – Turcja; Skandynawia – Polska – Europa Południowa, Środkowa i Południowo-Wschodnia – Turcja (kierunek TEM); kraje Europy Zachodniej – Białoruś – Rosja – Ukraina,

- w skali ogólnokrajowej — tworzy kręgosłup polskiej przestrzeni ekonomicznej, która dzięki przyspieszonym procesom transformacji państwa i gospodarki odgrywa coraz aktywniejszą rolę w strukturze ekonomicznej kraju, a w perspektywie europejskiej XXI wieku ma szansę na stopniową krystalizację nowego biegunu wzrostu Europy Środkowo-Wschodniej.

Polityka przestrzenna państwa powinna regulować te procesy, stosując w najwyższym stopniu wszystkie kryteria kształtowania ładu przestrzennego zintegrowanego z ładem ekologicznym. Ze względu na wysoki poziom złożoności rozwoju, prawdopodobieństwo występowania licznych sytuacji przestrzenne i ekologicznie konfliktowych oraz strategiczne znaczenie dla kraju tego systemu przestrzennego — zasadne jest opracowanie **strategicznego studium koordynacyjnego** jako podstawy zarządzania przestrzenią w skali państwa, regionów i gmin.

1.6. Polityka kształtowania kompleksów gospodarki turystycznej dynamizującej rozwój

Istotne znaczenie dla przełamania zapóźnienia cywilizacyjnego rozległej przestrzennej strefy Polski północnej, północno-wschodniej i wschodniej będzie miało kształtowanie zagospodarowania, którego podstawę tworzyłyby:

- **środowisko przyrodnicze** — determinujące obecną strukturę społeczno-gospodarczą ukształtowaną w procesie historycznego rozwoju; jego potencjał może stanowić podstawę dynamizacji rozwoju całego kompleksu społeczno-ekonomicznego, którego głównym ogniwem może się stać nowoczesna gospodarka turystyczna oraz kształtowane współzależnie z nią leśnictwo i rolnictwo, wraz z komplementarną w stosunku do nich infrastrukturą społeczną i techniczną,
- **długookresowe strategię** — niezbędny warunek wykorzystania szansy przełamania opóźnienia. Strategię te mogą stać się narzędziem równoważenia rozwoju w taki sposób, aby realizacja celów społecznych i ekonomicznych oraz współzależnych z nimi procesów zagospodarowania przestrzeni geograficznej nie pomniejszała i nie degradowała zasobów środowiska przyrodniczego, lecz stymulowała jego poprawę.

Poziom wykorzystywania zasobów środowiska przyrodniczego dla generowania ich rozwoju społeczno-gospodarczego w decydującym stopniu zależy będzie od wielkości **popytu zewnętrznego i zasobów kapitałowych niezbędnych do jego zaspokajania**. Jest to **kluczowy problem rozwoju** tej strefy, ze względu na to, że:

- popyt wewnętrzny nie zapewnia uruchomienia procesów pobudzających trwały wzrost gospodarczy i poprawę warunków życia społeczeństwa (jedną z najwyższych w kraju stopa bezrobocia strukturalnego i degradacja cywilizacyjna wielu społeczności lokalnych),

- wewnętrzna zdolność kapitałowa jest niezadowalająca w porównaniu z relatywnie niską konkurencyjnością potencjału produkcyjnego na rynkach zewnętrznych i długotrwałą recesją gospodarczą; **bez zasilania kapitałowego z zewnątrz dalszy rozwój tej strefy jest praktycznie mało realny**, wobec konieczności przeprowadzenia kompleksowej restrukturyzacji gospodarki regionalnej i zaoferowania związanej z nią infrastruktury technicznej.

Wielką szansę na zadowalające społecznie rozwiązanie tego dylematu stwarza **położenie geograficzno-ekonomiczne**. Umożliwia ono bowiem intensyfikację popytu na zasoby rekreacyjne, którego źródłem może się stać Europa Północno-Zachodnia (głównie Niemcy i Skandynawia). Rozwój gospodarki turystycznej opartej o unikatowe dla Europy walory turystyczne i uzdrowiskowe pasa nadmorskiego i pasma pojeziernego może się stać jej **głównym czynnikiem** uruchamiającym i generującym mechanizm pozytywnych społecznie i ekonomicznie przekształceń strukturalnych. Kreacyjna i stymulująca rola położenia wynika przede wszystkim z tego, że:

- przez obszary nadmorskie i pojezierne przebiegają dwa równoleżnikowe szlaki turystyczne Europy łączące trzy największe obszary zurbanizowane Niemiec (Berlin, Hamburg, Zagłębie Ruhry) oraz obszary zurbanizowane Holandii i Belgii, z przestrzenią rekreacyjną pojezierzy: meklemburskiego, pomorskiego, mazurskiego i litewskiego;
- szlaki i obszary turystyczne całej polskiej strefy nadmorskiej stanowią integralne ogniwo tzw. „Zielonego Pierścienia Bałtyckiego” opasującego Morze Bałtyckie (do którego można zaliczyć także inicjatywę „Zielonych Ptuc Polski” obejmującą północno-wschodnie obszary kraju);
- przez Polskę biegną trzy główne szlaki turystyczne łączące Skandynawię z Europą Południową;
- przez Polskę biegnie równoleżnikowo pas ziem górskich (Sudety, Tatry i Beskidy, Bieszczady) o niewykorzystanych w pełni walorach turystyczno-rekreacyjnych.

Aby gospodarka turystyczna spełniała funkcje głównego czynnika napędzającego rozwój, celowe jest podporządkowanie jej potrzebom innych dziedzin: rolnictwa, leśnictwa, usług i przemysłu w taki sposób, aby kształtować wielofunkcyjny i ekologicznie uwarunkowany system gospodarowania wiążący współzależnie całą gospodarkę i zagospodarowanie przestrzenne tej rozległej strefy. Turystyka jako zjawisko społeczne, a jednocześnie dziedzina gospodarki, wpisuje się we wszystkie układy rozwiązań społeczno-gospodarczych kraju: społeczny, ekonomiczny, ekologiczny i przestrzenny. Jest ona źródłem koniunktury gospodarczej dla kilkunastu dziedzin gospodarki, które biorą udział w procesie organizacji i realizacji obsługi turystów i podróży. Sektor podróży i turystyki, jako sektor usługowy charakteryzujący się wysokim udziałem pracy ludzkiej, jest największym generatorem miejsc pracy na świecie.

Główne cele publiczne realizowane w zakresie turystyki i rekreacji na ponadlokalnym szczeblu to ochrona przestrzeni turystycznej (w tym środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa cywilizacyjnego), rozwój infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej, rozwój produktu turystycznego w układzie przestrzennym kraju oraz wykorzystanie możliwości gospodarki turystycznej w restrukturyzacji innych sektorów (rolnictwo, zdrowie, gospodarka wodna). Powyższe cele wyznaczają pięć głównych zadań rządowych wpływających na przestrzenne zagospodarowanie kraju:

- Ochrona dziedzictwa kulturowego i historycznego jako filaru turystyki, zwłaszcza w wielkich miastach stanowiących centra cywilizacyjne i główne ośrodki recepcji turystów zagranicznych, rewaloryzacja przestrzeni turystycznej (obejmująca także miasteczka zabytkowe), zagospodarowanie turystyczne transeuropejskich — motorowych, wodnych, rowerowych i pieszych, a także szlaków kulturowych (w tym religijnych) i okazjonalnych. Ważnym zadaniem państwa jest zwiększenie atrakcyjności obiektów turystycznych oraz wspieranie działań komercyjnych sprzyjających wzrostowi środków na ochronę dziedzictwa i krajobrazu kulturowego i historycznego.
- Tworzenie dogodnych warunków do funkcjonowania, transformacji i harmonijnego rozwoju uzdrowisk i innych miejscowości klimatycznych jako ważnych społecznie ośrodków wyjazdów leczniczych i profilaktycznych, a także wypoczynkowo-turystycznych. Zadaniem szczególnym jest unowocześnienie infrastruktury uzdrowisk i kreowanie nowoczesnej oferty zdrowotnej i turystycznej, konkurencyjnej na rynkach europejskich.
- Rozwój turystyki na obszarach chronionych i innych, cennych przyrodniczo i krajobrazowo, na których istnieją rygory ochronne i ograniczenia funkcji gospodarczych, dla których turystyka jest szansą rozwoju ekonomicznego społeczności lokalnych. Zrównoważonemu rozwojowi turystyki powinna towarzyszyć rekonstrukcja przestrzeni turystycznej i przyjazne środowisku zagospodarowanie przestrzenne, zgodne z naturalną pojemnością recepcyjną i chłonnością terenów. Turystyka stanowi jeden z ważniejszych czynników restrukturyzacji polskiej wsi i rolnictwa, umożliwiających wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój terenów wiejskich, przy zachowaniu walorów środowiska naturalnego i społecznego oraz dostosowaniu do uwarunkowań przestrzennych.
- Przemiany w europejskiej gospodarce wodnej wskazują na wzrost znaczenia turystyki w utrzymaniu i rozwijaniu wodnych dróg śródlądowych. Do zadań ponadlokalnych należy przede wszystkim zagospodarowanie turystyczne polskich odcinków europejskich szlaków wodnych w kooperacji międzynarodowej, zagospodarowanie turystyczne wielofunkcyjnych zbiorników retencyjnych oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju turystyki i jej infrastruktury w dolinach wielkich rzek i w regionach pojeziernych.

2. POLITYKA OCHRONY I UWARUNKOWANEGO EKOLOGICZNE Kształtowania PRZESTRZENI PRZYRODNICZEJ

2.1. Założenia polityki proekologicznej

Ciągłe oddziaływanie procesów rozwoju na środowisko przyrodnicze nakazuje integralne wkomponowanie uwarunkowań ekologicznych w ich kształtowanie. To systemowe ujęcie wyznacza miejsce środowiska przyrodniczego w kształtowaniu rozwoju i przestrzennego zagospodarowania. Wyrazem tego jest:

- przyjęcie założeń ekorozwoju jako jednego z podstawowych megatrendów kształtujących cywilizację XXI wieku,
- integralne ujęcie przestrzeni przyrodniczej współzależnie z przestrzenią antropogenną jako podstawa kształtowania ekorozwoju,
- analiza uwarunkowań przyrodniczych, interakcyjna z uwarunkowaniami społecznymi, kulturowymi, ekonomicznymi i przestrzennymi,
- internalizacja ładu ekologicznego z systemem wartości i procesów kształtowania ładu zintegrowanego,
- wkomponowanie celów ekologicznych w system celów strategicznych polityki kształtowania polskiej przestrzeni, oraz kryteriów z nich wynikających jako jednego z głównych komponentów procedury informacyjno-decyzyjnej regulującej całości kształt procesów rozwoju i przestrzennego zagospodarowania kraju.

W ten sposób realizowana praktycznie polityka przestrzenna stanowiłaby rozwinięcie podstawowych zasad ekorozwoju, w szczególności zaś tych, które są niezbędne dla zapewnienia bezpiecznej dla zdrowia i środowiska równowagi ekologicznej w podstawowych ekosystemach, warunków odnowy sił człowieka, możliwości dalszego rozwoju gospodarczego i wysokiej jakości krajobrazu. W sferze polityki zagospodarowania przestrzennego kraju cel ten będzie realizowany przez:

- powszechne i współzależne uwzględnianie uwarunkowań przyrodniczych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w programach przedsięwzięć publicznych o zasięgu ponadlokalnym — w stopniu realistycznym społecznie, ekonomicznie i techniczno-organizacyjnie,
- promowanie ekologicznych kierunków i form w wybranych dziedzinach i na wybranych obszarach (ekoturystyka, ekoroślinictwo, ekoosadnictwo),
- stopniowe rozszerzenie i utrwalenie dobrej kondycji ekologicznej obszarów objętych ochroną prawną ze względu na walory przyrodnicze,
- zahamowanie procesów degradacji, a następnie uzyskanie stopniowej poprawy jakości środowiska na obszarach o najwyższej koncentracji źródeł zanieczyszczeń, a także skuteczne przeciwdziałanie

rozprzestrzenianiu się procesów degradacji środowiska na inne obszary.

Analiza przesłanek, obiektywnych uwarunkowań rozwoju i prognoz przemian strukturalnych wskazuje na to, że należałoby sformułować zharmonizowany wewnętrznie kompleks przedsięwzięć zmierzających przede wszystkim do:

- skutecznego i szybkiego przeciwdziałania trzem największym zagrożeniom ekologicznym Polski, którymi są: nadmierna emisja SO_2 , deficyt wody i źle prowadzona gospodarka odpadami;
- aktywnej ochrony środowiska obszarów jeszcze niezdegradowanych, które stanowią główny potencjał przyrodniczy kraju, ważny także dla Europy;
- przeciwdziałania katastrofalnym powodziom;
- prawnego i ekonomicznego utrwalenia krajowego systemu ochrony środowiska i powiązanie go z systemem europejskim; jego konstrukcję nośną powinny stanowić zarówno rozległe przestrzenie obszary pojezierzy Polski północnej, jak i wielkie „korytarze ekologiczne” głównego systemu hydrograficznego kraju z Odrą, Wisłą, Wartą, Notecią i Bugiem na czele.

Zmiany strukturalne w gospodarce, postęp technologiczny oraz wysiłek inwestycyjny w zakresie ochrony środowiska sprawiły, iż na wielu z 27, wyróżnionych w 1983 r. i monitorowanych statystycznie do 1997 r., obszarach ekologicznego zagrożenia tempo narastania degradacji środowiska uległo zwolnieniu, a nawet zahamowaniu.

Niemniej jednak efekt kumulacji i skala naruszeń równowagi sprawiają, iż poprawa stanu środowiska wymaga tam nadal intensywnych zabiegów. Dotyczy to rekultywacji powierzchni ziemi, utylizacji, a co najmniej neutralizacji nagromadzonych odpadów, racjonalnego zagospodarowania skażonych gleb itp. Sprostanie wynikającym stąd zadaniom przekracza w wielu przypadkach możliwości lokalnych samorządów i wymaga wspomagania ze strony państwa. Dotyczy to przede wszystkim głównych okręgów wydobywczych: woj. katowickiego, Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego oraz rejonów wydobycia siarki w woj. tarnobrzeskim. Dla zmiany wizerunku tych obszarów w oczach potencjalnych inwestorów niezbędna jest jasna deklaracja ze strony państwa co do znaczącego udziału w kosztach działań rekultywacyjnych. W przeciwnym razie domniemanie, że koszty te będą obciążać potencjalnych inwestorów, będzie hamować napływ kapitałów, tak potrzebnych dla restrukturyzacji tych okręgów.

Konkretyzując efekty przedstawionych zamierzeń, można oczekiwać, że jeszcze w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku nastąpi:

- zmniejszenie stopnia zagrożenia przez ograniczenie poziomu emisji do granic określonych normami dopuszczalnych zanieczyszczeń przyjmowanych w Europie Zachodniej,

- zlikwidowanie zagrożenia ekologicznego w obszarach o przekroczonych normach zanieczyszczeń,
- zwiększenie powierzchni obszarów chronionych do ok. 32% i lesistości kraju do ok. 30%,
- utworzenie polskiego systemu ekologicznego i włączenie go do systemu europejskiego NATURA 2000,
- utrwalenie lokalnych i regionalnych strategii rozwoju ekologicznie uwarunkowanego.

Podstawowym instrumentem prowadzenia polityki ekorozwoju może być głównie polityka ekologiczna państwa współzależna z systemem samorządów terytorialnych, realizujących regionalne i lokalne polityki rozwoju. Reforma organizacji terytorialnej państwa stwarza w tym zakresie nowe możliwości instytucjonalno-organizacyjne:

- różnicowania polityki ekologicznej państwa w zależności od rzeczywistego zróżnicowania przestrzeni geograficznej kraju oraz prowadzenia na tej podstawie polityki regionalnej państwa powiązanej z polityką regionalną i lokalną samorządów terytorialnych;
- upodmiotowienia polityki regionalnej, której podmiotem stają się samorządy terytorialne; w jej ramach prowadzić będą one samodzielnie politykę ekologiczną w regionach podmiotowych (administracyjnych), współzależną z polityką ekologiczną rządu zróżnicowaną regionalnie;
- rozwiązywania sytuacji konfliktowych występujących w związku z obiektywnie uwarunkowanymi sprzecznościami interesów między ogólnospołeczną racjonalnością polityki państwa jako całości a lokalnymi i regionalnymi interesami samorządów terytorialnych.

Z samej istoty współzależności rozwoju wynika, że polityka regionalna, aby realizować idee ekorozwoju, musi rozwiązywać dylemat, którego podłożem są:

- cele ekologiczne związane z ochroną i racjonalnym kształtowaniem środowiska przyrodniczego, którego wartości stanowią nieodtworzalne dobro ogólnonarodowe,
- niezbędna społecznie potrzeba pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego regionów zapewniająca przełamywanie recesji lub nawet depresji społecznej i regresu gospodarczego znacznej ich części oraz wychodzenia ze strukturalnego kryzysu gospodarczego całych regionów (przestarzały technicznie przemysł, niskoproduktywne rolnictwo, strukturalny niedobór infrastruktury technicznej i społecznej itp.).

Równoległa realizacja tych dwu grup celów tylko długookresowo nie tworzy sytuacji konfliktowych społecznie. Natomiast w mechanizmie nakręcania koniunktury gospodarczej (szczególnie zaś w regionach dotkniętych recesją) przy długookresowym deficycie środków publicznych i małej atrakcyjności dla kapitału

prywatnego — może i będzie powodować sytuacje społecznie i ekologicznie konfliktogenne nawet w takich dziedzinach, jak turystyka i rolnictwo, osadnictwo, gospodarka wodna i leśna. Nakręcać je będzie sam mechanizm gospodarki rynkowej, w której maksymalizacja zysku podmiotów gospodarczych jest przecież celem nadrzędnym, a konkurencja możliwych korzyści decyduje o wyborze miejsca i sektora lokalizacji kapitału.

Na tym tle „klasyczne” strategie ekorozwoju tracą zarówno siłę atrakcyjności społecznej, jak i realne możliwości ich realizacji. Sprawy rozwoju (opaniecie recesji i wejścia na drogę trwałej progresji) stają się kluczowymi problemami do rozwiązania. Strategie ekorozwoju muszą zostać współzależnie powiązane ze strategiami aktywnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Alternatywą tego może być bowiem utrata ich społecznej atrakcyjności i akceptacji.

2.2. Polityka kształtowania krajowej sieci ekologicznej

2.2.1. Sieć NATURA 2000

Europejska sieć obszarów chronionych NATURA 2000 została powołana do życia poprzez wydanie Dyrektywy 43/92/EEC z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory. Podstawę prawną dla tworzenia sieci NATURA 2000 stanowią art. 3 i 10 wymienionej dyrektywy.

Celem tej dyrektywy jest ochrona różnorodności biologicznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej poprzez ochronę naturalnych ekosystemów oraz fauny i flory. Dyrektywa zakłada wyselekcjonowanie typów siedlisk oraz gatunków, które będą przedmiotem szczególnego zainteresowania ze względu na swoją rzadkość lub zagrożenie wyginięciem. Typy naturalnych siedlisk, które miałyby być objęte ochroną, są wymienione w aneksie I dyrektywy, natomiast gatunki fauny i flory uznane za przedmiot szczególnego zainteresowania Unii — w aneksie II. Kryteria, jakie powinny spełniać obszary przewidziane do włączenia do sieci, są wymienione w aneksie III. Do sieci ekologicznej NATURA 2000 zostaną włączone obszary chronione utworzone na podstawie Dyrektywy 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. o ochronie dzikich ptaków.

Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa zainicjowało działania w celu utworzenia systemu NATURA 2000 w Polsce, polegające na zgłoszeniu szeregu wniosków programowych ze środków PHARE. Realizacja tych projektów powinna umożliwić postęp prac nad systemem NATURA 2000 na ziemiach polskich pod względem naukowym, finansowym i organizacyjnym. Obecnie zostały opracowane „Terms of Reference” do projektu opracowania koncepcji sieci NATURA 2000. Ogólnym celem projektu jest zaproponowanie sieci obszarów chronionych zgodnie z wymogami Unii Europejskiej oraz analiza skutków ich ustanowienia. Projekt ten będzie więc punktem wyjściowym do fazy wdrożeniowej, natomiast wynikiem projektu będzie przygotowanie listy obszarów i gatunków, które powinny zostać objęte ochroną w ramach nowego systemu.

2.2.2. NATURA 2000 i polski system ochrony przyrody

Polska ma **bardziej rozbudowany system ochrony przyrody** niż systemy działające w krajach Unii Europejskiej, istotnie natomiast różni się nasza koncepcja i stosowane rozwiązania. Dyrektywa dopuszcza ograniczenia ostrzejsze niż w niej uregulowano, toteż istniejący system może być utrzymany.

Obowiązująca obecnie ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r. w nowoczesny sposób określa normy prawne, instytucje i zasady ochrony przyrody. Najważniejsze obszary chronione, a więc parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu tworzą krajowy System Obszarów Chronionych, obejmujący około **30% powierzchni kraju**. Utworzenie w Polsce, na mocy ww. ustawy z 1991 r., Systemu Obszarów Chronionych wyprzedziło podobne projekty podjęte przez Unię Europejską i Radę Europy.

Proces tworzenia sieci NATURA 2000 w Polsce powinien być poprzedzony przeglądem istniejących projektowanych obszarów chronionych pod kątem kryteriów Dyrektyw 79/409/EWG i 92/43/EWG i zaproponowanie do sieci NATURA 2000 części tych obszarów, które spełniają te kryteria. Należy także zidentyfikować obszary, które kwalifikują się do ochrony w ramach tej sieci, a nie są objęte żadną formą ochrony przyrody. System ten jest tworzony niezależnie od krajowych rozwiązań w zakresie ochrony przyrody, funkcjonujących już w poszczególnych państwach, ale w praktyce opierać się będzie na istniejących już obszarach chronionych. Włączenie do sieci NATURA 2000 nada tym obszarom status międzynarodowy. Nałoży to na państwa obowiązek skutecznej ochrony przyrody na tych obszarach oraz wprowadzi konieczność stałego monitoringu stanu przyrody.

2.2.3. Aspekty ekonomiczne i przestrzenne wprowadzenia sieci NATURA 2000 w Polsce

NATURA 2000 może być współfinansowana przez Unię Europejską w ramach funduszu LIFE-Nature. Włączenie części obszarów chronionych Polski w tę sieć może spowodować polepszenie jakości ochrony i zmniejszenie krajowych wydatków publicznych. Adaptacja Dyrektywy 43/92/EEC wprowadzi istotne zmiany w zakresie mechanizmów finansowania, procedur zatwierdzania inwestycji na obszarach chronionych oraz określi zakres badań monitoringowych. Należy przewidywać objęcie **ok. 6% powierzchni kraju** siecią obszarów NATURA 2000; koszty wprowadzenia tej ochrony będą znaczne. Chociaż obszary te będą współfinansowane przez Unię oraz obejmą obszary już objęte ochroną, to skutki ekonomiczne powinny być rozpatrywane szerzej niż tylko w wymiarze kosztów. Dla obszarów objętych siecią NATURA 2000 należy zaproponować alternatywne kierunki rozwoju gospodarczego, jak zrównoważona turystyka, proekologiczne leśnictwo, rolnictwo ekstensywne. Jest to bezsprzecznie najbardziej kosztowna w realizacji dyrektywa z zakresu ochrony przyrody. Koszt jej realizacji można oszacować na kilkadziesiąt milionów złotych. Istnieje jednak możliwość

uzyskania znacznych środków z UE na realizację tej dyrektywy, **rządu 30—40 mln EURO**.

2.2.4. Sieć ECUNET — Polska⁵

Koncepcja krajowej sieci ekologicznej ECUNET — Polska opracowana w ramach europejskiego programu Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody — IUCN jest reakcją na wzrastający zanik gatunków i ostoi dzikiej przyrody, mimo różnych krajowych i międzynarodowych działań na rzecz ich ochrony. Europejska sieć ekologiczna ma pełnić rolę systemu nadrzędnego w stosunku do obecnie podejmowanych i przyszłych działań w zakresie szeroko rozumianej ochrony przyrody.

Chodzi więc o stworzenie wspólnej płaszczyzny dla integracji działań prowadzących do zachowania różnorodności biologicznej danego obszaru, w pewnych przypadkach — jej zwiększenia czy wręcz odtworzenia.

Utworzenie europejskiej sieci ekologicznej jest niezbędnym elementem procesu integracji europejskiej. Podstawowym celem utworzenia sieci ekologicznej w kraju i w Europie jest zwiększenie skuteczności ochrony różnorodności biologicznej. Warunkiem osiągnięcia tego celu jest realizacja wspólnej wizji sieci, polegającej na:

- wyznaczeniu obszarów węzłowych obejmujących pełną reprezentację typów zespołów przyrodniczych naturalnych i seminaturalnych, a nawet antropogenicznych,
- zapewnieniu łączności przestrzennej i funkcjonalnej sieci przez wyznaczenie korytarzy ekologicznych,
- ochronie procesów i więzi przyrodniczych integrujących system przyrodniczy,
- ochronie ostoi i siedlisk warunkujących przetrwanie zdolnych do życia populacji roślin i zwierząt,
- ustanowieniu stref buforowych, żeby osłaniać obszary o najwyższych walorach przyrodniczych przed niekorzystnymi wpływami zewnętrznymi przez tworzenie różnych reżimów ochrony,
- renaturyzacji obszarów zniszczonych, tworzeniu nowych siedlisk i ułatwianiu rozprzestrzeniania się organizmów,
- poprawianiu jakości środowiska przyrodniczego w obrębie sieci i w jej otoczeniu,
- integracji celów ochrony przyrody z innymi politykami branżowymi i promocji rozwoju trwałego i zrównoważonego.

⁵ Źródła: Ekologiczne podstawy transformacji przestrzennego zagospodarowania kraju. PBZ nr 050-05 NFOS, Warszawa 1997 r; Strategia wdrażania krajowej sieci ekologicznej ECUNET — Polska. Praca zbiorowa pod red. A. Liro, IUCN, Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska, Warszawa 1996 r.

Do projektu krajowej sieci ekologicznej ECUNET — Polska zostało włączonych **46% powierzchni kraju**. Sieć składa się z **78 obszarów węzłowych** (30% powierzchni kraju), połączonych siecią **korytarzy ekologicznych** (16%).

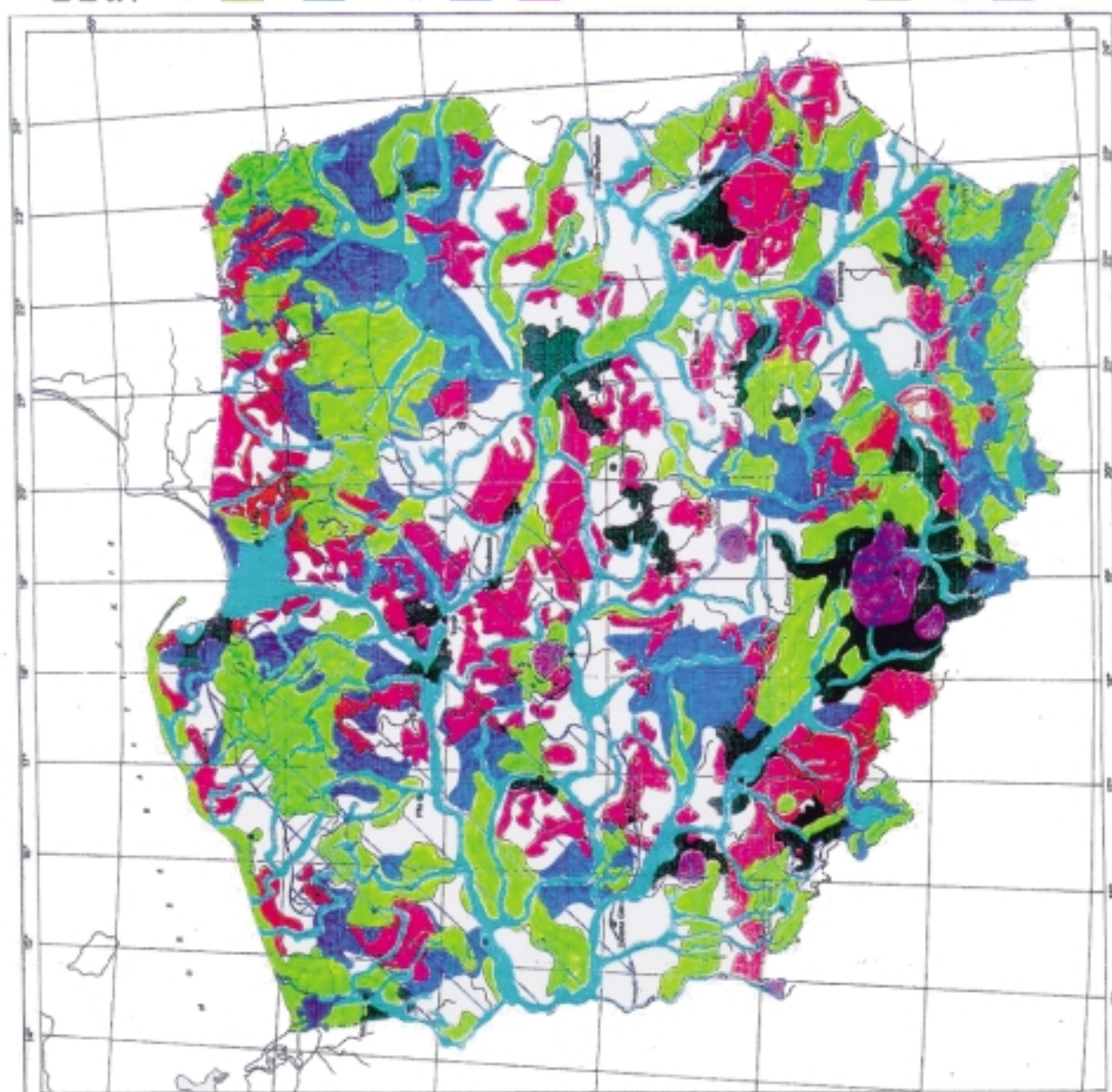
Sieć ECUNET — Polska identyfikuje obszary węzłowe charakteryzujące się wysokim stopniem różnorodności biologicznej i krajobrazowej, korzystnymi uwarunkowaniami przestrzennymi dla zachowania siedlisk i ostoi gatunków o znaczeniu krajowym lub europejskim. Rozmieszczenie walorów przyrodniczych w obrębie obszaru węzłowego nie jest równomierne. Najcenniejsze pod względem przyrodniczym fragmenty obszarów węzłowych wyodrębniono jako biocentra, które stanowią np. parki narodowe, krajobrazowe, skupienia rezerwatów, ostoje przyrody o znaczeniu europejskim (program CORINE) czy ostoje ptaków. Większość tych obszarów poddana jest wysokim reżimom ochrony prawnej. Skuteczność ochrony mają zapewnić **strefy buforowe wokół biocentrow**.

Obszary węzłowe rozmieszczone są na terytorium kraju w sposób dość równomierny, aczkolwiek różny pod względem zajmowanej powierzchni, odpowiednio do stanu zachowania walorów przyrody. Sprawia to, że wewnątrz kraju odznacza się większym rozrzedzeniem struktury sieci. Koncentracja obszarów węzłowych ma miejsce na północy kraju, w strefach granicznych. Najwięcej obszarów węzłowych (21) wyznaczono w strefie pojezierzy młodoglacjalnych. Na ogół są to duże obszary obejmujące zwarte kompleksy leśne, liczne pojezierza, układy torfowiskowe. W strefie nizin peryglacjalnych wyróżniono 18 obszarów węzłowych, związanych z układami puszczańskimi i dolinami np.: środkowej Odry, środkowej Warty i Wisły, dolnego Bugu i górnej Narwi. Obszary górskie zostały objęte siecią obszarów węzłowych prawie w całości (19 jednostek). Obszary węzłowe można pogrupować na:





- **międzynarodowe** (46), odznaczające się nagromadzeniem unikatowych pod względem przyrodniczym obiektów o uznanej randze międzynarodowej, zespołów roślinnych i ostoi przyrody o znaczeniu europejskim,
- **krajowe** (32), charakteryzujące się mniejszą różnorodnością biologiczną, ale wyróżniającą się na tle przyrody danego regionu i godną ochrony. Ochrona obszarów o randze międzynarodowej będzie się wiązać z poniesieniem większych kosztów ekonomicznych, społecznych, organizacyjnych itd., które sprawiają, że będą to obszary nagromadzenia potencjalnych konfliktów.

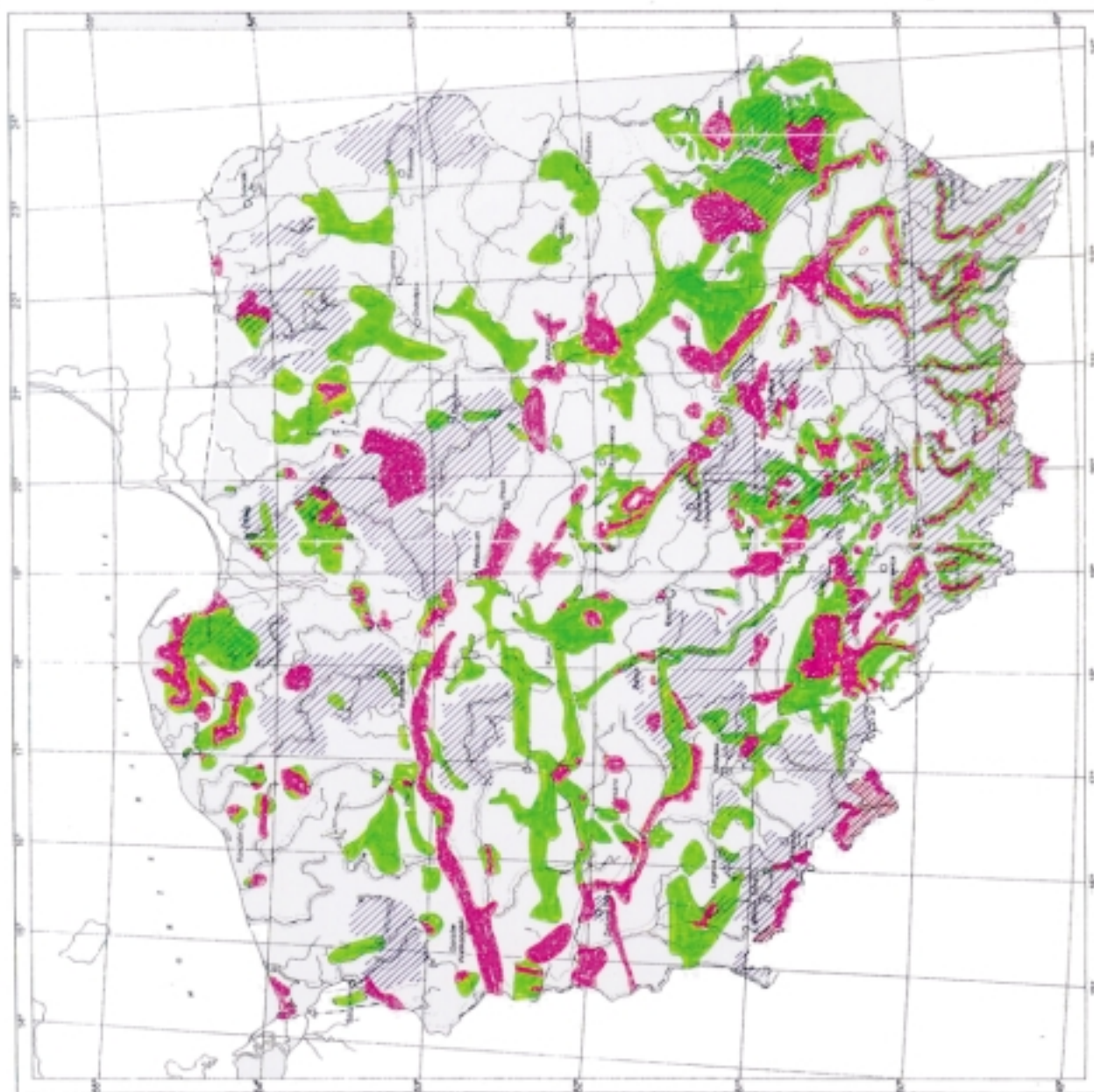
Średnia wielkość obszarów węzłowych wynosi 1 250 km². Największy obszar węzłowy — obszar Pojezierza Kaszubskiego (9M) obejmuje powierzchnię 5 945,1 km². Najmniejszy — obszar wielkopolski (28K) — 82,2 km². Niektóre obszary węzłowe grupują się w większe jednostki, obejmując znaczne tereny kraju np. w strefie pojezierzy, Karpat i Sudetów. Pod względem rozmiarów ECUNET-Polska tworzy system wyższego rzędu (nawiązując do skali kontynentu), który łączy przestrzennie rozproszone obszary chronione.

RYS. 8
PODSTAWOWE ELEMENTY
STRUKTURY PRZESTRZENNEJ
TERYTORIUM POLSKI



RYS. 9
MAPA OCHRONY ZASOBÓW
WÓD POWIERZCHNIOWYCH
I PODZIEMNYCH

- 
 obszary strefy wód o wysokiej jakości w rejonach
 ujęć wód pitnych i zbiorników retencyjnych
- 
 obszary najwyższej ochrony (ONHO) występowania
 wód słodkich i mineralnych w strefie przypo-
 wierzchniowej masywu karpackiego i sudetyjskiego
- 
 obszary najwyższej ochrony (ONHO) wód podziemnych
- 
 obszary wysokiej ochrony (OWHO) wód podziemnych



Korytarze ekologiczne umożliwiają rozprzestrzenianie się gatunków pomiędzy obszarami węzłowymi. Korytarze ukierunkowują przepływ materii i informacji biotycznej w krajobrazie, przyjmując zazwyczaj postać liniowych form rozciągających się wzdłuż dolin rzek lub obszarów układających się w szersze pasma o znacznie mniejszej intensywności użytkowania niż tereny otaczające.

Funkcjonowanie korytarzy zależy od ich długości i szerokości oraz dominującego typu siedliska. W zależności od rodzaju siedliska wyróżnić można korytarze wodne i siedlisk hydrogenicznych, korytarze o przewadze siedlisk kserotemicznych, korytarze zdominowane przez siedliska leśne oraz korytarze górskie. Zwężenie korytarza ekologicznego, przecięcie go strukturami fizycznymi ograniczającymi przemieszczanie się zwierząt czy osłabienie wewnętrznej ciągłości pasm łączących obszary węzłowe działa na niekorzyść całego systemu. Główne korytarze o randze międzynarodowej związane są z dolinami głównych rzek Polski: Wisły, Odry, Bugu, Noteci, jak też łańcuchami górskimi oraz z pasmami łączącymi obszary węzłowe w strefie pojezierzy.

Zakłada się następujące zasady wdrożenia sieci ECONET — Polska:

- zasada nasycenia obszarów sieci różnymi formami ochrony prawnej,
- zasada strefowania reżimów ochrony i rygorów gospodarowania,
- zasada ochrony obszarów kompensacji ekologicznej, jakie tworzą użytki ekologiczne,
- zasada renaturyzacji obszarów zdegradowanych,
- zasada wzmacniania więzi przyrodniczej pomiędzy obszarami węzłowymi,
- zasada promowania rozwoju zrównoważonego.

Tę listę można uzupełnić o dalsze zasady, istotne dla ochrony różnorodności biologicznej, a związane z systemem zarządzania ochroną przyrody i zrównoważonym rozwojem, np:

- zasada zaniechania np. podejmowania decyzji, które mogą przyczynić się do zniszczenia cennych układów przyrodniczych w ECONET,
- zasada translokacji, np. przeniesienia działalności mogącej wywołać negatywne skutki dla ECONET poza obręb sieci do miejsc, gdzie będą powodować mniejsze szkody środowiskowe,
- zasada kompensacji, polegająca na tym, że efekty szkodliwe, których nie można uniknąć, muszą być zrównoważone działaniami kompensacyjnymi, np. ostoje zniszczone w wyniku budowy autostrad powinny być odtworzone w innym odpowiednim miejscu,
- zasada stosowania bezpiecznych dla środowiska technologii,

- zasada społecznej partycypacji, polegająca na użyciu aktywnego poparcia społecznego dla idei ECONET.

Istotą sieci ECONET jest to, że wymienione zasady powinny być wdrażane konsekwentnie w całej sieci, w sposób możliwie zsynchronizowany i na wszystkich poziomach, z pokonywaniem barier, jakie mogą tworzyć przecinające się granice przyrodnicze i administracyjne.

Granice obszarów węzłowych i korytarzy ekologicznych sieci ECONET są granicami wyznaczonymi na podstawie kryteriów przyrodniczych. Podstawowym kryterium wyznaczania granic był stopień nasycenia obszaru walorami przyrody godnymi ochrony. Brano też pod uwagę powtarzalność cech struktury biotycznej i abiotycznej, wynikającą z regionalizacji przyrodniczej kraju. Dlatego też jednostki ECONET — Polska różnicują się pod względem genezy, dominujących form geomorfologicznych, struktury użytkowania ziemi i dominujących cech klimatu. Granice sieci ekologicznej, zarówno wewnętrzne i zewnętrzne, mają łączyć i sprzyjać integracji poszczególnych struktur i łączyć je w makrosystem ekologiczny kraju.

Podziały administracyjne (gminne, powiatowe i wojewódzkie) konfliktogenne z koncepcją ECONET dzielą przestrzeń na różne hierarchicznie zależne jednostki, w obrębie których realizowana jest między innymi polityka ochrony przyrody i ekorozwoju na miarę ustawowych kompetencji.

- Granice państw wyznaczają suwerenny obszar realizacji różnych polityk ochrony przyrody, których wyrazem są często nieporównywalne pod wieloma względami krajowe systemy obszarów chronionych.
- Przelamanie bariery, jaką jest granica państwowa, w celu właściwej ochrony rejonów granicznych, wymaga współpracy międzynarodowej i jest procesem długotrwałym. Pozytywnymi przykładami są międzynarodowe parki narodowe (jest ich 5 w strefach granicznych Polski), tworzenie euroregionów ze wspólnym programem rozwoju oraz tworzenie spójnych przestrzennie sieci ekologicznych.
- Województwa mają szeroki zakres kompetencji w zakresie powoływania parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu i innych typów obszarów chronionych na własnym terytorium, co sprzyja realizacji własnej wizji ochrony przyrody. Przecięcie obszaru węzłowego granicami rangi wojewódzkiej utrudnia więc realizację jednego planu ochrony i będzie działać osłabiająco na przyrodniczą spójność systemu ECONET.
- Powiaty i gminy mają znacznie mniejszy zakres kompetencji w ustanawianiu obszarów chronionych. Mogą za to skutecznie wpływać na zasięg i przebieg granic obszarów chronionych na swoim terytorium. W dużej mierze od nastawienia władz samorządowych i społeczności lokalnych zależy będzie, jaką rolę będą one odgrywać we wdrażaniu polityki rozwoju zrównoważonego.

2.2.5. Systemy NATURA 2000 i ECONET— wzajemne relacje

Tworzenie jak najszerszych sieci obszarów chronionych jest od lat 70. tematem wielu inicjatyw zgłaszanych w środowiskach naukowych i ekologicznych, czego najnowszym przykładem jest ECONET, zainicjowany przez rząd holenderski i finansujący w tym celu organizacje ekologiczne, w tym IUCN — Poland.

Projekt sieci ECONET przewiduje powstanie spójnej sieci korytarzy i obszarów chronionych w całej Europie. Propozycja ta nie została przyjęta przez większość państw Unii Europejskiej, natomiast spotkała się z przychylnym przyjęciem w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. W naszym kraju istnieje przychylna atmosfera dla tej inicjatywy, ale też powszechna jest świadomość kosztów, jakie wywołałaby jej realizacja.

Kraje UE są zobligowane do utworzenia spójnej sieci ekologicznej obszarów chronionych pod nazwą NATURA 2000. Stworzenie sieci **NATURA 2000** w Polsce jest **jedynym obligującym prawnie i politycznie** Polskę zadaniem, jeżeli chodzi o tworzenie sieci ekologicznych.

Polityka ekologiczna państwa przewiduje objęcie systemem obszarów chronionych **1/3 powierzchni kraju**, z czego **objęto już ochroną 30%** powierzchni, podczas gdy ECONET przewiduje ochronę **46%**.

Propozycja ECONET jest oparta na tzw. „krajobrazowym podejściu do tworzenia korytarzy ekologicznych”; poglądy nowoczesne polegają na podejściu „opartym na potrzebach gatunków”, co wiąże się z potrzebą rewizji obecnej koncepcji sieci ECONET — Polska.

Należy pozytywnie ocenić tendencję w ochronie przyrody polegającą na stopniowym ograniczaniu tempa tworzenia nowych obszarów chronionych na rzecz rozwoju takich form ochrony przyrody, które nie powodują wyłączenia obszarów z ich normalnego wykorzystywania. Ochrona przyrody na tych obszarach powinna polegać na wprowadzaniu szczególnych instrumentów ekonomicznych, na ekologicznie ukierunkowanych programach strukturalnych i programach polityki rolnej oraz na tworzeniu zachęt do rozwoju ekstensywnego rolnictwa i łagodnych ekologicznie form turystyki.

3. POLITYKA SELEKTYWNEJ RESTRUKTURYZACJI

W realiach społeczno-ekonomicznych przełomu XX i XXI wieku konieczna jest kontynuacja lub podjęcie restrukturyzacji:

- Górnego Śląska (d. GOP-u),
- regionu południowo-wschodniego o zdeformowanej strukturze agrarnej,
- Wałbrzyskiego Okręgu Przemysłowego,
- aglomeracji łódzkiej,
- północno-wschodniej i wschodniej części kraju („ściana wschodnia”) o najniższych parametrach rozwoju społeczno-gospodarczego,

- pogranicza zachodniego (wzdłuż granicy polsko-niemieckiej),
- obszarów górskich, tj. powyżej poziomu 350 m n.p.m. (jako całości).

Ograniczone środki państwa (centralne i samorządowe) wskazują na konieczność określenia zakresu przedsięwzięć restrukturyzacyjnych w taki sposób, aby tworzyły one korzystne warunki zewnętrzne dla kapitału prywatnego — uruchamiały i generowały cały proces, którego powodzenie, zakres i tempo będą zależęły w gruncie rzeczy od udziału przedsiębiorczości prywatnej, w tym kapitału zagranicznego.

Strategicznie najważniejszym i największym przedsięwzięciem restrukturyzacyjnym polskiej przestrzni, ważnym w skali europejskiej, którego zasadność i pilność jest uwarunkowana społecznie, a realność wynika z ekonomicznych możliwości państwa, powinna być **kompleksowa restrukturyzacja jednej z największych konurbacji środkowoeuropejskich GOP-u wraz z jego otoczeniem**, które tworzy całą makrostruktura południowa, obejmująca także Rybnicki Okręg Węglowy oraz części byłych województw: krakowskiego, bielskiego, częstochowskiego i opolskiego, zdominowana przez nadmierną koncentrację przemysłów wydobywczych i ciężkich.

Doświadczenia europejskie i światowe wskazują, że restrukturyzacja struktur tego typu jest procesem **długofalowym i kosztownym**, towarzyszą jej też z reguły napięcia a nawet niepokoje społeczne. Istnieją już bogate podstawy programowe do inicjacji tego procesu, jednak brak środków, umożliwiających osłonę społeczną niezbędnych procesów restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa i wielkiej chemii, osłabia determinację polityczną w podejmowaniu decyzji w tym zakresie. Kierunkami działań, które mogłyby przyspieszyć procesy restrukturyzacji tej struktury, jest wprowadzenie nowoczesnego technicznie przemysłu oraz rozwój szeroko rozumianych usług i związana z tym radykalna przebudowa szkolnictwa, zdominowanego dotychczas przez potrzeby tradycyjnych działów gospodarki. Czynnikiem ułatwiającym pozyskiwanie inwestorów dla sfery usług jest potencjał popytowy (konurbacja ta jest wciąż najchłodniejszym rynkiem zbytu w Polsce). Czynnikiem hamującym napływ kapitałów są natomiast przejawy braku stabilizacji społecznej oraz prawdziwe, a także przesadzone niekiedy opinie o zagrożeniach życia i zdrowia, wynikających ze stanu środowiska przyrodniczego. Dla pozyskania inwestorów, zwłaszcza zagranicznych, dla tej konurbacji niekorzystne staje się wyolbrzymienie jej cech negatywnych, kształtujących wizerunek katastrofy społecznej i ekonomicznej. Jest to istotne tym bardziej, że szanse jej restrukturyzacji w oparciu o krajowe środki publiczne są ograniczone, i to nie tylko ze względu na ich oczywistą szczupłość. Brak jest również społecznego przyzwolenia na takie kształtowanie procesów redystrybucji przestrzennej dochodów, które preferowałoby region uważany, słusznie czy niesłusznie, za najbardziej zasobny w Polsce. Mimo to problem restrukturyzacji nie może być pozostawiony wyłącznie „własnemu biegowi”, tym bardziej że jest to także obszar szans rozwojo-

wych, wynikających ze skoncentrowanego na Górnym Śląsku potencjału materialnego i intelektualnego, tradycji wydajnej pracy, a także — z odczuwalnego już obciążenia systemów infrastruktury transportowej i komunalnej, wzmacniającego jej konkurencyjność, zwłaszcza w perspektywie dalszej modernizacji i rozbudowy tych systemów.

Na podstawie dostępnych obecnie przesłanek można zakładać, że **restrukturyzacja jądra tej konurbacji (GOP-u) potrwa co najmniej 20 lat**. Najważniejszymi zadaniami, towarzyszącymi procesowi płynnego zastępowania miejsc pracy w przemysłach tradycyjnych zatrudnieniem w nowych aktywnościach gospodarczych, będzie kontynuowanie stopniowej poprawy stanu środowiska przyrodniczego, zagospodarowania przestrzeni oraz reorientacja systemu edukacji. **Od pomysłnej realizacji tych zadań będzie zależeć miejsce całej konurbacji w strukturze gospodarczo-przestrzennej Polski i Europy**.

Cała złożoność problemu polega na tym, że nie można podjąć realizacji tego przedsięwzięcia bez równoległej restrukturyzacji przemysłu i współzależnej z nim struktury zurbanizowanej.

Zagospodarowanie przestrzenne **południowo-wschodniej części kraju** bazowało na symbiozie dość gęstej sieci miast małych i średnich z rozdrobnionym rolnictwem, którego podstawę stanowiła dwuzawodowość mieszkańców. Spadek zatrudnienia, ograniczenie działalności, a nawet likwidacja niektórych zakładów przemysłowych, z których większość związana była z sektorem wojskowym i z rynkami zbytu byłego ZSRR, nie znalazły tu pełnego odbicia w jawnym bezrobociu. Wzrastało za to ukryte bezrobocie agrarne, doprowadzając do swoistego „uwstecznienia” struktury gospodarczej regionu, wyrażającego się we wzroście zatrudnienia w drobnych gospodarstwach rolniczych.

Mimo tych negatywnych zjawisk, **obszar południowo-wschodni wykazuje najlepsze w Polsce predyspozycje do realizacji koncepcji wsi wielofunkcyjnej**. Decydują o tym tradycje pracy w pozarolniczych działach gospodarki oraz sieć osadnicza i komunikacyjna, umożliwiająca sprawne dojazdy do pracy w mieście. Istotną trudnością jest i pozostanie zbyt szczupła oferta pracy w stosunku do jej wzrastającej podaży. W związku z tym rozwiązania problemów strukturalnych rolnictwa należy poszukiwać przede wszystkim w dynamizacji zatrudnienia zarówno w miastach, jak i na wsi. Utworzenie specjalnej strefy ekonomicznej w Mielcu jest pierwszym krokiem w tym kierunku. Dla promocji tej części kraju istotne znaczenie będzie miało także usprawnienie powiązań oraz współpraca transgraniczna z Ukrainą i ze Słowacją oraz wykreowanie Rzeszowa do roli krajowego ośrodka równoważenia rozwoju.

Analiza bilansu potrzeb i możliwości rozwoju kraju na przełomie XX i XXI wieku zdaje się wskazywać na to, że inne przedsięwzięcia restrukturyzacyjne nie będą mogły liczyć na znaczące wsparcie ekonomiczne państwa. **Podsumowanie wszystkich oczekiwań społecznych prowadzi bowiem do wniosku o całkowitej nierealności ich realizacji w dającej się przewidzieć przy-**

szłości. Obejmują one prawie 1/3 kraju, a na podstawie doświadczeń niemieckich (restrukturyzacja byłej NRD) można stwierdzić ich ekonomiczną nierealizowalność w warunkach społeczno-gospodarczych Polski przełomu XX i XXI wieku.

Nie przesądzając zatem konkluzji końcowej, należałoby **promować politykę stopniowej modernizacji**, wspieraną przez aktywizacyjne oddziaływanie ogniw restrukturyzowanych (GOP, Wałbrzych, Łódź) lub też stref i ośrodków dynamizowanych w wyniku otwarcia na przestrzeń europejską (aktywizacja stref przygranicznych, rekreacyjnych, pasm i ośrodków dynamizujących rozwój).

Gdyby się okazało, że ta hipoteza nie sprawdza się w rzeczywistym procesie rozwoju, to na początku XXI wieku należałoby podjąć wspomagające działania restrukturyzacyjne w nowej rzeczywistości. Proces zaawansowanej restrukturyzacji przebiega już w dwu kluczowych dla kraju węzłach, dokumentując skuteczność tej formy modernizacji wszędzie tam, gdzie jego skala nie przekracza możliwości ekonomicznych państwa (Wałbrzych) lub tam, gdzie proces sterowany przez państwo jest wspomagany przez mechanizm rynkowy (Łódź).

4. POLITYKA MODERNIZACJI ADAPTACYJNEJ ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

Przekształcenia strukturalne polskiej przestrzeni generowane przez europejskie procesy integracyjne i transformację ustrojową systemu społeczno-gospodarczego i politycznego kraju będą tworzyć siłę napędową i **konstrukcję nośną powszechnej modernizacji zagospodarowania przestrzennego**.

Proces modernizacji będzie przebiegał prawdopodobnie przez sukcesywnie realizowane przedsięwzięcia modernizacyjne, adaptujące do nowych potrzeb społecznych ukształtowaną historycznie strukturę zagospodarowania przestrzennego kraju.

Jej wysoka **pojemność i generalna racjonalność, ale niski standard techniczny bazy materialnej**, która ją tworzy, wskazują na to, że może to być kierunek polityki przestrzennej państwa **komplementarny** w stosunku do przekształceń strukturalnych na przełomie XX i XXI wieku.

Może to być także konieczny warunek wyjścia z nieładu przestrzennego, dysproporcji i deformacji dotychczas ukształtowanych oraz konieczność ekonomiczna pierwszej fazy transformacji systemowej, w której nieefektywna jeszcze gospodarka wchodzi dopiero na drogę rozwoju trwale progresywnego, środki na inwestycje są jeszcze bardzo ograniczone, a społeczeństwo coraz bardziej zniecierpliwione w oczekiwaniu na rzeczywiste i odczuwalne efekty.

Powszechne racjonalizowanie całej struktury przestrzennego zagospodarowania kraju przez **przedsięwzięcia adaptacyjne i modernizacyjne**, a nawet tylko porządkujące, **bez konieczności radykalnych i kapitałochłonnych przekształceń „dużej skali”**, mogłyby się stać skuteczną drogą do powszechnego, chociaż spo-

wolnionego, osiągnięcia standardów europejskich, i to przy aktywnym udziale całego społeczeństwa.

W ramach tego podejścia adaptacyjnego, w skali regionalnej i lokalnej, należałoby przestrzegać zasady porządkowania środowiska przyrodniczego i kulturowego, możliwie bez użycia dużych nakładów inwestycyjnych, ale z zamiarem uzyskania określonych ściśle efektów.

Główną siłą motoryczną realizacji tego kierunku polityki przestrzennej powinny się stać samorządy terytorialne, jej podstawowym narzędziem — miejscowe i wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego, a podstawowe jego przedsięwzięcia tworzyłyby linie strategiczne procesu modernizacyjnego.

Gdyby jednak ten proces z przyczyn politycznych lub ekonomicznie uwarunkowanych uległ znacznemu spowolnieniu lub wręcz zahamowaniu, to należy oczekiwać, że przekształcenia takie z braku środków (kapitału zewnętrznego i wewnętrznego) oraz motywacji europejskich, rozmyte w długich cyklach realizacyjnych, nie stworzą nurtu generującego transformację strukturalną polskiej przestrzeni na początku XXI wieku.

5. POLITYKA GENEROWANIA ZRÓŻNICOWANEJ REGIONALNIE AKTYWNOŚCI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ KRAJU

Układ regionalny kraju, ukształtowany w wyniku reformy organizacji terytorialnej państwa, zróżnicowany z punktu widzenia poziomu zagospodarowania, a równocześnie wysoce wielofunkcyjny, stwarzać będzie możliwości aktywizacji i rozwoju gospodarki regionalnej w oparciu o własne zasoby i siły motoryczne oraz dyfuzję aktywności międzyregionalnej, oraz wsparcie państwa i środki zagraniczne.

Do głównych problemów racjonalizacji jego funkcjonowania należałoby zaliczyć przede wszystkim złagodzenie największych dysproporcji w zagospodarowaniu regionów, w tym aktywizację społeczno-gospodarczą regionów Polski wschodniej i północno-wschodniej oraz restrukturyzującą Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego.

Wysoki stopień niezharmonizowania rozwoju wielu regionalnych i lokalnych ogniw struktury przestrzennej kraju, szczególnie zaś sytuacje, w których dysproporcje w zagospodarowaniu największych aglomeracji i miast przekształcają się w bariery rozwojowe oraz w bezwzględne uwarunkowania przestrzenne i ekologiczne w warunkach ostrego deficytu środków ekonomicznych, stwarzają konieczność stosowania selektywnej polityki porządkowania, modernizacji i dalszego rozwoju.

Jako główne zasady tej polityki należałoby przyjąć:

- ostrą selekcję problemów do rozwiązania, określającą społecznie najniezbędniejsze przedsięwzięcia oraz zharmonizowaną wzajemnie kolejność ich realizacji;

- określenie szczegółowych rozwiązań eliminacji dysproporcji według zasady utrzymania koniecznego minimum sprawności funkcjonowania aglomeracji i miast oraz względnie równomiernego rozłożenia w czasie poziomu kapitałochłonności;
- określenie ogniw gospodarki regionalnej, które wymagają jedynie przedsięwzięć modernizujących oraz tych, w których pokonanie progów rozwojowych jest konieczne ze względu na interes ogólnonarodowy, regionalny czy lokalny.

Prognoza zróżnicowania przestrzennego sytuacji problemowych procesu transformacji wskazuje na to, że podstawą polityki regionalnej może być zarówno zasada **polaryzacji** aktywności społeczno-gospodarczej w „biegunach wzrostu”, które generować będą rozwój otaczających je regionów, jak i zasada efektywnej aktywizacji obszarów „depresji i zacofania” dokonywanej przez środki zewnętrzne. Jej narzędziem powinna stać się polityka regionalna, kształtowana **współzależnie i równolegle** w skali krajowej i regionalnej jako integralne ogniwo zintegrowanej polityki państwa.

Główną jej **formułą** w warunkach wzrastającej złożoności rozwoju oraz współzależności przekształceń zagospodarowania przestrzennego z rozwojem społeczno-gospodarczym i zmianami środowiska przyrodniczego powinny być **długookresowe strategie**, określające **konceptje zintegrowanej polityki regionalnej**, uwzględniającej wzajemne powiązania występujące między polityką społeczno-gospodarczą, przestrzenną i ekologiczną kraju.

Z przebiegu procesu transformacji ustrojowej Polski wynika zasadność uprawiania polityki regionalnej jako:

- **polityki regionalnej państwa**; jej przedmiotem byłby cały krajowy i współdziałający z nim europejski układ regionalny, a podmiotem Rada Ministrów, która poprzez wojewodów, przy współdziałaniu z naczelnymi, centralnymi organami administracji państwowej realizowałaby kryteria racjonalności ogólnospołecznej państwa;
- **polityk rozwoju regionalnego samorządów terytorialnych**; ich przedmiotem byłyby regiony samorządowo-rządowe (województwa), a podmiotami władze samorządowe, reprezentujące interesy, cele i dążenia lokalne i regionalne.

Wobec naturalnej **sprzeczności, a nawet konflikto-genności wielu interesów** tak uformowanych podmiotów, **spójność obu polityk regionalnych** należałoby osiągać przez negocjacje. Ich sprawne funkcjonowanie zależałoby od skuteczności procedur negocjacyjnych w osiągnięciu rozwiązań konsensusowych. Wymagałoby określenia dwu odrębnych, ale komplementarnych wobec siebie pól (zakresów problemowych) obu polityk regionalnych.

Treścią polityki regionalnej, realizowanej w pierwszym okresie transformacji systemowej, **jest przede wszystkim polityka interwencyjna państwa.**

W miarę opanowywania sytuacji kryzysowych, konstrukcję nośną polityki regionalnej w coraz wyższym stopniu tworzyć powinny **strategiczne, długookresowe cele uniwersalne** polityki państwa, w tym cele wynikające z „Koncepcji”, rozwarstwione regionalnie w zależności od zróżnicowanych przestrzennie warunków rozwoju. Ich znaczenie będzie wzrastać w miarę wzrostu złożoności struktur przestrzennych. Dlatego też polityka regionalna państwa powinna być przede wszystkim funkcją zróżnicowanych przestrzeni i zmiennych w czasie celów polityki społeczno-gospodarczej, przestrzennej i ekologicznej państwa, a jej strategiczny, długookresowy charakter powinien zapewniać spójność i ciągłość rozwoju kraju w zróżnicowanej przestrzeni geograficznej.

W powiązaniu z celami polityki regionalnej występuje problem środków na ich urzeczywistnienie. Najostrzejszy wymiar ma on w regionach, które potrzebują niezbędnej kapitałowej interwencji państwa.

Tylko od możliwości rozwiązania tego problemu jest uzależniona skuteczna pomoc interwencyjna. Jej wiązanie z możliwościami kapitałowymi samorządów terytorialnych jest głównym problemem do rozwiązania i to zarówno w sytuacji przejściowej systemu funkcjonowania państwa, jak i ustrojowo-modelowej.

Najistotniejszym sposobem generowania środków w gospodarce rynkowej jest pobudzenie popytu kapitału na zasoby i tworzenie warunków efektywnego gospodarowania. W tym zakresie **polityka regionalna ma dwa istotne zadania**, związane z dużym poziomem zróżnicowania warunków rozwoju gospodarczego kraju:

- pierwsze to **diagnozowanie warunków rozwoju regionów** według europejskich standardów funkcjonowania gospodarki rynkowej (w taki sposób, aby potencjalne podmioty gospodarcze znały rzeczywiste warunki zewnętrzne gospodarowania);
- drugie to **formułowanie strategii rozwoju regionów**, które umożliwiłyby podmiotom gospodarczym poznanie najbardziej prawdopodobnych szans i ograniczeń, jakie stwarza realizowana polityka regionalna.

Głównym narzędziem kształtowania i realizacji polityki regionalnej, zgodnie z przedstawionymi zasadami, powinno być **planowanie regionalne**, którego metodologia i warsztat muszą im sprostać. Oznacza to konieczność głębokich przekształceń:

- **od planowania „statycznego” i „docelowego”**, opartego na zasadzie projektowania odległej przyszłości, **do planowania ciągłego, elastycznego i otwartego** wobec otwartego charakteru przyszłości i rozległego pola niepewności;
- **od technokratycznego i autorytarnego wyznaczania celów do identyfikowania i negocjowania** zróżnicowanych podmiotowo konfliktowych interesów, poszukiwania konsensusu i budowania pomostów kooperacji społecznej według wynegocjowanych celów;

- **od planowania przestrzennego** (plany zagospodarowania przestrzennego regionów), **do planowania integralnego** (programy przeobrażeń strukturalnych rozwoju regionów);
- **od planów wizji przekształceń do programów restrukturyzacji i modernizacji**;
- **od planowania rozwoju uwarunkowanego przyrodnictwo do kształtowania ekorozwoju**.

Charakter planowania regionalnego określałyby strategie rozwoju regionów i ich relacje międzyregionalne, stanowiące treść polityki regionalnej państwa. Tylko tak integralne podejście umożliwi bowiem harmonizowanie wszystkich celów, kojarzenie celów ze środkami, rozpatrywanie kształtowanej rzeczywistości we wszystkich podstawowych jej aspektach (społecznym, ekologicznym, ekonomicznym, przestrzennym, a nawet techniczno-technologicznym w razie potrzeby) oraz horyzontach czasowych, dostosowanych do realnych potrzeb racjonalizacji różnych dziedzin rozwoju.

Oznacza to koncentrację zadań planowania regionalnego na:

- **diagnozowaniu uwarunkowań rozwoju** (społecznych, politycznych, ekologicznych, ekonomicznych, przestrzennych i techniczno-technologicznych) w oparciu o monitoring zmian strukturalnych dokonujących się w ciągłym procesie przekształceń;
- **stałym badaniu i prognozowaniu uwarunkowań zewnętrznych** rozwoju, zmiennych w czasie i niezależnych od podmiotów polityki regionalnej sytuacji zewnętrznych rozwoju regionów; określanie na tej podstawie pola wyboru najbardziej prawdopodobnego rozwoju oraz strategii odpowiadających jego charakterystyce (tendencjom i cechom);
- **określaniu koncepcji celów strategicznych i operacyjnych** regionalnej polityki społeczno-gospodarczej, przestrzennej i ekologicznej (identyfikacja systemu celów i analiza możliwości ich osiągnięcia pod wpływem zarówno mechanizmów samoregulacji, jak i działalności regulacyjnej rządu oraz samorządów terytorialnych; określenie pola wyboru celów z uwzględnieniem występujących i prognozowanych uwarunkowań zewnętrznych);
- **określaniu sposobów realizacji** przyjętych przez podmioty celów polityki społeczno-gospodarczej, przestrzennej i ekologicznej; oddziaływanie centralnych i regionalnych podmiotów na ich realizację, z uwzględnieniem ustalonych prawnie zasad funkcjonowania regionów w systemie społeczno-gospodarczym i terytorialnym państwa (dobór środków, metod i form oddziaływań samorządu terytorialnego i rządu ukierunkowanych na osiągnięcie przyjętych celów polityki);
- **uzgadnianiu interesów** poszczególnych grup społeczno-zawodowych i terytorialnych już w procesie opracowywania strategii; w procesie tym państwo, działając w ramach posiadanych kompetencji usta-

wowych i nie naruszając zasad funkcjonowania gospodarki narodowej oraz samodzielności innych podmiotów gospodarczych, występowałyby coraz rzadziej jako jeden z podmiotów gospodarczych, zawsze zaś jako reprezentant racjonalności ogólnospołecznej.

Realizując powyższe funkcje oraz współzależną z nimi zasadę ciągłości i elastyczności, planowanie regionalne powinno być podstawowym narzędziem strategicznej regulacji rozwoju regionów, stanowiąc podstawę do:

- **równoważenia rozwoju** społeczno-gospodarczego oraz współzależnych z nim przekształceń przestrzennych i ekologicznych, łączących z punktu widzenia kryteriów racjonalności ogólnospołecznej lokalne i regionalne potrzeby, cele i interesy;
- **kierowania i zarządzania** strategicznego całą sferą działalności o znaczeniu regionalnym, zgodnie z kompetencjami samorządowych podmiotów regionalnych.

Przyjęcie przedstawionych powyżej założeń zapewniłoby rządowym i samorządowym podmiotom polityki regionalnej prawne możliwości skutecznego oddziaływania za pośrednictwem planowania regionalnego poprzez aktywną politykę regionalną na wszystkie podmioty gospodarujące w regionach, niezależnie od ich podporządkowania, a także na działalność samorządów lokalnych.

Najistotniejsze funkcje polityki regionalnej i planowania regionalnego:

Funkcja negocjacyjna. Jej istotą jest z jednej strony minimalizowanie lub usuwanie sprzeczności i sytuacji konfliktowych pojawiających się w procesie rozwoju oraz wypracowywanie rozwiązań konsensusowych, z drugiej zaś — tworzenie warunków do współdziałania wszystkich podmiotów gospodarczych i władz publicznych.

Funkcja informacyjna umożliwiająca powszechną dostępność do wiedzy o warunkach wewnętrznych i zewnętrznych rozwoju regionów, możliwych poten-

cjalnie polach wyboru rozwiązań oraz celach i kryteriach o znaczeniu lokalnym, regionalnym lub ogólnonarodowym.

Poprzez te funkcje urzeczywistnić się powinna najlepiej nowa istota **kreacyjnej (twórczej) funkcji polityki regionalnej**, realizowanej poprzez **społeczną partycypację**, a nie technokratyczne projektowanie.

Podstawę polskiej polityki regionalnej powiązanej z polityką regionalną UE powinna stanowić „Polska 2025 — Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju”, wraz z „Koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”, „Długookresową strategią rozwoju regionalnego” i „Narodową strategią rozwoju regionalnego 2001—2006”.

Istotą tego wniosku są trzy współzależne założenia:

- główną siłą motoryczną dynamizującą przekształcenia strukturalne polskiej przestrzeni w XXI wieku może stać się **proces integracji Polski z UE**;
- współzależnym nurtem tych przekształceń musi być **aktywna polityka regionalna Polski** oparta o jej narodowe, globalne i europejskie uwarunkowania społecznie, pożądane strategiczne cele i kierunki zmian polskiego systemu regionalnego;
- alternatywą wobec wkomponowania polskiej przestrzeni w integrującą się przestrzeń europejską, a polskiego systemu regionalnego w system współpracy europejskiej, może być **brak możliwości przetamania zapóźnienia cywilizacyjnego Polski** w następnych dziesięcioleciach XXI wieku (Polska jako zapóźnione peryferie UE).

Kształt i skuteczność polskiej polityki regionalnej w kontekście europejskim zależeć będzie od wielu czynników trudno przewidywalnych, które mogą ukształtować różnorodne (**korzystne i niekorzystne**) **uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne** jej funkcjonowania. **Inna Polska będzie wstępowała do innej Unii.** Wyznaczniki przyszłości stąd wynikające można sformułować w dwóch płaszczyznach: **projekcji** (a więc tego, co prawdopodobnie się zdarzy) oraz **postulatów** (a więc tego, co powinno się zdarzyć) — por. tab.2.

TABELA 2. POLSKA POLITYKA REGIONALNA A POLITYKA REGIONALNA UE

	Polska	Unia Europejska
1	2	3
Projekcje	<ul style="list-style-type: none"> • utrzymanie wysokiego tempa wzrostu, dokonywanie zmian strukturalnych • decentralizacja kraju, upodmiotowienie szczebla wojewódzkiego • koncentracja polityki regionalnej (przestrzennej) państwa na strategicznych celach ogólnokrajowych — polityka rozwoju regionów realizowana przez samorząd wojewódzki 	<ul style="list-style-type: none"> • pełne prawa wszystkich członków UE • liberalizacja, zapewnienie wolnej konkurencji • ograniczenie środków Funduszy Strukturalnych i Wspólnej Polityki Rolnej • zwiększenie roli efektywności i wzmocnienia konkurencyjności w programach Funduszy Strukturalnych • polski samorząd regionalny partnerem administracji Komisji Europejskiej

1	2	3
Postulaty	<ul style="list-style-type: none"> • polityka regionalna państwa oparta na zasadach efektywności, koncentracji, mobilności, innowacji • zaangażowanie państwa w: budowę krajowych sieci infrastruktury, wspomaganie współpracy transgranicznej, wspomaganie nowych technologii i tworzenie innowacji. 	<ul style="list-style-type: none"> • koncentracja środków Unii angażowanych w Polsce na kluczowych ogniwach systemu regionalnego: Górnym Śląsku, aglomeracjach, pasmach infrastruktury, przejściach granicznych itp. • objęcie Funduszami Strukturalnymi wspomaganie B&R, transferu technologii, tworzenia innowacji • środki Unii przeznaczone na walkę z bezrobociem skoncentrowane na podnoszeniu kwalifikacji i mobilności najmłodszych bezrobotnych

PODSTAWOWE SYSTEMY PRZESTRZENNE STABILIZUJĄCE POLITYKĘ PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

IV. KRAJOWY SYSTEM OSADNICZY

Z analizy dotychczasowego rozwoju systemu osadniczego wynika, że jego racjonalizacja powinna uwzględniać przede wszystkim realizację takich zadań jak:

- wzmocnianie policentrycznej struktury funkcjonalno-przestrzennej systemu, przy wykorzystaniu społeczno-ekonomicznych korzyści koncentracji oraz kształtowania wielofunkcyjnego modelu aglomeracji, miast i osiedli jako formy osadnictwa zapewniającej względnie najlepsze warunki życia ludności oraz efektywność gospodarowania;
- łagodzenie i stopniową likwidację dysproporcji w zagospodarowaniu całego układu zurbanizowanego kraju oraz stopniową likwidację na tej drodze ukształtowanych dotychczas barier rozwojowych;
- strukturalną zmianę dotychczas realizowanego modelu industrializacji w kierunku radykalnego ograniczenia zasobochłonności przemysłu, zmiany jego struktury branżowej i modernizacji techniczno-technologicznej w kierunku rozwoju przemysłów technologicznie wysoko zaawansowanych;
- stopniowe przywracanie i utrwalanie ładu przestrzennego w całym systemie osadniczym oraz strefach, w których nieład oddziałuje destrukcyjnie na środowisko społeczne i przyrodnicze;
- przywracanie i utrwalanie równowagi ekologicznej, szczególnie zaś przyspieszona likwidacja stanu zagrożenia ekologicznego, przez harmonizowanie działań w sferze społeczno-gospodarczej i przestrzennej z wartością przestrzeni przyrodniczej.

Zasada harmonizowania rozwoju systemu osadniczego jako podstawa aktywnej polityki osadniczej kraju, prowadziłaby zarówno do likwidacji narastających dotychczas dysproporcji, zagrożeń i barier rozwojowych, jak i do zmiany dotychczasowego mechanizmu generującego rozwój niezharmonizowany. Jest to więc propozycja likwidacji przyczyn destrukcyjnego procesu.

Rozwinięcie tak sformułowanej polityki zagospodarowania przestrzennego oznacza taki rozwój systemu osadniczego, w którym:

- Racjonalnie wyważona dominacja ośrodka stołecznego nie wymaga stosowania przedsięwzięć ograniczających wzrost jego potencjału ludnościowego.
- Historycznie ukształtowany, policentryczny układ aglomeracji wielkomiejskich i miast dużych powinien stanowić podstawę do jakościowego wzmocnienia regionalnych ośrodków obsługi, równomiernie rozmieszczonych i zaspokajających popyt społeczny w zakresie najwyższej zorganizowanych usług, infrastruktury biznesu, kultury, nauki, szkolnictwa wyższego, zdrowia i handlu.
- Względnie równomierne rozmieszczenie miast średnich, spełniających rolę wielofunkcyjnych ośrodków usług wyższego rzędu, specjalizujących się w produkcji przemysłowej w skali kraju i będących rozwiniętymi węzłami komunikacji o znaczeniu krajowym i regionalnym, powinno umożliwiać nie tylko kształtowanie dobrych warunków życia ludności oraz efektywnych rozwiązań technicznych i funkcjonalno-przestrzennych w tych ośrodkach, lecz także ich kulturowe oraz gospodarcze oddziaływanie na zaplecze.
- Gęsta sieć względnie równomiernie rozmieszczonych miast małych i rozwiniętych demograficznie osiedli wiejskich powinna umożliwiać organizację racjonalnej obsługi zaplecza rolniczego na szczeblu lokalnym, podstawowym dla sprawnego funkcjonowania rolnictwa, rekreacji, gospodarki leśnej oraz poprawy warunków życia ludności wiejskiej.
- Racjonalność struktury systemu osadniczego Polski powinna wynikać z działań rozwojowych, modernizacyjnych i porządkujących, możliwych do zrealizowania w skali regionalnej oraz lokalnej za pośrednictwem samorządów terytorialnych, wyposażonych w nowe kompetencje, jak też środki działania.

V. KRAJOWY SYSTEM INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ

1. TRANSPORT

Polska w swoich rozwiązaniach układów sieci transportowych powinna dostosowywać się do wymogów **dyrektywy Unii Europejskiej** z dnia 23 lipca 1996 r., nr **1692/96/WE**, obejmującej wszechstronne wytyczne dla wszystkich rodzajów transportu. Natomiast obligatoryjne dla strony polskiej zobowiązania międzynarodowe wynikają z podpisanych przez Polskę umów międzynarodowych dotyczących transportu, a mianowicie:

AGC — umowa o międzynarodowych połączeniach sieci kolejowych,

AGTC — umowa o międzynarodowych przewozach transportem kombinowanym,

AGR — umowa o głównych drogach samochodowych.

1.1. Korytarze paneuropejskie

Korytarz transportowy jest to ciąg komunikacyjny o znaczeniu międzynarodowym, w którym przebiegają co najmniej dwie różne drogi transportowe o odpowiednich parametrach technicznych, z rozmieszczonymi na nich węzłami transportowymi (takimi jak np. centra logistyczne).

Wzdłuż korytarzy paneuropejskich mamy do czynienia ze zbieżnością interesów grup krajów europejskich, które zainteresowane są tymi samymi korytarzami transportowymi, oraz zasadniczym pokrywaniem się kierunków przewozów międzynarodowych i największych przewozów krajowych. Wielkość krajowych (międzyregionalnych i regionalnych) przewozów dominuje znacznie nad bezwzględną wielkością przewozów międzynarodowych. W przyszłości proporcje te nie ulegną dużej zmianie, co warunkuje takie planowanie głównych sieci transportowych, aby zaspokajały jednocześnie potrzeby ruchu krajowego i międzynarodowego, w tym tranzytowego.

Dla Europy Środkowej i Wschodniej **uzgodniono sieć 10 korytarzy transportowych**, z których 9 uzgodniono na II Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Transportu na Krecie w 1994 r., a dziesiąty dodano na III Konferencji w Helsinkach w roku 1997. Dotyczą one Europy Środkowej i Wschodniej oraz jej połączeń z krajami Unii Europejskiej; obejmują połączenia drogowe, lotnicze, morskie i rzeczne. W sieci tej znajduje się 11 890 km dróg, 13 430 km linii kolejowych, 35 portów lotniczych, 11 portów morskich, 49 portów rzecznych. Są to korytarze stanowiące przyszłościowe rozszerzenie Transeuropejskiej Sieci Transportowej Unii Europejskiej na kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Przez Polskę przebiegają **4 europejskie korytarze transportowe** (podano europejską numerację korytarzy):

I — Helsinki – Tallin – Ryga – Kowno – **Warszawa** („Via Baltica”), z odgałęzieniem

IA – Ryga – Kaliningrad – **Elbląg** – **Gdańsk**,

II — Berlin – **Warszawa** – Mińsk – Moskwa — Niżny Nowogród,

III — Berlin – **Wrocław** – **Katowice** – Lwów – Kijów, z odgałęzieniem

IIIA — Drezno – **Krzywa (Legnica)**,

VI — **Gdańsk** – **Katowice** – Żilina, z odgałęzieniami:

VIA — **Grudziądz** – **Poznań**,

VIB — **Częstochowa** – **Katowice** – Ostrawa.

Na Konferencji w Helsinkach zarekomendowano do dalszych studiów, jako propozycje dodatkowe, utworzenie **dwóch dodatkowych korytarzy**:

- Gdańsk – Warszawa – Lublin – Kowel – Odessa – Bukareszt,

- Świnoujście – Szczecin – granica południowa – Czechy (korytarz kandydujący do uzyskania statusu i numeru korytarza europejskiego, odpowiadający planowanej autostradzie A-3).

Sieć korytarzy transeuropejskich na terenie Polski obejmuje prawie wszystkie wielkie aglomeracje miejsko-przemysłowe. Rozwój przebiegających przez Polskę korytarzy transportowych ma na celu nie tylko poprawę ruchu międzynarodowego, ale także i krajowego.

Przewidywane nasilenie ruchu osobowego i towarowego po wejściu Polski w struktury europejskie oznacza konieczność przygotowania planów rozbudowy, modernizacji i rozszerzenia zakresu ruchu w już istniejących przejściach oraz otwierania nowych przejść. W związku z tym do 2002 r. powinno być otwieranych 5 — 7 nowych placówek kontrolnych Straży Granicznej rocznie oraz uruchomionych łącznie ok. 50 przejść małego ruchu granicznego.

1.2. Krajowe sieci transportowe

Wzrost gospodarczy w ostatnich latach spowodował w transporcie krajowym istotne zmiany strukturalne. Rozwija się motoryzacja, której towarzyszą zmiany mobilności. Nastąpiło przesunięcie zapotrzebowania na transport z masowych ładunków przemysłu ciężkiego i wydobywczego oraz rolnictwa na transport lżejszych ładunków o wyższej wartości jednostkowej; zmniejszeniu ilości przewożonych towarów o ok. 50% w ciągu 15 lat towarzyszył spadek zapotrzebowania na tanie usługi niskiej jakości i wzrost zapotrzebowania na usługi wysokiej jakości (z akcentem na czas transportu, punktualność i niezawodność).

Program rozwoju infrastruktury transportowej powinien być oparty na corocznie korygowanych prognozach obejmujących:

- ruchliwość społeczeństwa i wynikające z niej potoki pasażerów w ruchu międzyregionalnym,
- potoki ładunków w wymianie międzyregionalnej, szacowane na podstawie wielkości produkcji krajowej i wymiany międzynarodowej.

Obecne prognozy ruchu krajowego i międzynarodowego wskazują, że:

- należy spodziewać się stabilizacji lub niewielkiego wzrostu zapotrzebowania na transport kolejowy

oraz szybkiego wzrostu ruchu drogowego i lotniczego;

- istniałoby zapotrzebowanie na pewien wzrost roli żeglugi morskiej i śródlądowej pod warunkiem dostosowania jej do nowych potrzeb;
- po okresie szybkiego wzrostu ruchu międzynarodowego (docelowego i tranzytowego) na granicy zachodniej i południowej należy się liczyć z wolniejszym jego wzrostem; wzrost na granicy wschodniej będzie najprawdopodobniej znacznie szybszy, ale bezwzględna wielkość potoków ruchu i przewozów będzie mniejsza niż na pozostałych granicach lądowych;
- nawet przy szybkim wzroście ruchu międzynarodowego jego udział w całym ruchu w podstawowej sieci komunikacyjnej będzie decydujący tylko w strefach przygranicznych.

Prognozy ruchu potwierdzają słuszność tezy, że modernizacja i rozwój sieci transportowych powinny służyć jednocześnie zaspokojeniu potrzeb ruchu krajowego i międzynarodowego.

Przyjęcie w „Koncepcji” strategii równoważenia rozwoju oznacza potrzebę kreowania (także z interwencją państwa) zrównoważonego systemu transportowego, w którym:

- **kolej** odgrywa znaczącą rolę i konkuruje z transportem drogowym w przewozach pasażerskich w formach tzw. pociągów kwalifikowanych (EC, IC) oraz w przewozach towarowych, zwłaszcza w tranzycie (z wykorzystaniem technologii multimodalnych);
- **transport drogowy** koncentruje ruch na sieci dróg ruchu szybkiego (autostrad i dróg ekspresowych), odgrywając decydującą rolę dla odległości nieprzekraczających 300 — 500 km;
- **transport lotniczy** koncentruje się na połączeniach i lotniskach międzynarodowych uzupełnionych siecią połączeń regionalnych;
- **transport morski** odgrywa istotną rolę w relacjach międzykontynentalnych, skutecznie konkuruje w regionie bałtyckim, zwłaszcza w zakresie połączeń promowych, przy wsparciu przez państwo infrastruktury portowej;
- **żegluga śródlądowa** odgrywa uzupełniającą rolę w przewozach ładunków masowych krajowych i międzynarodowych, głównie na Odrze oraz lokalnych połączeniach śródlądowych;
- **transport pasażerski** w dużych miastach preferuje rozwiązania inwestycyjne i organizacyjne oparte na transporcie zbiorowym oraz — tam, gdzie jest to możliwe — na szynowych środkach transportu (aglomeracje); wymaga to rozwinięcia „montażu finansowego” regionalnych oraz komunalnych środków budżetowych.

Kryterium racjonalizacji kierunkowego układu tranzytowego są potrzeby ruchowe (potoki) uzasadniające kosztowne inwestycje infrastrukturalne tam, gdzie na-

kładają się na siebie zarówno znaczny ruch międzynarodowy jak i krajowy i regionalny.

Logistyka transportowa traktuje przepływ informacji i zasobów jako proces zintegrowany. W rozwiniętych krajach trwa rewolucja logistyczna, której celem jest lepsze wykorzystanie zasobów. Podstawowe pakiety usług logistycznych obejmują czynności związane z transportem i składowaniem, serwisem, informacją i rozliczeniami finansowymi.

W Polsce należałoby wybudować **co najmniej 11 takich centrów**, w tym **2 — 3 o znaczeniu europejskim**. Koszt budowy jednego centrum o powierzchni minimum 50 ha wynosi kilkaset mln USD, a cały program wymagałby nakładów rządu 5 mld USD.

Istotnym czynnikiem jest **struktura polskiej sieci osadniczej**. Przemawia ona za równoleżnikowo-południkowym układem korytarzy transportowych. 25% ludności Polski zamieszkuje w korytarzu autostrady A-1, 22% w korytarzu autostrady A-2, 28% w korytarzu autostrady A-4. W sumie wzdłuż dwóch autostrad równoleżnikowych (A-2, A-4) i jednej południkowej (A-1) skupia się 70% mieszkańców Polski. Nie oznacza to oczywiście braku uzasadnienia dla rozwijania infrastruktury w innych kierunkach, ale wymogi gospodarności zmuszają do tego, aby skala tego rozwoju, wyrażająca się np. klasą drogi (i jej kosztem), była dostosowana do rzeczywistych potrzeb ruchowych.

A — Sieć dróg krajowych

Tworzenie nowoczesnej sieci drogowej nie może być ograniczone do autostrad, ponieważ stanowią one najważniejszą, ale nie jedyną część systemu dróg szybkiego ruchu, które oprócz autostrad obejmują także mniej kosztowne drogi ekspresowe realizowane (etapowo lub docelowo) jako drogi jednojezdniowe; w wyjątkowych przypadkach dopuszczane są na nich skrzyżowania jednopoziomowe. Niezależnie od programu budowy sieci autostrad należy przystąpić do kompleksowej modernizacji i unowocześnienia ważnych linii krajowych, zwłaszcza w obrębie korytarzy transportowych wymienionych powyżej.

Najbardziej optymistyczny wariant rozwoju przyjęty w „Planie rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce do 2015 r.” (MTiGM, Warszawa, listopad 1998 r.) przewiduje osiągnięcie w 2001 r. widocznej poprawy stanu technicznego dróg i mostów dzięki znacznemu wzrostowi nakładów na utrzymanie, rehabilitację i prace modernizacyjne. Celem głównym jest osiągnięcie w 2005 r. następującego stanu technicznego sieci drogowej:

- 54% nawierzchni w stanie dobrym i zadowalającym,
- nie więcej niż 40% nawierzchni w stanie niezadowalającym,
- nie więcej niż 6% nawierzchni w stanie złym oraz podniesienie stanu technicznego mostów z poziomu 2,8 punktów do 3,0 punktów oceny technicznej.

Należy jednak pamiętać, że Plan MTIGM przewiduje także wariant „realny”, kładący nacisk na modernizację, zapewniający niewielką poprawę stanu technicznego dróg i mostów, oraz wariant „minimalny”, zapewniający tylko utrzymanie obecnego, niezadowalającego stanu.

Drogi ekspresowe będą realizowane poza systemem koncesyjnym. Do roku 2015 przewiduje się wybudowanie od około 300 do 400 km dróg ekspresowych. Dla zapewnienia zasady równoważenia rozwoju kraju niezbędne jest uzupełnienie istniejącego programu budowy dróg ekspresowych o odcinek Poznań – Piła oraz o potencjalne drogi główne ruchu przyspieszonego: Grudziądz – Olsztyn – Ełk – Augustów, Piła – Koszalin i „wielką obwodnicę Warszawy”.

B — Autostrady

„Program Budowy Autostrad”, przyjęty przez Radę Ministrów w lipcu 1993 r., został we wrześniu 1998 r. uzupełniony raportem pt. „Nowelizacja Programu Budowy Autostrad w Polsce — Podstawowe cele, środki i rekomendacje”. Raport ten został zaakceptowany przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, dyskusja zaś nad nim będzie stanowiła nową podstawę do określenia finansowych założeń PBA — do akceptacji przez Radę Ministrów. Uporządkowania wymaga też regulacja prawna dotycząca podejmowania budowy odcinków autostrad płatnych przez administrację drogową w systemie finansowania administracyjno-rządowego. Orientacyjne plany budowy autostrad, skorygowane po uwzględnieniu dofinansowania z funduszy ISPA 2000, 2001, 2002 oraz funduszy strukturalnych, przewidują do 2015 r. zrealizowanie około 1300 km autostrad w systemie tradycyjnym i koncesyjnym, w tym:

- A-4 od granicy z Niemcami do Krakowa, łącznie z obwodnicą Krakowa,
- A-2 od granicy zachodniej do Warszawy,
- A-1 od Gdańska do Częstochowy.

W wyniku kolejnych przetargów do końca 1998 r. wyłoniono trzech koncesjonariuszy i podpisano umowy koncesyjne:

- ze spółką Autostrada Wielkopolska S.A. na budowę i eksploatację 3 odcinków koncesyjnych autostrady A-2 między Świeckiem a Strykowem k. Łodzi, o łącznej długości ok. 360 km,
- ze spółką Stalexport S.A. na przystosowanie do pobierania opłat i eksploatację odcinka autostrady A-4 Katowice — Kraków, o długości 61 km,
- ze spółką Gdańsk Transport Company S.A. na budowę i eksploatację odcinka autostrady A-1 Gdańsk — Toruń, o długości 150 km.

Program Budowy Autostrad stanowi część **krajowej sieci autostrad i dróg ekspresowych** w Polsce, o łącznej długości docelowej **7 300 km**, w tym około **2 600 km** autostrad (zgodnie z aktualnym projektem

modyfikacji sieci na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów).

Realizacja rządowego Programu Budowy Autostrad do 2015 r. (**2 600 km** autostrad) w systemie koncesyjnym, zakładającym 85% środków na budowę ze strony inwestora prywatnego, może okazać się zadaniem trudnym. Dlatego też, po wyczerpaniu procesu koncesyjnego, przewiduje się kontynuację realizacji sieci dróg ruchu szybkiego w standardach technicznych dróg ekspresowych z maksymalizacją etapowania (docelowo przekrój dwujezdniowy, skrzyżowania bezkolizyjne).

W związku z reformą podziału administracyjnego kraju zmniejszono liczbę województw, a wraz z tym i miast wojewódzkich, które muszą być obsłużone przez układ dróg ekspresowych; stwarza to możliwość skorygowania planowanej sieci dróg ekspresowych. Należy także zbadać możliwość zastąpienia drogami ekspresowymi planowanych autostrad A-3 Szczecin – Lubawka i A-8 Wrocław – Łódź, a także ewentualnie innych odcinków autostrad. Natomiast podpisanie porozumień międzynarodowych dotyczących „Via Baltica” obliguje Polskę do intensywnej realizacji dróg ekspresowych na tym kierunku, odpowiadającym europejskiemu korytarzowi nr I.

C — Linie kolejowe

Priorytety rozwoju sieci kolejowej przyjęte przez Generalną Dyрекcję PKP są związane przede wszystkim z modernizacją linii kolejowych; linie biegnące wzdłuż europejskich korytarzy transportowych wymienionych w punkcie 1.1 będą przekształcone w linie ekspresowe. Są to linie:

- I — (Helsinki) – Tallin – Ryga – **Trakiszki – Białystok – Warszawa** (kierunek odpowiadający „Via Baltica”), z odgałęzieniem **IA** – Ryga – Kaliningrad – **Braniewo – Elbląg**,
- II — Berlin – **Kunowice – Poznań – Warszawa – Tere-spol** – Mińsk – Moskwa,
- III — Berlin/Drezno – **Zgorzelec – Wrocław – Katowice – Kraków – Przemyśl** – Lwów – Kijów,
- VI — **Gdynia/Gdańsk – Warszawa – Zebrzydowice/Zwardoń** – Żilina.

Strategia GD PKP przyjęta przez KERM w dokumencie pod nazwą „Plan rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce do 2015 r. — wariant minimalny” przewiduje znaczne rozwinięcie frontu robót inwestycyjnych związanych z kontynuacją modernizacji linii kolejowych o znaczeniu państwowym. W ramach tych prac przewiduje się między innymi:

- modernizację linii kolejowej Grodzisk — Zawiercie i Katowice — Zwardoń (C-E 65)
- II etap modernizacji linii kolejowej Poznań — Szczecin (E 59)

— modernizację linii Legnica — Wrocław — Opole (E 30), Mińsk — Siedlce — Terespol (E 20) oraz Warszawa — Zebrzydowice (E 65), dla których przewidywane jest wykorzystanie kredytów EBI, EBOR i środków PHARE.

Wymieniony powyżej plan stanowi wariant optymalny i optymistyczny zarazem. Plan GD PKP przewiduje także wariant „realnie pesymistyczny”, dotyczący generalnie kontynuacji już rozpoczętych inwestycji modernizacyjnych, oraz wariant „realnie optymistyczny”, zakładający istotny wzrost nakładów inwestycyjnych, które byłyby przeznaczane m. in. na linię Kraków — Tymbark — Muszyna oraz na linie E 20 i E 30 (jw.).

D — Porty morskie

Prognozy przewozów ładunków i osób transportem morskim przewidują nie tylko znaczny wzrost ilościowy, ale także zmianę struktury i wymagań jakościowych.

Podwyższanie zdolności konkurencyjnej polskich portów (szczególnie wobec portów niemieckich) i ich pozycji na rynku usług transportowych warunkuje wykorzystanie atutów położenia w powiązaniu zarówno z potrzebami polskiej gospodarki, jak i głębokiego zaplecza gospodarczego państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Szybki wzrost wymiany towarowej i liczby podróży między Polską a Szwecją (w ostatnich 4 latach wymiana handlowa wzrosła o niemal 70%) stworzył potrzebę radykalnego usprawnienia obsługi połączeń przez Bałtyk. Konieczne jest w związku z tym dostosowanie portów do potrzeb obsługi i ładunków zjednostkowanych, kombinowanych przewozów morsko-łądowych i komunikacji promowej. Osiągnięcie przez główne polskie porty standardów III generacji wymagać będzie budowy nowoczesnych terminali przeładunkowo-składowych dostosowanych do obsługi przewozów kontenerowych, ro-ro, promowych, przewozu paliw płynnych, wyposażonych w centra logistyczne, zintegrowane z łańcuchem transportowym i otoczeniem regionalnym. Towarzyszyć temu będzie modernizacja infrastruktury hydrotechnicznej.

Celem programu rozwoju infrastruktury wszystkich portów morskich jest modernizacja i dostosowanie potencjału portów do nowej struktury obrotów przeładunkowych portów i do nowych technologii transportu, co pozwoli w perspektywie roku 2015 na podwojenie obrotów przeładunkowych polskich portów morskich (w porównaniu z rokiem 1997). Zgodnie z tą „prognozą maksimum” oznacza to osiągnięcie 110,4 milionów ton rocznie. Szczególnym uzasadnieniem dla realizacji tego programu jest konieczność równoległego do rozwoju sieci transportowej rozwoju portów morskich leżących w przebiegających przez Polskę transeuropejskich korytarzach transportowych w celu wykorzystania możliwości, jakie stwarza ich lokalizacja oraz poprawa konkurencyjności polskich portów morskich, co, po integracji Polski z UE, pozwoli utrzymać portom równoprawną pozycję w grupie portów europejskich i ochroni je przed zepchnięciem do roli portów peryferyjnych.

Ponadto nowoczesna infrastruktura portów morskich będzie zachęcała inwestorów krajowych i zagranicznych do podejmowania nowych przedsięwzięć inwestycyjnych w portach, takich jak terminale, bazy składowe i inne obiekty przemysłowe i usługowe, co przyczyni się do rozwoju portów morskich.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej powinien opracować „Koncepcję zagospodarowania polskiego obszaru morskiego”, obejmującą zadania z zakresu poprawy dostępności portów od strony lądu i morza, urzędzeń nawigacji i zarządzania ruchem morskim, stanowiącą część opracowania dotyczącego polityki transportowej państwa.

E — Żegluga śródlądowa

Niewielkie znaczenie polskiej żeglugi śródlądowej w krajowym i europejskim systemie transportu wynika przede wszystkim ze słabo rozwiniętej sieci dróg wodnych.

W znacznej mierze przyczyną są warunki naturalne (Polska należy do krajów o skąpych zasobach wodnych), ale jest to także konsekwencją braku inwestowania w rozwój dróg wodnych oraz zaniedbań w robotach utrzymaniowych. Szlaki wodne są żeglowne tylko na krótkich odcinkach. Spośród **3 712 km** szlaków do klasy 4 i 5 żeglowności zalicza się obecnie **jedynie 370 km**. Większe znaczenie ma właściwie tylko droga wodna Odry, która jest żeglowna w dolnym biegu i na kilku odcinkach górnego biegu. Zarówno potrzeby transportowe, jak i realizacja Dyrektywy UE nr 1692/96/WE z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie rozwoju europejskiej sieci transportowej, wskazują na konieczność kontynuowania zabudowy hydrotechnicznej rzek w celu wprowadzenia w Polsce dróg wodnych klasy europejskiej. Alternatywą dla modernizacji dróg wodnych jest zaspokajanie przyszłych polskich potrzeb transportowych wyłącznie poprzez rozbudowę sieci transportu lądowego, która jednak z ekologicznego punktu widzenia jest bardziej szkodliwa niż hydrotechniczna zabudowa rzek.

Ostatnie prognozy przewozów przewidują wzrost wielkości ładunków przewożonych żeglugą śródlądową o 60—100%. Wiąże się z tym zamiar modernizacji urzędzeń drogi wodnej Odry i jej powiązania z siecią wodną Niemiec oraz pozostałą siecią wodną Polski (Warta — Noteć — Wisła), jak też połączenie Odry i Łaby z Dunajem. Przewiduje się kontynuację modernizacji Odry skanalizowanej na odcinku Koźle — Brzeg Dolny. Utrzymanie warunków dla żeglugi poniżej stopnia Brzeg Dolny, z uwagi na postępującą erozję zagrażającą przerwaniem żeglugi długotrasowej na Odrze, wymaga pilnej **budowy stopnia wodnego Malczyce**. Na górnej Wiśle przewiduje się kontynuację **budowy kolejnych stopni: Dwory i Smolice (ukończenie ok. 2001 r.)**. Prowadzone będą działania w celu zapewnienia warunków do rozwoju transportu wodnego na górnej Wiśle pomiędzy Śląskiem a Krakowem. Obecnie Wisła jako szlak transportowy Północ—Południe utraciła historyczne znaczenie. Jednocześnie rośnie znaczenie korytarza ekologicznego Wisły, które nie koliduje z jej fragmentarycznym i lokalnym wykorzystaniem transportowym.

F — Transport lotniczy

Porty lotnicze w Polsce czeka dalszy rozwój. Rola Warszawy w międzynarodowej sieci połączeń lotniczych będzie wzrastać ze względu na jej strategiczne położenie na skrzyżowaniu transeuropejskich korytarzy transportowych.

Już obecnie Port Lotniczy Okęcie dzięki przeprowadzonej w ostatnich latach modernizacji jest jednym z najnowocześniejszych i najbezpieczniejszych lotnisk w regionie (konkurującym z Berlinem, Pragą i Budapesztem). Prognozy przewozów opracowane dla lotniska Okęcie wskazują na konieczność jego znacznej rozbudowy. Docelowa przepustowość lotniska Okęcie, limitowana przepustowością dróg startowych, według obecnych prognoz rozwoju transportu lotniczego, zostanie osiągnięta w roku 2020. **Do roku 2015 niezbędne jest rozpoczęcie rozbudowy lotniska Okęcie lub budowy nowego lotniska dla Warszawy.** Wzrost przewozów na Okęciu będzie miał wpływ na porty regionalne, w szczególności zapasowe dla Okęcia, tj. Kraków-Balice, Gdańsk-Rębiechowo i Katowice-Pyrzowice. W systemie portów lotniczych znaczenie międzynarodowe mieć będą zwłaszcza Kraków i Gdańsk. Należy także oczekiwać szybkiego wzrostu roli pozostałych portów regionalnych pierwszego rzędu (czyli posiadających także znaczenie międzynarodowe), a mianowicie portów lotniczych w Poznaniu, Szczecinie, Wrocławiu i Rzeszowie.

Plan rozwoju infrastruktury lotniczej w perspektywie roku 2015 przewiduje rozbudowę 4 lotnisk międzynarodowych, a mianowicie Warszawa Okęcie, Kraków-Balice, Gdańsk-Rębiechowo, Katowice-Pyrzowice. Na lotniskach zapasowych rozbudowa powinna stworzyć warunki do bezpiecznego i sprawnego przyjmowania samolotów, wraz z możliwością sprawnej odprawy celnej. Konieczne są pilne prace studialne nad lokalizacją nowego lotniska warszawskiego.

2. TELEKOMUNIKACJA

Polska gospodarka i społeczeństwo wpisują się w erę globalnej informacji. Proces ten ma zarówno aspekt technologiczny, jak i rynkowy, pobudzający każdy sektor ekonomiczny, w tym głównie rynek konsumentów.

Jednocześnie globalna informacja redukuje peryferyjność, określa nowy wyraz integracji. Rozwój telekomunikacji będzie najbardziej aktywnym elementem rozwoju infrastruktury technicznej, jednocześnie najmniej wyczerpującym (zajmującym) przestrzeń fizyczną Polski. Ma ona kolosalne znaczenie dla rozwoju regionalnego i lokalnego jako istotny czynnik wyrównywania warunków życia ludności, dostępu do wiedzy i tworzenia nowych miejsc i form pracy (efektywna praca bez opuszczania mieszkania). Jest też czynnikiem lokalizacyjnym, jako element tworzenia środowiska dla przedsiębiorczości.

Rozwój telekomunikacji jest możliwy przy najwyższym (w porównaniu z pozostałymi systemami infrastruktury technicznej) zaangażowaniu środków prywatnych oraz ograniczonych środkach publicznych.

Rozwój nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej i nowych usług jest dostosowywany do odpowiedniego poziomu popytu ze strony użytkowników, bowiem wprowadzenie nowych technologii i usług na rynek musi zapewniać ich dostawcom właściwy poziom dochodów.

Infrastruktura telekomunikacyjna w Polsce jest ciągle niedostateczna dla zaspokojenia popytu na usługi telekomunikacyjne. Celem strategicznym rozwoju telekomunikacji powinno być zbliżenie warunków funkcjonowania krajowego sektora telekomunikacyjnego do warunków otwartego rynku telekomunikacyjnego, formułowanych obecnie w wielu krajach rozwiniętych, w tym w Unii Europejskiej. Cele te mogą zostać osiągnięte przy pomocy: przebudowy struktury podmiotowej polskiej telekomunikacji w celu dalszego urynkwienia działalności telekomunikacyjnej, liberalizacji zasad funkcjonowania podmiotów gospodarczych działających w sektorze oraz praw wejścia na poszczególne segmenty rynku telekomunikacyjnego, zmian struktury własnościowej w telekomunikacji drogą poszerzenia rynku kapitałowego i inwestycyjnego przez znaczące zwiększenie liczby i znaczenia podmiotów gospodarczych działających w telekomunikacji, prowadzące do stopniowej prywatyzacji sektora.

W najbliższych latach niezbędne jest kontynuowanie rozbudowy i modernizacji sieci międzymiastowych, głównie dalszej budowy sieci kabli światłowodowych i rozbudowy liczby automatycznych połączeń międzymiastowych. **Światłowodowa infrastruktura telekomunikacyjna powinna objąć swym zasięgiem wszystkie miasta i siedziby gmin na terenie Polski** z uwzględnieniem połączeń międzycentralowych, a do roku 2010 prawdopodobnie dotrze ona do wszystkich miejscowości w Polsce. Dla zmniejszenia nakładów celowe jest realizowanie sieci światłowodowej równoległe z siecią autostrad.

Szansę szybkiego rozwoju, obok podstawowych systemów przewodowych, mogą zapewnić techniki radiokomunikacyjne. Stałe łącza bezprzewodowe w niektórych przypadkach (np. tereny trudno dostępne lub o małej gęstości zaludnienia) są nie tylko znacznie szybsze w budowie, ale także bardziej efektywne ekonomicznie. Stosowanie systemu radiowego dostępu abonenckiego (SRDA) ma charakter przejściowy, ale pozwoli na ominięcie etapu powolnego rozwoju telefonii wiejskiej i umożliwi świadczenie zintegrowanych usług telekomunikacyjnych na tych obszarach.

Istnieje pilna potrzeba podjęcia działań zmierzających do skorzystania z przysługującego Polsce na mocy porozumień międzynarodowych prawa dostępu do określonych pozycji na orbitach geostacjonarnych.

3. ENERGETYKA

Mimo niskiego poziomu dochodu narodowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zużycie energii pierwotnej na mieszkańca było i jest bliskie zużyciu w krajach UE.

Było to związane ze strukturą przemysłu i bardzo nieefektywnym gospodarowaniem energią, będącym

także konsekwencją niskich cen energii. Bardzo niekorzystna jest odziedziczona struktura bilansów paliwo-energetycznych ze względu na oparcie systemu energetycznego na paliwach stałych. W krajach Europy Środkowej reformowanie gospodarki przyniosło spadek zapotrzebowania na energię o 10—20% i rozpoczęcie procesu przekształceń gospodarki energetycznej: poprawę struktury bilansu paliwo-energetycznego (zwiększenie udziału paliw płynnych, a zwłaszcza gazu), zapewnienie niezależnych dostaw dzięki różnicowaniu dostawców i racjonalizacji zużycia energii. W nowej sytuacji geopolitycznej zrozumiała jest też reorientacja kierunków współpracy międzynarodowej. Jest to najbardziej widoczne na przykładzie gospodarki elektroenergetycznej.

Przewiduje się, że do 2010 r. wzrost popytu na energię będzie niewielki, ze względu na niewielką energochłonność tych branż przemysłowych, których rozwój jest najbardziej prawdopodobny. Równowaga bilansu energetycznego zależy od możliwości importu gazu i ropy oraz od zakresu wydobycia i bilansu eksportu / importu węgla. Ze względów ekonomicznych i ekologicznych powinien być preferowany wzrost udziału importu gazu i ropy przy hamowaniu (redukcji) wydobycia węgla.

Systemy elektroenergetyczne krajów Europy Środkowej i Wschodniej pracowały jako część Połączonych Systemów Energetycznych, koordynowanych przez Centralny Zarząd Dyspozytorski w Pradze. W 1995 r. nastąpiło definitywne przyłączenie Krajowego Systemu Energetycznego do zachodnioeuropejskiego systemu UCPT, dające następujące korzyści:

- integracja systemów elektroenergetycznych Polski i krajów zachodniej Europy jest istotnym krokiem procesu integracji politycznej;
- uzyskano dużą poprawę jakości krajowego systemu elektroenergetycznego przez zmniejszenie wahań częstotliwości, możliwość pomocy w przypadku awarii systemowej lub deficytu mocy, możliwość sprzedaży nadwyżek energii elektrycznej na korzystnych warunkach;
- wzrosła niezawodność KSE; dotyczy to szczególnie elektrowni Turów i Dolna Odra oraz całej zachodniej części KSE.

Kolejnym krokiem na drodze do integracji całego krajowego systemu paliwo-energetycznego z systemami najbardziej rozwiniętych krajów świata będzie zamierzone przystąpienie Polski do Międzynarodowej Agencji Energii (International Energy Agency — IEA).

Przed polskim systemem elektroenergetycznym w coraz wyższym stopniu podlegającym regułom gospodarki rynkowej (np. regionalne różnicowanie cen energii), stoją problemy o znacznych skutkach przestrzennych:

- część elektrowni ciepłych, ze względów technicznych i ekologicznych, powinna zaprzestać produkcji;

- utrzyma się proces przesuwania źródeł wytwarzania energii z południa do centrum i na północ kraju;
- efektywność i konkurencyjność polskiej gospodarki obciążonej wysoką energochłonnością zależy w dużym stopniu od restrukturyzacji polskiego górnictwa węgla kamiennego i brunatnego. Obecnie najtańsza energia elektryczna pochodzi z centrów energetycznych: turowskiego i bełchatowskiego.

Podjęcie budowy elektrowni atomowej (o najwyższym poziomie technologicznej sprawności i bezpieczeństwa) będzie zależało od tempa przyrostu zapotrzebowania na energię. Wstępne wyniki roboczych analiz, prowadzonych w ramach prac nad założeniami polityki energetycznej państwa, wskazują, że udział energetyki jądrowej w krajowym bilansie paliw i energii może pojawić się dopiero około 2020 r. i to tylko w warunkach wysokich wymagań ekologicznych (dotyczących m.in. radykalnej redukcji emisji CO₂).

Zmiany polityki paliwo-energetycznej polegają na zmianie kierunku importu paliw płynnych i wzroście udziału dostaw z krajów Bliskiego Wschodu i Europy Zachodniej oraz rozbudowie urządzeń portowych i związanych z nimi rurociągów.

Istnieje prawie 2 300 km rurociągów przeznaczonych do transportu ropy naftowej i jej produktów. W roku 1994 przetransportowały one 34 mln ton. Zasilanie kraju w paliwa płynne wymaga sukcesywnej budowy zapasów paliw płynnych do stabilnego osiągnięcia zapasów w wysokości 90 dni bieżącego zużycia. Z punktu widzenia interesu państwa niezbędne jest, aby polskie rafinerie zaspokajały 60—70% krajowego popytu na paliwa płynne. Istniejąca infrastruktura stwarza możliwości pełnego alternatywnego zasilania dwóch polskich centrów rafineryjnych w skali niezbędnej do roku 2005.

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju powinna rozwiązać dwa problemy przestrzenne, które nie są do końca rozstrzygnięte w strategii krajowej:

- orientacja na źródła importu ropy naftowej transportową drogą lądową (naftociągi) czy morską; problem polega na proporcji tego importu;
- lokalizacja nowej rafinerii ropy (na południu) i rozbudowa rafinerii istniejącej (na północy).

Od lat 70. rozpoczęło się przechodzenie na wysokometanowy gaz ziemny. Około 60% gazu ziemnego pochodzi z importu z krajów byłego ZSRR, a system gazociągów powiązany jest z sieciami ukraińską i białoruską. Rozpowszechnienie gazu ziemnego wiąże się z jego licznymi walorami, takimi jak wysoka wartość energetyczna, wygoda w użytkowaniu, mała emisja zanieczyszczeń, w tym zwłaszcza gazów cieplarnianych.

Długość polskiej sieci przesyłowej gazociągów wysokiego ciśnienia wynosi 17,1 tys. km, sieci zaś dystrybucyjnej — 88 tys. km. System zasila ok. 3 300 miejscowości (w tym 510 miast). 37,5% sieci wybudowano

w ostatnich 5 latach. Pojemność zbiorników magazynowania gazu (PGM) wynosiła w 1998 r. 1,1 mld m³; poza tym Polska wynajmuje zbiorniki na Ukrainie i Białorusi. Prognozy zapotrzebowania na gaz przewidują jego wzrost z 11,3 mld m³ (obecnie) do 18 — 23 mld m³ w roku 2010, przy wydobyciu ze złóż krajowych ok. 5 mld m³. Potencjalne źródła dostaw to Morze Północne (szelf brytyjski i norweski), Algieria i Iran oraz Rosja, będąca obecnie największym eksporterem gazu ziemnego na świecie. Struktura kierunków dostaw gazu do Polski wymaga dywersyfikacji, czyli zapewnienia możliwości niezależnych dostaw gazu z różnych kierunków i różnicowanymi metodami. Dostawy gazu nie mogą być oparte na dominacji tylko jednego dostawcy. Zwiększone dostawy gazu wymagają rozbudowy infrastruktury. Przewiduje się do roku 2010 budowę 10—11 tys. km gazociągów przesyłowych, 47 tys. km sieci rozprowadzającej oraz zwiększenie pojemności magazynów podziemnych do 3,2 — 4,2 mld m³.

4. GOSPODARKA WODNA

Stan ilościowy i jakościowy zasobów wodnych kraju stanowi jeden z podstawowych problemów strategicznych Polski i może warunkować jej rozwój cywilizacyjny.

Zależy to od zdecydowanej poprawy w zakresie wodooszczędności gospodarki i potrzeb ludności (Polska ma najwyższy w Europie poziom wykorzystania zasobów na jednostkę PKB na mieszkańca).

Integracja z UE warunkuje kierunki strategii gospodarki wodnej. Do podstawowych celów Unii Europejskiej w dziedzinie gospodarki wodnej należy ochrona przed zanieczyszczeniem, zapewnienie zdrowej wody do picia w należytej ilości, przywrócenie jakości ekologicznej wodom powierzchniowym oraz prowadzenie racjonalnego gospodarowania zasobami wodnymi zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Prawo Unii Europejskiej nakłada na państwa członkowskie obowiązek sporządzania i realizacji planów lub programów poprawiania jakości wód. Z dyrektywami tymi korespondują konwencje i umowy, które Polska jest zobowiązana realizować.

Przestrzenne warunki rozwoju i funkcjonowania gospodarki wodnej wiążą się przede wszystkim z nierównomiernym rozmieszczeniem zasobów wodnych w stosunku do potencjału społeczno-gospodarczego kraju i związanej z nim sieci osiedleńczej. Priorytety działań w zakresie gospodarki wodnej powinny w pierwszej kolejności obejmować:

- przedsięwzięcia mające na celu ochronę jakości zasobów wodnych;
- przedsięwzięcia mające na celu niedopuszczenie do nadmiernej eksploatacji ilościowej zasobów wodnych, poprzez racjonalizację zużycia wody;
- przedsięwzięcia mające na celu powiększenie rezerwy, przy czym zmierzać się będzie do określania uwarunkowań z punktu widzenia gospodarki wodnej oraz wariantowych rozwiązań przy formułowaniu programów zadań służących realizacji ponadlokalnych i lokalnych celów publicznych.

Charakter ponadregionalny będą mieć:

- program rozwoju gospodarki wodnej w dorzeczu górnej Wisły, stanowiącym główne strategiczne źródło zasobów wodnych Polski,
- kontynuacja modernizacji drogi wodnej Odry, w celu jej dostosowania do europejskich dróg wodnych,
- rozwiązanie problemu zagospodarowania dolnej Wisły, z zachowaniem jej walorów środowiskowych.

Racjonalizacja gospodarki wodnej kraju wymaga przyjęcia strategicznych zasad o charakterze zintegrowanego planowania i zarządzania. Do najważniejszych należą:

- gospodarowanie, planowanie, sterowanie zasobami wodnymi będzie prowadzone na obszarach wyznaczonych granicami jednostek hydrograficznych (dorzecza, zlewnie rzeczne, zlewnie jeziorne), których podstawą będą plany przestrzenne gospodarki wodnej (warunki korzystania z wód dorzecza);
- plany przestrzennego zagospodarowania dorzeczy, które oprócz problemów zasobów wodnych powinny uwzględniać także problematykę długofalowej prewencji przeciwpowodziowej, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i ponadregionalnym;
- przy zaspokajaniu potrzeb związanych z zasobami wodnymi: będą minimalizowane wszelkie naruszenia tych zasobów dotyczące ilości, jakości i rozmieszczenia, jak też naturalnego reżimu ich zmian, w miarę możliwości będą podejmowane działania zmierzające do utrzymania lub przywracania naturalnych stosunków wodnych;
- przy korzystaniu z zasobów wodnych, jak też przeciwdziałaniu wyrządzanym przez nie szkodom, stosowane będą rozwiązania kompromisowe, uwzględniające zasady rozwoju równoważenia (kryteria społeczne, ekonomiczne i ekologiczne);
- w przypadku występowania deficytów wód powierzchniowych lub podziemnych o rozdziale zasobów tych wód między użytkowników będzie decydować określona hierarchia potrzeb, której podstawowym priorytetem będzie zaopatrzenie w wodę ludności i zachowanie w korytach rzek nienaruszalnych przepływów hydrobiologicznych;
- przy korzystaniu z zasobów wodnych ten, kto powoduje znaczne zmiany w ich ilości, jakości, rozkładzie w czasie i przestrzeni, będzie ponosić odpowiedzialność (włącznie z materialną) za szkody powstałe w wyniku tych zmian w środowisku przyrodniczym bądź w gospodarowaniu tymi zasobami;
- wody podziemne, ze względu na swe właściwości, będą przeznaczane przede wszystkim dla ludności oraz hodowli, a w szczególnych przypadkach dla przemysłu i usług wymagających wody wysokiej jakości (np. przemysł farmaceutyczny, rolno-spożywczy, elektroniczny);

- w gospodarowaniu zasobami wodnymi dążyć się będzie do respektowania reguł i mechanizmów rynkowych, przy zachowaniu społecznie i ekonomicznie uzasadnionego zakresu interwencjonizmu państwa oraz zapewnieniu coraz szerszego udziału organów samorządowych, jak też społeczeństwa; przy podejmowaniu decyzji dotyczących gospodarki wodno-ściekowej miast i wsi wymagane będzie równoczesne rozwiązywanie problemów zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków;
- wielkość zużycia wody oraz wielkość emisji zanieczyszczeń do wód, w przeliczeniu na jednostkę produkcji, będzie stanowić wskaźnik oceny poziomu nowoczesności wdrażanych i stosowanych technologii produkcji.

Dla realizacji celów strategicznych gospodarki wodnej szczególne znaczenie mieć będą zintegrowane działania o charakterze ponadregionalnym, regionalnym i lokalnym:

- Rozwój gospodarki wodnej w dorzeczu górnej Wisły, zaopatrzenie w wodę aglomeracji śląskiej, ochrona wód Wisły i Odry przed zasoleniem, modernizacja drogi wodnej Odry i przystosowanie jej do europejskiego systemu dróg wodnych, ekologicznie uwarunkowane wykorzystanie dolnej Wisły, rozbudowa retencji przez budowę wielozadaniowych zbiorników retencyjnych, odbudowa i rozwój małej retencji w połączeniu z prawidłową melioracją użytków zielonych, ochrona terenów bagiennych i torfowisk; wymienione działania będą realizowane przez wdrażanie zintegrowanych programów ochrony przeciwpowodziowej (we współpracy ze stroną czeską i niemiecką) i zagospodarowania szlaków śródlądowych, opracowywanych dla dużych dorzeczy, np. dla Odry — „Odra 2006”.
- Przewiduje się kontynuowanie i zakończenie **do 2010 r.** budowy większości z realizowanych obecnie wielozadaniowych zbiorników wodnych: **Sosnowka na Czerwoncu (2000 r.), Wióry na Świślicy (2007 r.). Do 2010 r.** przewiduje się zakończenie budowy zbiorników **Świnna Poręba na Skawie** oraz **Topola i Kozielno na Nysie Kłodzkiej**. W wyniku wybudowania powyższych zbiorników uzyska się przyrost retencji o dalsze 0,5 mld m³ (licząc wraz ze zbiornikiem Czorsztyn – Nidzica, oddanym do eksploatacji w 1997 r.). Dla powiększenia zasobów dyspozycyjnych wód powierzchniowych,

w celu poprawy zaopatrzenia w wodę aglomeracji miejskich oraz ze względu na zagrażające deficyty rozpoczęto realizację zbiornika retencyjnego **Domaniów na Radomce** (woda dla Radomia i rolnictwa) i planuje się budowę kolejnych: **Krempna na Wisłocze, Krawce na Łęgu, Oleśniki na Wieprzu** (woda dla Lublina i rolnictwa), **Wielowieś Klasztor na Prośnie** (woda dla Kalisza i rolnictwa), **Racibórz Dolny na Odrze, Kamieniec Żąbkowski na Nysie Kłodzkiej, Rzymówka na Kaczawie, Rudawka Rymanowska na Wisłoku, Chęciny na Białej Nidzie i Kuźnica Warężyńska przy Czarnej Przemszy**. Oceniając potrzeby dalszego zwiększania retencji, przewiduje się **rozpoczęcie budowy** nowych wielozadaniowych zbiorników retencyjnych. Będą preferowane rozwiązania wielofunkcyjne przede wszystkim w powiązaniu z budową zbiorników retencyjnych służących zaopatrzeniu w wodę. W planach należy także uwzględnić problem **kaskady dolnej Wisły**, wraz z budową kolejnego stopnia wodnego **Nieszawa**.

- Dla poprawy transportu wodnego, z uwagi na postępującą erozję zagrażającą przerwaniem żeglugi długotrasowej **na Odrze**, istnieje potrzeba pilnego zakończenia **budowy stopnia wodnego Malczyce. Na górnej Wiśle** przewiduje się kontynuację **budowy kolejnych stopni: Dwory i Smolice (ukończenie ok. 2001 r.)**.
- Podjęte zostaną działania stymulujące rozwój małej retencji. Będą one obejmowały zarówno odbudowę i remonty zdewastowanych obiektów, modernizację funkcjonujących urządzeń, jak również realizację całkowicie nowych przedsięwzięć. Równoległe z rozwojem małej retencji jest przewidywany rozwój małej energetyki wodnej. Działania te będą służyć kształtowaniu zasobów wodnych głównie na terenach wiejskich i rolniczych oraz leśnych i cennych przyrodniczo.
- Niezależnie od rozbudowy retencji i powiększania zasobów dyspozycyjnych będą kontynuowane działania związane z racjonalizacją zużycia wody zarówno przez przemysł, jak i gospodarkę komunalną, w powiązaniu z restrukturyzacją i modernizacją przemysłu oraz stopniowe wprowadzanie mechanizmów rynkowych, m.in. poprzez zbliżenie opłat za wodę pobieraną z zasobów wód powierzchniowych do kosztów ponoszonych na ich utworzenie i utrzymanie.

VI. WIELOFUNKCYJNY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH

Dominującą pozycję w strukturze tych obszarów zajmuje **rolnictwo**. Jego struktura i poziom są przestrzennie wysoce zróżnicowane. Znacząca rola warunków agroekologicznych w dalszym rozwoju rolnictwa będzie nadal czynnikiem różnicującym. Przewiduje się, że w okresie 10—15 lat nastąpi jego spójne powiązanie z całą gospodarką rynkową oraz współdziałanie z gospodarką Unii Europejskiej. Konsekwencje przestrzenne realizacji tego celu będą współzależne z następującymi procesami modernizacji rolnictwa:

- Tempo przemian rolnictwa będzie głównie uzależnione od wzrostu zatrudnienia pozarolniczego w miastach i na obszarach wiejskich. W wyniku przemian tradycyjna wieś monofunkcyjna powinna się przekształcić w nowoczesną wieś wielofunkcyjną. Przemiany w rolnictwie i na obszarach wiejskich muszą się wiązać z doświadczeniem kapitału, zwłaszcza długoterminowych kredytów do rozwijających się i nowo powstających gospodarstw. Dużych nakładów będzie wymagać modernizacja i po-

wstawanie nowych urządzeń infrastruktury technicznej, zwłaszcza w zakresie kanalizacji, oczyszczalni ścieków i wysypisk. Od tych inwestycji zależy zachowanie wartości środowiska przyrodniczego. Jednym z podstawowych warunków przekształceń oraz modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich powinna być powszechna dostępność i gruntowna zmiana systemu edukacji młodzieży wiejskiej zgodna z wymogami nowoczesnej gospodarki rynkowej i agrobiznesu.

- Do 2010 r. nadal będzie się utrzymywać duże zróżnicowanie regionalne rolnictwa i obszarów wiejskich, zwłaszcza regionu północno-zachodniego i południowo-wschodniego. Regiony te z uwagi na skalę i intensywność zachodzących przemian należy uznać za główne obszary problemowe transformacji rolnictwa i obszarów wiejskich.
- W ciągu najbliższych dziesięciu lat główną determinantą przemian rolnictwa i wsi będzie sytuacja demograficzna — wyż roczników w wieku produkcyjnym — oraz wysoki poziom bezrobocia, również utajonego, bez skutecznych form jego rozwiązania w warunkach ograniczonej migracji ze wsi do miast. To ostatnie jest uzależnione od przyrostu miejsc pracy i mieszkań w miastach. W ujęciu regionalnym najmniej korzystna sytuacja wystąpi w północno-zachodnich i południowo-wschodnich regionach kraju, a więc na obszarach o największej dynamice przyrostu ludności.
- Obszary wiejskie w Polsce cechują się wysokim zatrudnieniem w rolnictwie i ukrytym bezrobociem na wsi. Restrukturyzacja rolnictwa, będąca konsekwencją integracji z UE, zmniejszy zatrudnienie w tym dziale gospodarki. Oznaczać to będzie konieczność stworzenia w ciągu najbliższych 15 lat od 1,5 do 3 mln nowych miejsc pracy poza rolnictwem dla mieszkańców wsi. Trudność realizacji tych zadań powoduje konieczność rozłożenia w czasie i dostosowania tempa restrukturyzacji do możliwości ekonomicznych państwa i sytuacji społecznej na wsi.
- Zmiany w strukturze własnościowej rolnictwa będą szły w kierunku spadku udziału sektora publicznego i wzrostu udziału sektora prywatnego. W 2010 r. we władaniu sektora publicznego powinno jednak zostać około 15% ogólnego areалу użytków rolnych, czyli ok. 2 700 tys. ha, z czego połowa we władaniu państwa.
- Istotnym czynnikiem przebudowy obszarów wiejskich poprzez tworzenie miejsc pracy na wsi poza rolnictwem jest przetwórstwo surowców rolnych, wymagające dokonania przekształceń w kierunku zwiększenia możliwości eksportowych polskich produktów rolnych.

Udział sektora prywatnego wzrośnie zarówno we władaniu ziemią (z 76,4% w 1994 r. do 85% w 2010 r.), jak i użytkowaniu (z 89,8% w 1994 r. i 92,3% w 1998 r. do 95,0% w 2010 r.), przy czym wzrost ten obejmie głównie gospodarstwa indywidualne, natomiast nie należy

oczekiwać większych zmian w sektorze spółdzielczym.

W ujęciu regionalnym największe zmiany struktury własnościowej w rolnictwie nastąpią w województwach o największej podaży ziemi, a więc w regionach północnych i zachodnich kraju, o największym obecnie udziale gruntów będących w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jednocześnie należy podjąć przeciwdziałania nadmiernemu rozdrobnieniu gospodarstw rolnych na obszarze południowo-wschodnim. Konieczność podjęcia inicjatywy rządowej dla kompletnego rozwiązania obu tych problemów jest oczywista.

Prognozy demograficzne wskazują, że w ciągu najbliższych 10 lat zmiany struktury agrarnej polskiego rolnictwa i jego restrukturyzacja zapewne nie będą mogły być głębokie ani daleko idące. Za najważniejsze przewidywane zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw indywidualnych do 2010 r. należy uznać:

- spadek ogólnej liczby gospodarstw w latach 1996—2010 o 330 tys. (o 16%);
- zwiększenie przeciętnego obszaru (UR) gospodarstw chłopskich z 7 ha w 1996 r. do 9 ha w 2010 r. (o ok. 29%);
- stabilizację udziału gospodarstw najmniejszych (1—2 ha), które tracą charakter gospodarstw chłopskich i staną się działkami przydomowymi dla rodzin mających inne niż rolnicze źródła utrzymania;
- polaryzację struktury gospodarstw chłopskich: wzrost liczby gospodarstw obszarowo większych (powyżej 15 ha) i spadek liczby gospodarstw mniejszych, proporcjonalnie największy w grupach obszarowo coraz mniejszych. W 2010 r. liczba i udział gospodarstw dużych (powyżej 15 ha) wzrośnie do około 275 tys. i do około 16%, w ich zaś użytkowniui znajdzie się 7,5 mln ha (4 mln w 1995 r.).

Wzrost średniej wielkości gospodarstw będzie zróżnicowany regionalnie. Na terenach południowo-wschodniej Polski zmiany w strukturze gospodarstw będą najmniejsze, i przeważać będą nadal gospodarstwa do 5 ha UR. Wzrośnie natomiast średnia wielkość gospodarstw do 7—9 ha na terenach środkowej Polski: 9—12 ha na terenach wschodniej i zachodniej Polski, natomiast na terenach północnej Polski przeważać będą gospodarstwa o wielkości powyżej 15 ha UR, zajmując 80—90% UR.

Przewiduje się, że do 2010 r. powierzchnia rolnicza zmniejszy się o ok. 500—600 tys. ha i będzie wynosić 18 000—18 100 tys. ha. Najwięcej ziemi na cele pozarolnicze przeznaczy się w północnych regionach kraju (zalesienia), wokół aglomeracji miejsko-przemysłowych, na południu kraju oraz wzdłuż tras autostrad. Najmniejsze ubytki, w granicach 1%, wystąpią na terenach o intensywnym rolnictwie oraz bardzo dobrych glebach: w Wielkopolsce, na Dolnym Śląsku, Żuławach, Kujawach oraz prawdopodobnie na Zamojszczyźnie.

Gospodarka leśna stanie się współzależnym z rolnictwem ogniwem rozwoju wielofunkcyjnego obszarów wiejskich. Udział lasów w strukturze użytkowania gruntów powinien, w dalszej perspektywie, osiągnąć poziom 33% powierzchni kraju (10 320 tys. ha), co wiąże się z wyłączeniem, głównie z rolniczego użytkowania, około 1 500 tys. ha, natomiast do roku 2020 należałoby zalesić około 560 tys. ha, czyli około 23 tys. ha rocznie. Do roku 2010 przewiduje się przyrost powierzchni lasów w stosunku do 1996 r. o około 210—260 tys. ha oraz ich zróżnicowanie funkcjonalne obejmujące:

- **funkcje ekologiczne** (ochronne) zapewniające stabilizację obiegu wody w przyrodzie, przeciwdziałanie powodziom, lawinom i osuwiskom, ochronę gleb przed erozją i krajobrazu przed stepowaniem, kształtowanie klimatu globalnego i lokalnego, stabilizację składu atmosfery i jej oczyszczanie, tworzenie warunków do zachowania potencjału biologicznego wielkiej liczby gatunków, ekosystemów i wartości genetycznych organizmów, a także zapewniające wzbogacenie różnorodności i złożoności krajobrazu, lepsze warunki zdrowia i życia ludności oraz produkcji rolniczej;
- **funkcje produkcyjne** (gospodarcze) polegające na zachowaniu odnawialności i trwałego użytkowania drewna, nieдрzewnych użytków pozyskiwanych z lasu i gospodarki łowieckiej, rozwijaniu turystyki kwalifikowanej, zyskach ze sprzedaży ww. towarów i usług oraz polegające na tworzeniu stanowisk pracy i zasilaniu dochodów budżetu państwa i budżetów samorządów lokalnych;
- **funkcje społeczne**, które służą kształtowaniu korzystnych warunków zdrowotnych i rekreacyjnych dla społeczeństwa, wzbogacają rynek pracy, służą tworzeniu różnorodnych form użytkowania lasu przez społeczność lokalną, zagospodarowaniu terenów zdegradowanych i gleb marginalnych, wzmocnieniu obronności kraju, służą rozwojowi kultury, oświaty i nauki oraz edukacji ekologicznej społeczeństwa.

Wzrost jednych funkcji lasu może ograniczać funkcje pozostałe, co rodzi konflikty między nimi. Jednocześnie wiele rodzajów funkcji lasów uzupełnia się wzajemnie lub z siebie wynika oraz jest zmiennych w czasie i przestrzeni:

- **Ekologiczne funkcje lasów** mają w dłuższej perspektywie czasu istotne znaczenie gospodarcze i społeczne. Przez retencję i stabilizację warunków wodnych lasy zmniejszają zagrożenie i rozmiary szkód powodziowych, okresowe niedobory wody w leśnictwie i rolnictwie, ograniczając także zagrożenie pożarowe. Przez oczyszczanie atmosfery i regulację klimatu poprawiają warunki zdrowotne społeczeństwa.
- **Produkcyjne funkcje lasów** wyrażają się przede wszystkim produkcją drewna — odnawialnego, przyjaznego człowiekowi surowca ekologicznego będącego podstawą wielu zawodów, tradycji i kultur, wszechstronnie wykorzystywanego, który wa-

runkuje rozwój wielu gałęzi przemysłu. Drewno wiąże i akumuluje ponadto węgiel atmosferyczny, przyczyniając się do ograniczenia efektu cieplarnianego, a także łatwo poddaje się utylizacji, co ma duże znaczenie próśrodowiskowe.

- **Spoleczne funkcje lasów** są w dużej mierze determinowane funkcjami ekologicznymi i produkcyjnymi: większa różnorodność przyrodnicza lasów stwarza szersze możliwości ich wykorzystywania dla potrzeb gospodarczych i społecznych, zapewniając miejsca pracy, zaopatrzenie w budulec, opał, tereny wypoczynku i turystyki.
- **Konfliktowość funkcji lasów**, wyraża się w dotychczasowym antagonizmie między intensywnym użytkowaniem gospodarczym lub rekreacyjnym a niektórymi funkcjami ekologicznymi, jak ochrona różnorodności biologicznej, ochrona gleb. Konflikt występuje także między użytkowaniem turystycznym lasów a funkcjami produkcyjnymi i ekologicznymi (zaśmiecanie lasów, niszczenie runa i młodych drzew, zwiększone zagrożenie pożarowe, płoszenie zwierząt itd.).

Spełniając wiele ważnych i różnorodnych funkcji, lasy są kluczowym elementem bezpieczeństwa ekologicznego kraju i stanowią o tym, że polityka i gospodarka leśna mają rangę strategiczną, podobną jak bezpieczeństwo militarne, socjalne, energetyczne państwa, w którym lasy i leśnictwo także partycypują.

Istotne znaczenie w rozwoju wielofunkcyjnych obszarów wiejskich odgrywać będzie **gospodarka turystyczna**. Jej cele społeczno-ekonomiczne w tym zakresie to:

- Podnoszenie poziomu ekonomicznego gmin i regionów w kierunku poprawy sytuacji materialnej społeczeństwa, wspomaganie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarczego wsi.
- Wspomaganie rozwiązania problemu bezrobocia poprzez rozwój usług w sektorze gospodarki turystycznej w tworzeniu nowych miejsc pracy, wzrost aktywizacji zawodowej ludności.
- Aktywizacja wsi i wspomaganie zmian cywilizacyjnych wsi i jej otoczenia.

Rekonstrukcja zagospodarowania turystycznego korelowana z ochroną cennych walorów środowiska przyrodniczego stanowić powinna wiodącą zasadę kształtowania przestrzeni. Wyznacza ona następujące zasady:

- Zachowanie i ochrona naturalnych zasobów środowiska przyrodniczego będzie podstawą do ich optymalnego wykorzystania dla funkcji turystyczno-wypoczynkowych.
- Działania zmierzające do osiągnięcia trwałej równowagi turystyki i stanu zasobów naturalnych i kulturowych powinny tworzyć warunki i możliwości dochodzenia do kompromisu w sytuacjach konfliktowych między interesami turystyki a ochroną

przyrody i wyznaczać wielostopniową współzależność użytkowania turystycznego terenów objętych statusem ochrony (rezerwatów, parków narodowych, parków krajobrazowych).

- Dostosowanie użytkowania turystyczno-wypoczynkowego powinno gwarantować optymalne i harmonijne warunki rozwoju i wzajemnych powiązań poszczególnych funkcji terenów, w tym zróżnicowanie rodzajów turystyki, dostosowanie organizacji ruchu turystycznego i zagospodarowania turystycznego do wartości przyrodniczo-geograficzno-krajobrazowych i ich ochrony.
- W miejscowościach uzdrowiskowych turystyka powinna stanowić uzupełniającą funkcję, podporządkowaną wymogom funkcji leczniczych.
- Polityka zwiększania powierzchni ekologicznego systemu obszarów chronionych, zwiększenie lesistości kraju, tworzenie właściwych struktur przyrodniczych w skali kraju i regionów miast i osiedli kształtować będzie warunki korzystne dla rozwoju turystyki i wypoczynku z uwagi na powiększenie turystycznej przestrzeni.

W powiązaniu z kierunkami strategii rozwoju krajowego produktu turystycznego wspomniana rekonstrukcja powinna znaleźć odzwierciedlenie w programach rozwoju produktu turystycznego na szczeblu województw i gmin oraz w koncepcjach zagospodarowania turystycznego podmiotów gospodarczych. Powinny się koncentrować na:

- rozwoju zagospodarowania turystycznego strefy pojezierzy i podgórskiej,
- zahamowaniu procesu degradacji walorów turystycznych i dekapitalizacji majątku trwałego w strefie nadmorskiej, jej rewaloryzacji i kompleksowej modernizacji,
- rekonstrukcji bazy materialnej turystyki i przeciwdziałaniu degradacji walorów turystycznych na obszarach górskich,
- rozwoju codziennego wypoczynku i rekreacji oraz cotygodniowego wypoczynku mieszkańców aglomeracji, ze szczególnym uwzględnieniem ludności z obszarów zagrożenia ekologicznego,
- rozwoju zagospodarowania turystycznego na terenach wiejskich i zalesionych,
- restrukturyzacji i rewaloryzacji turystycznej miejscowości (w tym uzdrowiskowych) i subregionów,
- tworzeniu odpowiadających wymogom Unii Europejskiej reguł sanitarnych w bazie turystycznej i przestrzeni turystycznej,
- rozwiązaniu we wszystkich regionach kraju problemu gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami komunalnymi, stanu infrastruktury techniczno-sanitarnej,

- rewaloryzacji i rekultywacji cennych obiektów architektury, przyrody oraz krajobrazu jako podstawy rozwoju turystyki,
- wzbogaceniu zagospodarowania przestrzennego o niezbędne dla funkcjonowania turystyki urządzenia terenowe i kubaturowe, w harmonii z krajobrazem i bezpieczne dla środowiska.

Wielofunkcyjność oraz naturalna kolizyjność funkcji ze środowiskiem przyrodniczym określa nadrzędną zasadę kształtowania zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich. Jest to dążenie do harmonijnego współistnienia wszystkich funkcji oraz minimalizacji lub likwidacji sytuacji konfliktowych, występujących między funkcjami gospodarczymi a środowiskiem przyrodniczym. Wiodące znaczenie ochrony środowiska przyrodniczego w strukturze funkcji układu strefowego określa **nadrzędność polityki ekologicznej** w całym systemie zagospodarowania przestrzennego.

Wzmocnienie skuteczności ochrony obszarów szczególnie cennych pod względem przyrodniczym oraz wkomponowanie ich w szerszy przestrzennie i funkcjonalnie spójny system osłony ekologicznej jest w tym zakresie postulatem kluczowym. Wstępne koncepcje tego systemu przyjmują, że obejmie on ok. 30% powierzchni kraju, a istotą jego zagospodarowania powinno być dostosowanie struktury oraz intensywności gospodarowania do kryteriów wynikających z walorów przyrodniczych. Nieprzekraczalną granicą rozwoju rolnictwa, leśnictwa i rekreacji w obszarze objętym tym systemem powinna być naturalna pojemność przyrodnicza ekosystemów, a podstawową zasadą zagospodarowania przestrzennego — wyeliminowanie sytuacji ekologicznie konfliktowych, wynikających z rozwoju funkcji. Są to zasady, które bardzo wyraźnie ograniczają nie tyle sam rozwój funkcji, ile ich strukturę. Preferują one także rozwój tych form działalności gospodarczej, które uzależnione są od jakości środowiska.

Nadrzędność **ochrony środowiska przyrodniczego** w strukturze funkcji obszarów wiejskich poza systemem osłony ekologicznej oznaczać powinna przede wszystkim:

- **dostosowanie** poziomu i struktury rozwoju funkcji do cech i walorów środowiska przyrodniczego;
- **ograniczenie** niekorzystnego oddziaływania sytuacji konfliktowych na środowisko do społecznie niezbędnych (brak kolizyjnej alternatywy zaspokajania potrzeb społecznych);
- **kształtowanie** struktur przestrzennych, które wpływają korzystnie na jakość środowiska lub chronią go przed zniszczeniem.

Kompleksowa rozbudowa i modernizacja całej **sfery infrastruktury technicznej i społecznej wsi** jako konieczny warunek zadowalającej społecznie realizacji programu żywnościowego oraz jej przyspieszenia cywilizacyjnego powinna stymulować stabilizację ludno-

ści wiejskiej, sprzyjąc łagodzeniu dysproporcji występujących w warunkach życia między miastem a wsią, przeciwdziałać nadmiernej depopulacji regionów rolniczych. Szczególną uwagę należy zwrócić na:

- rozwój i modernizację infrastruktury technicznej i społeczno-kulturalnej na wsi,
- rozwój różnych form spółdzielczości wiejskiej, rozwój związków producentów rolnych, spółek i organizacji zajmujących się zbytem i obrotem produktami rolnymi, rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego na wsi,
- rozwój edukacji młodzieży wiejskiej, ogólnej i związanej z wymogami nowoczesnej gospodarki rynkowej i agrobiznesu.

Gęsta sieć względnie równomiernie rozmieszczonych miast małych i rozwiniętych demograficznie osiedli wiejskich umożliwić powinna organizację racjonalnej obsługi zaplecza rolniczego na szczeblu lokalnym, podstawowym dla sprawnego funkcjonowania rolnictwa, rekreacji, gospodarki leśnej oraz poprawy warunków życia ludności wiejskiej.

Możliwość tę należałoby wykorzystać poprzez przyspieszony rozwój infrastruktury technicznej i społecznej oraz lokalizację urządzeń produkcyjnych, małych zakładów przemysłowych związanych z rolnictwem, leśnictwem, obsługą ruchu turystycznego, budownictwem lokalnym itp.

W kształtowaniu rozwoju tych ośrodków należałoby przeciwdziałać błędnej polaryzacji na obszary starego i nowego osadnictwa oraz nadmiernego rozpraszania zabudowy, dążyć do pełnej integracji przestrzennej, przy zachowaniu walorów środowiska przyrodniczego oraz kulturowych i społecznych, a historycznie ukształtowanych walorów krajobrazu. Poziom warunków życia w małych miastach nie powinien odbiegać od poziomu w większych miastach i aglomeracjach. Przebudowa strukturalna gospodarki oraz produkcji rolnej pociągnie za sobą w niektórych regionach i obszarach konieczność poważnej przebudowy

osadnictwa wiejskiego, w kierunku ograniczenia osadnictwa rozproszonego.

W gospodarce rolnej Polski można się spodziewać powstania takich trendów w rolnictwie, które mogą mieć **negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze**:

- nadmierna chemizacja i mechanizacja rolnictwa,
- nasilenie się procesów zmieniających strukturę przyrodniczą przestrzeni produkcji rolnej (scalanie gruntów i eliminacja elementów tworzących różnorodność krajobrazową), dalsze rozproszenie zabudowy wiejskiej itp.,
- ograniczenie różnorodności oraz eliminacja rodzimych użytkowanych ras i odmian hodowlanych.

Niektóre z tych zjawisk pojawiają się już na terenach z występującą w poprzednim ustroju przewagą rolnictwa państwowego i tam polityka środowiskowa jest szczególnie potrzebna i pilna. Można spodziewać się także takich zjawisk w miarę powiększania się arealów indywidualnych gospodarstw rolnych. Szczególnej ochronie krajobrazowej powinny podlegać obszary z występującym obecnie dużym arealem gruntów odłogowanych, co powiązane jest często z ich dużymi walorami przyrodniczymi. Wreszcie, gospodarka rolna powinna uwzględniać wymogi gospodarki wodnej — ochrony wody w zlewniach.

Polityka rolna na okres najbliższych lat została określona w dokumencie „Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich”, przyjętym dnia 21 kwietnia 1998 r. przez Radę Ministrów i zaprezentowanym Sejmowi RP. Program zmian w rolnictwie, w szerszym aspekcie ściśle związanym z rozwojem obszarów wiejskich, został przyjęty przez Rząd jako „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”. Dokument ten identyfikuje najważniejsze problemy rolnictwa i obszarów wiejskich, zagrożenia oraz określa działania w perspektywie do 2006 r., czyli zgodnie z prognozą w okresie przed integracją z UE i w kilka lat po akcesji.

VII. NARZĘDZIA POLITYKI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO KRAJU

1. ISTNIEJĄCE NARZĘDZIA GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

1.1. Ustawodawstwo w dziedzinie gospodarki przestrzennej

Podstawą systemu zagospodarowania przestrzennego jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.). Z dniem 1 stycznia 1999 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów

administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, mająca istotny wpływ na procedury zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi przez przytoczoną ustawę **procedura postępowania od 1 stycznia 1999 r. jest następująca**:

Na szczeblu krajowym jest opracowywana „**Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju**”, **okresowe raporty o stanie zagospodarowania kraju** oraz **programy zawierające zadania rządowe służące realizacji celów publicznych**.

- Koncepcję opracowuje Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, a następnie Prezes RCSS przedstawia ją Radzie Ministrów.
- Rada Ministrów ustala, w jakim zakresie koncepcja będzie stanowiła podstawę do sporządzania programów zawierających zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych wpływających na przestrzenne zagospodarowanie kraju. Organem doradczym Prezesa Rady Ministrów jest w tej sprawie Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej.
- Na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej Prezes Rady Ministrów przedkłada koncepcję Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Tej samej procedurze powinny podlegać **okresowe raporty o stanie zagospodarowania kraju**.

Na szczeblu krajowym ministrowie i centralne organy administracji rządowej sporządzają **programy zawierające ponadlokalne zadania rządowe**. Programy te, po zaopiniowaniu przez Prezesa RCSS i po uzgodnieniu ich z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz z sejmikami właściwych województw, podlegają zatwierdzeniu przez Radę Ministrów. Rejestr zatwierdzonych programów prowadzi Prezes UMiRM. Zadania rządowe będą gromadzone w zbiorczym zestawieniu, opracowywanym co roku przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych jako cykliczny załącznik do koncepcji, przekazywany do wiadomości Rady Ministrów.

Na szczeblu województwa są uchwalane przez sejmik województwa następujące dokumenty planistyczne:

- **strategia rozwoju województwa;**
- **wieloletnie programy wojewódzkie;**
- **priorytety współpracy zagranicznej województwa;**
- **plan zagospodarowania przestrzennego województwa:**
 - plan zagospodarowania przestrzennego województwa powinien zawierać zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych oraz zadania samorządu województwa;
 - Prezes UMiRM uzgadnia projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa, sprawdzając zgodność tego opracowania:
 - a/ z zatwierdzonymi programami zadań rządowych służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych oraz uchwalonymi programami zadań wojewódzkich. Wymienione programy powinny być spójne z koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju;
 - b/ z planami zagospodarowania przestrzennego sąsiednich województw.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego i nie narusza uprawnień gmin.

Nad działalnością samorządu województwa w zakresie zgodności z prawem sprawuje nadzór Prezes Rady Ministrów i wojewoda.

Na szczeblu powiatu organy powiatowe mogą prowadzić, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszące się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju.

Na szczeblu gminy opracowywane są dwa dokumenty:

- **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**

Studium uwarunkowań sporządza zarząd gminy, a uchwała je rada gminy. Studium opiniują: wojewoda, zarządy gmin sąsiednich oraz inne organy, których uprawnienia wynikają z przepisów szczególnych — organy wojskowe, obrony granic, bezpieczeństwa państwa, zarząd dróg, dyrektor urzędu morskiego.

- **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dla całej gminy lub dla jej części)**

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza zarząd gminy, uchwała go zaś rada gminy, obowiązkowo publikując uchwałę w dzienniku urzędowym województwa. Plan miejscowy uzgadniają te same organy, które opiniują studium dla danej gminy (jw.).

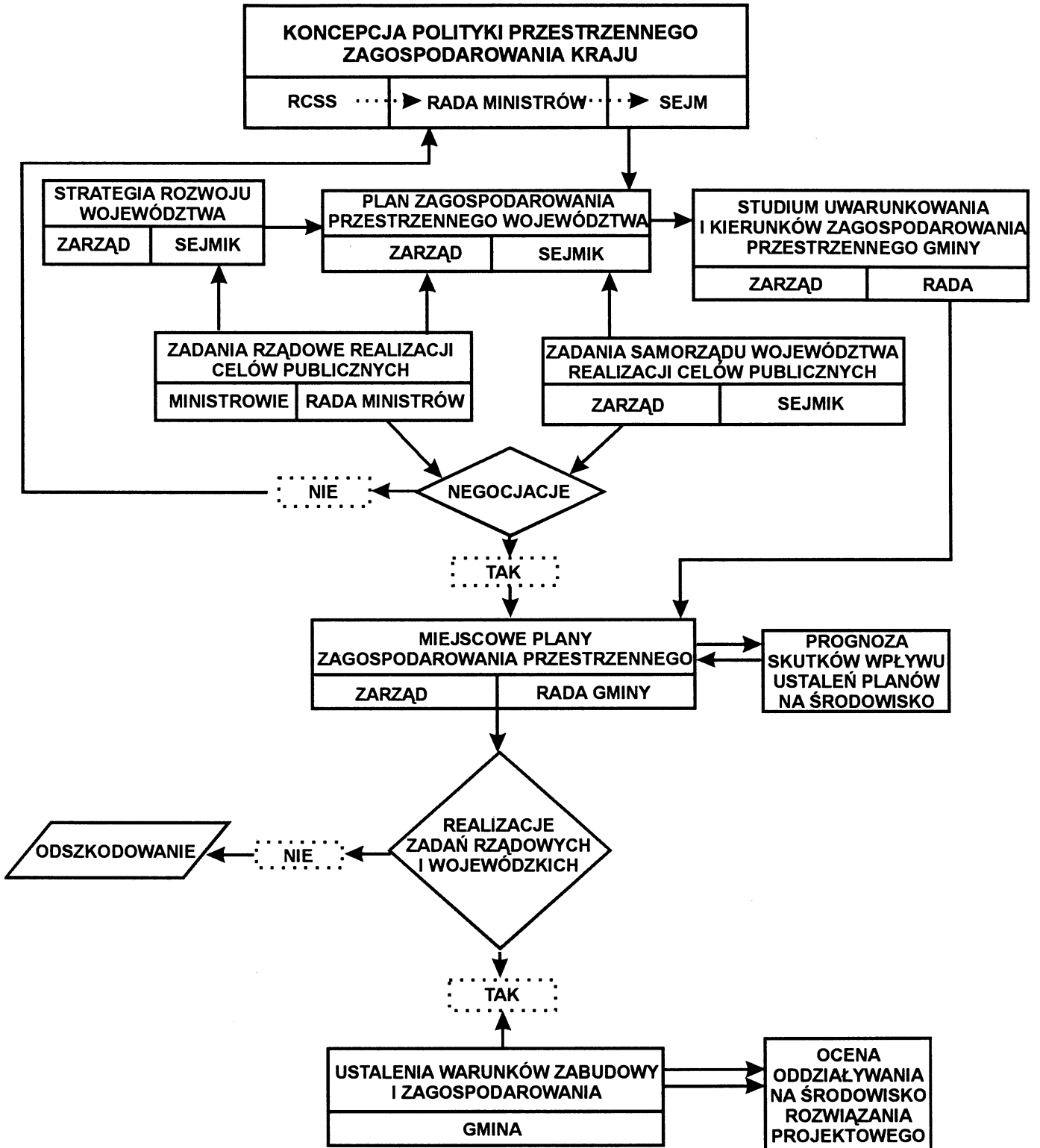
Spośród wszystkich wymienionych dokumentów planistycznych **tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi prawo miejscowe**.

Istotnym elementem procedury są **negocjacje** pomiędzy władzami województwa i gminy na temat sposobu uwzględnienia ponadlokalnych zadań rządowych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Zmiana sposobu zagospodarowania terenu wymaga ustalenia **warunków zabudowy i zagospodarowania terenu**, które są wydawane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w formie decyzji, podejmowanej na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w przypadku zaś braku planu — na podstawie przepisów szczególnych. Do wniosku w sprawie wydania warunków jw. dotyczących inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi zainteresowany obowiązany jest załączyć **ocenę oddziaływania na środowisko**.

Przedstawiony system potrzebuje modernizacji w postaci zmiany istniejącej lub opracowania nowej ustawy dotyczącej gospodarki przestrzennej, tym pilniejszy, iż z dniem 1 stycznia 2002 r. straci ważność znaczna część miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

**RYS.10. PROCEDURA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO
(WG USTAWY O ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM
Z 1994 R.)**



1.2. Instrumenty gospodarcze

Ceny:

Jedynym ustalonym urzędowo czynnikiem cenowym, który ma istotny, chociaż pośredni, wpływ na gospodarkę przestrzenną, jest cena 1 kwintala żyta, publikowana regularnie przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Państwo ma, w niewielkim stopniu, możliwość oddziaływania na ten czynnik poprzez interwencje na rynku skupu. Cena ta jest stosowana przez uprawnionych taksatorów nieruchomości do ustalania wartości gruntów rolnych.

Przedstawiony problem nabierze większego znaczenia po wprowadzeniu systemu katastralnego dla określenia wartości katastralnej nieruchomości.

Podatki:

• Ulgi inwestycyjne w podatku dochodowym

Ulgi inwestycyjne są pośrednią pomocą publiczną umożliwiającą realizację procesów restrukturyzacji i modernizacji, ukierunkowaną zwłaszcza na podniesienie konkurencyjności polskiego przemysłu. Z punktu widzenia gospodarki przestrzennej stanowią one istotną zachętę dla inwestorów, którzy występują jako wnioskodawcy o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także jako inicjatorzy i sponsorzy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Kwoty wydatków inwestycyjnych odliczanych od podstawy opodatkowania nie mogły przekroczyć w poszczególnych latach poziomu 40% w 1997 r. i 35% w 1998 r., zaś w roku 1999 odpowiednio 30% i w roku 2000 — 25%.

Dla orientacji w skali zjawiska można przytoczyć, że w roku 1997 osoby prawne skorzystały z ulg inwestycyjnych w kwocie 1 876 161 zł.

• Podatek od nieruchomości

Podatek od nieruchomości jest podatkiem lokalnym (gminnym), pobieranym od budynków i gruntów (stawka w zł od m² powierzchni) oraz budowli (stawka w % od wartości). Wysokość stawek tego podatku określa rada gminy, z tym że nie może on przekroczyć kwot określonych w ustawie. Zwolnieniu od podatku od nieruchomości podlegają m.in. grunty, budowle i budynki położone na terenach specjalnych stref ekonomicznych, których właścicielem lub użytkownikiem wieczystym jest zarządzający strefą lub które służą do prowadzenia, na podstawie zezwolenia, działalności gospodarczej na terenie strefy.

Specjalne strefy ekonomiczne:

Strefy te są tworzone na podstawie ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 600 z późn. zm.), przy czym każda ze stref jest ustanawiana oddziel-

nym rozporządzeniem Rady Ministrów. Do końca 1996 r. istniały 3 SSE: w Mielcu, w woj. katowickim i suwalskim. W roku 1997 ustanowiono dalszych 12 SSE i dwa parki technologiczne, działające w oparciu o tą samą ustawę. **Wszystkie SSE (15) zostały utworzone na okres 20 lat, technoparki zaś na lat 12.**

Część nowo powołanych SSE powstała w regionach dotkniętych bezrobociem strukturalnym i ich podstawowym zadaniem jest tworzenie nowej infrastruktury społecznej i przemysłowej, a co za tym idzie, nowych miejsc pracy (Stupsk, woj. olsztyński). Inne strefy mają wspomóc restrukturyzację dawnych okręgów i ośrodków przemysłowych (woj. tarnobrzeskie, Starachowice). Zadaniem SSE w Żarnowcu jest stworzenie możliwości zagospodarowania majątku po przerwanym budowie elektrowni jądrowej. Technoparki powinny stymulować napływ i aplikację nowoczesnych technologii do polskiej gospodarki.

1.3. Inwestycje publiczne

Wymienione w podrozdziale 1 **programy zawierające zadania rządowe służące realizacji celów publicznych praktycznie jeszcze nie funkcjonują** w polskiej gospodarce przestrzennej. W tej sytuacji najważniejszym zestawem inwestycji publicznych są wieloletnie **inwestycje centralne**, których zestawienie jest publikowane jako Załącznik nr 6 do corocznej ustawy budżetowej. Według kryterium obowiązującego od 1993 r. **inwestycje centralne (od 1999 r. „inwestycje wieloletnie”) są to wszystkie zadania inwestycyjne realizowane z udziałem środków budżetowych lub z kredytu bankowego z poręczeniem rządowym.** Są to przede wszystkim inwestycje w sferze infrastruktury technicznej i społecznej. Inwestycje centralne stanowią ten rodzaj działalności państwa, który w najbardziej konkretny sposób wpływa na kształtowanie przestrzeni w Polsce. Reforma ustrojowa administracji publicznej gruntownie zmieniła strukturę tych inwestycji, przekazując realizację większości z nich na szczebel wojewódzki lub powiatowy.

Tak więc w 1997 r. planowano realizację **164 inwestycji centralnych** o wartości kosztorysowej 28 439 492 tys. zł, w tym planowana dotacja budżetu państwa wynosiła **22 079 387 tys. zł** oraz **24 inwestycje** realizowane z udziałem bp. przez gminy (analogicznie 4 617 170 tys. zł i **2 138 775 tys. zł**), łącznie **188 inwestycji realizowanych z udziałem budżetu państwa.** Analogicznie w 1998 r. planowano **143 inwestycje** o wartości kosztorysowej 29 816 650 tys. zł, przy planowanej kwocie dotacji z bp. **23 437 790 tys. zł** oraz **20 inwestycji** realizowanych z dotacji budżetowych przez gminy (jw. 4 875 300 tys. zł i **2 341 384 tys. zł**, łącznie **167 inwestycji** (kwoty podano w cenach bieżących).

Natomiast w 1999 r. zaplanowano **42 inwestycje wieloletnie**, o wartości 12 175 787 tys. zł, przy kwocie dotacji z bp. **8 908 922 tys. zł.** Jednocześnie na rok 1999 zaplanowano do realizacji przez województwa, powiaty i gminy łącznie **76 inwestycji**, o wartości kosztorysowej 12 171 159 tys. zł, wraz z łączną kwotą dotacji **9 250 522 tys. zł** (łącznie **118 inwestycji**).

Powyższe zestawienie obejmuje inwestycje centralne (wieloletnie) planowane na dane lata na podstawie kolejnych ustaw budżetowych, natomiast sprawozdania z realizacji budżetu będą zawierały dane nieco odmienne. Środki faktycznie wydatkowane na inwestycje w I półroczu 1998 r. stanowiły nieco ponad 4% ogólnych wydatków budżetu, wobec 6% w całym roku 1997.

W dziedzinie inwestycji publicznych instytucje rządowe preferują koncepcję zawierania z władzami samorządowymi kontraktów regionalnych w celu współfinansowania z budżetu państwa określonych przedsięwzięć inwestycyjnych, prowadzonych przez samorządy.

2. PROPOZYCJE INSTRUMENTACJI SYSTEMOWEJ

2.1. Wzmocnienie roli polityki przestrzennej w kształtowaniu rozwoju kraju

Proces regulowania rozwoju kraju wymaga przyjęcia następujących założeń kształtowania rozwoju:

1. Obiektywnie uwarunkowana współzależność rozwoju społeczno-gospodarczego i przekształceń zagospodarowania przestrzennego dokumentuje zasadność współdziałania w kształtowaniu tych obu sfer procesu rozwojowego, ciągłe zaś ich oddziaływanie na środowisko przyrodnicze nakazuje integralne wkomponowanie uwarunkowań ekologicznych w kształtowanie przestrzeni. **Wolnozmiennosc i trwałość** struktur zagospodarowania przestrzennego dokumentuje zasadność ich rozpatrywania w historycznej perspektywie: praw, prawidłowości i trwałych trendów, długookresowych celów strategicznych, systemowych instrumentacji ich realizacji. Z tych prawidłowości współczesnego rozwoju wynika trwałość usytuowania polityki przestrzennej w sferze długookresowego planowania strategicznego rozwoju kraju.

2. Rozległe pole niepewności w przewidywaniu rozwoju społeczno-gospodarczego i w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego uzasadnia prowadzenie ciągłej, elastycznej polityki przestrzennej i ekologicznej, współzależnej z polityką społeczno-gospodarczą. Zasada ciągłości tego procesu oznacza funkcjonowanie systemu regulacji przez równoległe:

- **monitorowanie zmian** w całej sferze gospodarowania;
- **diagnozowanie** kształtowanych przeobrażeń strukturalnych;
- **rozpoznawanie i prognozowanie** zmiennych w czasie uwarunkowań rozwoju i przestrzennego zagospodarowania;
- **programowanie i projektowanie** przekształceń strukturalnych;
- **podejmowanie decyzji** kształtujących rozwój i przestrzenne zagospodarowanie przez podmioty całego systemu funkcjonowania państwa;

- **badanie przestrzeni** geograficznej i zachodzących w niej procesów rozwoju i przestrzennego zagospodarowania.

3. Wzmocnienie aktywnej roli polityki przestrzennej w ciągłym procesie regulacji rozwoju oznacza, że:

- **diagnozowanie i planowanie** zagospodarowania przestrzennego kraju w zmiennych uwarunkowaniach zewnętrznych jest podstawą ciągłego kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa;
- **zasady i kierunki** kształtowania ładu przestrzennego **wyznaczają kryteria** racjonalności ogólnospołecznej gospodarowania przestrzenią i w przestrzeni;
- **współdziałanie z nauką** jest warunkiem efektywnego wpływu długookresowych programów badań i prac studialnych nad polską przestrzenią przez uwzględnianie ich wyników jako podstawy obiektywizacji diagnoz oddziaływania przestrzeni na procesy rozwoju oraz metodologicznie zasadnego kształtowania tego oddziaływania;
- **organizowanie** całego systemu planowania przestrzennego w zależności od zmiennych w czasie zadań jest podstawą rozwiązywania węzłowych problemów rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania kraju.

Pełniąc wymienione funkcje, **planowanie przestrzenne staje się głównym narzędziem informacji, koordynacji, negocjacji, promocji i edukacji** w ciągłym procesie kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa, o którym stanowi ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym.

Planowanie przestrzenne stworzy niezbędne warunki organizacyjno-metodyczne umożliwiające otwarte, ciągłe i elastyczne monitorowanie, diagnozowanie, prognozowanie i projektowanie rzeczywistości w zmiennych i trudnych do przewidzenia uwarunkowaniach. Wdrożenie tej procedury powinno zapewnić zarówno **współdziałanie wszystkich podmiotów** określonych w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, jak i **partycypację opinii społecznej**.

Ciągłość oddziaływania koncepcji na kształt polskiej przestrzeni w systemie funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki i państwa będą umożliwiać **kollejne raporty**. Przedstawiać one będą aktualne problemy polityki przestrzennej państwa oraz propozycje ich rozwiązywania, wiążąc generalne kierunki i zasady kształtowania przestrzeni z ich zmiennymi w czasie uwarunkowaniami. Zakres obligatoryjności tych rozstrzygnięć będzie zmienny w czasie i powiązany z oceną skuteczności oddziaływania procesów samoregulacji kreowanych przez gospodarkę rynkową.

4. Zasada ciągłości kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa oraz wynikająca z niej rola i funkcje planowania przestrzennego wskazuje na zasadność **równoległego i współzależnego** jej formułowania na wszystkich szczeblach organizacji terytorialnej państwa. Zgodnie z tą zasadą, w ciągłym procesie

negocjacji podmiotów reprezentujących różne interesy i związane z nimi koncepcje polityki przestrzennej następować będzie **identyfikacja sytuacji konfliktowych**, krystalizować się będzie **kooperacja i współdziałanie**, w kształtowaniu równoległej z nią realizacji polityki przestrzennej państwa jako spójnej (niesprzecznej wewnętrznie) całości.

5. Formuła kształtowania **elastycznych, otwartych i dynamicznych koncepcji polityki wobec trudno przewidywalnej przyszłości** umożliwi udzielanie odpowiedzi na pytania: jak postępować współcześnie, zamiast — jaka będzie przyszłość (co będzie); jak osiągać rozwiązania konsensusowe przez procedury negocjacyjne; jak wykorzystywać szanse i minimalizować zagrożenia; jak godzić cele bieżące z długookresowymi. Jej podstawę powinna stanowić zasada otwartego, ciągłego przewidywania i projektowania przyszłości, tworząc przydatne pragmatycznie narzędzie regulacji rozwoju sytuacji, w której:

- **zmiennosc uwarunkowań zewnętrznych** tworzy rozległe pole niepewności w kształtowaniu długofalowej polityki przestrzennej;
- **rozwój spontaniczny**, mechanizm regulacji rynku i aktywne instrumenty państwa tworzą system regulacji coraz bardziej złożonych procesów;
- **występowanie sprzeczności**, a nawet konfliktów interesów i dążeń różnych grup społecznych i podmiotów gospodarczych, narzuca konieczność zastosowania instrumentów, które pozwolą na dochodzenie do porozumienia społecznego, minimalizującego sytuacje konfliktowe;
- **nadmiar społecznie pożądanego celów w stosunku do ograniczonych środków** utrudnia podejmowanie bieżących decyzji w sprawach rozwoju;
- **ciągła kalkulacja szans i zagrożeń** musi być podstawą kształtowania rozwoju zgodnie z najpilniejszymi potrzebami, także z jego długookresowymi celami.

6. Wobec **szerokiego pola niepewności i ograniczonej przewidywalności rozwoju** złożonej rzeczywistości przełomu XX i XXI w., procesy integracji polskiej przestrzeni z przestrzenią europejską muszą być wypadkową analizy i oceny:

- **procesów nieuchronnych** (integracja Polski z UE, transformacja polskiej gospodarki w kierunku gospodarki rynkowej i wzrostu znaczenia mechanizmów rynkowych jako regulatorów rozwoju);
- **procesów prawdopodobnych** (szybkość i zakres integracji Polski z Europą, przełamanie trendów recesyjnych i osiąganie trendów trwale progresywnych);
- **celów strategicznych** kreujących procesy społeczne, gospodarczo i politycznie pożądane oraz poszukiwania środków na ich urzeczywistnienie.

7. W związku z nieuchronnością polityczną i społeczno-ekonomiczną procesów integracyjnych przestrzeni europejskiej istnieje konieczność intensyfikacji działań zmierzających do kształtowania nowej koncepcji rozwoju polskiej przestrzeni jako podstawy nowej polityki przestrzennej Polski w nowych uwarunkowaniach XXI w. Koncepcja ta i jej strategiczne konkretyzacje będą wiązać współzależnie europejskie i polskie kryteria racji stanu, tworząc podstawy decyzyjne kształtowania **zintegrowanej, lecz zróżnicowanej przestrzeni Europy XXI wieku**. Oznacza to, że **długookresowa polityka przestrzenna**, kierując się kryteriami polskiej racji stanu, będzie przyjmować takie rozwiązania polskich problemów, które prowadzić będą do:

- **maksymalizowania szans** wynikających z nowej sytuacji geopolitycznej Polski przez stymulowanie jej integracji z Europą;
- **minimalizowania zagrożeń** realnie pojawiających się w trakcie przebiegu tego procesu;
- **kształtowania warunków** niezbędnych do pomyślnego przebiegu całego procesu integracji Polski z UE jako gwarancji przyspieszonego rozwoju kraju.

Warunki instytucjonalno-organizacyjne kształtowania takich koncepcji będą zależą od tego, w jakim zakresie i tempie transformacja ustrojowa państwa będzie ewoluować w kierunku demokracji przedstawicielskiej (parlamentarnej, samorządowej) i społecznej gospodarki rynkowej oraz jak skuteczne będą podstawy prawno-instytucjonalne formowania się procesu integracji z Europą.

8. Przedstawione powyżej obiektywnie uwarunkowane mechanizmy kształtowania rozwoju oraz procesy transformacji społeczeństwa, gospodarki i państwa uzasadniają konieczność uruchomienia systemowej instrumentacji polityki przestrzennej, w której:

- **środki prawne i struktury organizacyjne** będą tworzyć podstawę systemowego funkcjonowania aktywnej polityki państwa w kształtowaniu polskiej przestrzeni zintegrowanej z przestrzenią europejską;
- **środki nakazowo-zakazowe** będą spełniać jedynie normatywną funkcję regulacyjną zagospodarowania przestrzeni;
- **środki ekonomiczne** będą stymulować realizację pożądanego społecznie rozwiązań;
- **uspolecznienie procesów podejmowania decyzji** stanie się narzędziem rzeczywistej kontroli i partycypacji społecznej; organizacje społeczne będą spełniać funkcje kontroli wczesnego ostrzegania i aktywnego wspierania;
- nauka będzie tworzyć **podstawy teoretyczne, poznawcze i metodologiczne** funkcjonowania systemu racjonalnego kształtowania przestrzeni.

2.2. Zmiana ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym

Z doświadczeń uzyskanych w trybie prac nad Koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju wynika, że ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym powinna zostać znowelizowana w sposób następujący:

- **Przedmiotem** nowej ustawy powinna być gospodarka przestrzenna.

- Obiektywnie uwarunkowane interakcje rozwoju wskazują bowiem na **konieczność stałej racjonalizacji** zagospodarowania przestrzennego współzależnie z regulacją rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ochroną środowiska przyrodniczego. Jej polem jest **gospodarka przestrzenna**. Jej zakres obejmuje całą sferę działania praktycznego społeczeństwa, w której zróżnicowanie przestrzeni geograficznej oraz pokonywanie odległości odgrywa decydującą rolę motywacyjną.

- Gospodarka przestrzenna jest jedną ze sfer lub jednym z aspektów gospodarki narodowej. Stanowi jej **podsystem**, określanej przez zmieniające się w czasie ustawodawstwo, kulturę, tradycję i świadomość społeczeństwa. Podsystem ten funkcjonuje zarówno w sferze materialnej, jak i w sferze regulacji.

- W **sferze materialnej** jego wyrazem są procesy przekształceń i stany materialne zagospodarowania przestrzennego oraz związana z nimi przestrzenna organizacja społeczeństwa, gospodarki i państwa.

- W **sferze regulacji** tworzy go całokształt działalności człowieka, zmierzającej do realizacji celów rozwoju (społecznych, ekonomicznych, ekologicznych, kulturowych), opartej na wykorzystywaniu cech i walorów przestrzeni geograficznej.

- Z logiki funkcjonowania gospodarki przestrzennej wynika, że **podmiotami** gospodarki przestrzennej są władze państwowe, **przedmiotem** — przestrzeń, **celem** — zaspokajanie określonych potrzeb społecznych, a **efektem** — zagospodarowanie przestrzenne. Oznacza to, że:

- w **systemie organizacyjnym** gospodarowania tworzy ona tylko określony układ funkcjonalny regulacji rozwoju, który przenika cały system gospodarowania i jest z nim współzależny;

- **efektem gospodarowania** przestrzenią są określone procesy, stany materialne zagospodarowania i struktury przestrzenne oraz przestrzenna organizacja społeczeństwa, gospodarki i państwa;

- w **procesie ciągłych przekształceń** struktur przestrzennych, dokonujących się wraz z realizacją celów rozwoju społeczno-gospodarczego, następują zmiany w środowisku przyrodniczym, wyczerpują się i degradują jego zasoby;

- **podsystem decyzyjny** gospodarki przestrzennej jest współzależny z systemem gospodarowania; współzależności mają charakter metodologiczny, prawny i organizacyjny; ich znaczenie wzrasta wraz ze wzrostem znaczenia uwarunkowań przestrzennych w rozwoju społeczno-gospodarczym;

- **metody planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego** powinny być kształtowane z uwzględnieniem współzależności rzeczywiście występujących w procesie rozwoju; dopiero na tym tle można określić pole rozwiązań autonomicznych i współzależnych obu rodzajów planowania; skuteczność ich oddziaływania na kształtowanie rzeczywistego rozwoju będzie zależać w coraz większym stopniu od interdyscyplinarnego, holistycznego, długookresowego ujmowania rzeczywistości;

- **koncepcje i metody** formułowania polityki przestrzennej oraz polityki społeczno-gospodarczej powinny tworzyć wzajemnie powiązaną całość; ze względu na wzrastającą złożoność rozwoju podstawą aktywnej i zobiektywizowanej polityki przestrzennej może stać się planowanie przestrzenne; jej cele muszą być jednak współzależne z celami polityki rozwoju społeczno-gospodarczego; powinny wyznaczać wynikające stąd kryteria kształtowania struktur przestrzennych, stymulujących lub hamujących rozwój społeczno-gospodarczy;

- **instrumentacja polityki kształtowania zagospodarowania przestrzennego** powinna nawiązywać do systemu regulacji rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym także do mechanizmów ekonomicznych funkcjonowania gospodarki rynkowej.

- Tak rozwinięty system regulacji rozwoju przestrzeni tworzą:

- **planowanie przestrzenne**, które poprzez projekcje przestrzennego zagospodarowania określa koncepcje polityki przestrzennej i uczestniczy aktywnie w ich realizacji;

- **polityka przestrzenna**, która ustala cele i środki kształtowania zagospodarowania w określonych, zmiennych w czasie warunkach zewnętrznych (społecznych, ekonomicznych, technicznych, politycznych);

- **mechanizm podejmowania decyzji przestrzennych** oraz instrumentacja ich realizacji.

Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej jako podsystemu gospodarowania warunkuje równowagę rozwoju, jeśli jego narzędziem jest długookresowe planowanie strategiczne. Jego podstawą musi być nowa regulacja prawna — nowelizacja ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym lub nowa ustawa obejmująca całą sferę funkcjonowania gospodarki przestrzennej, w tym polityki regionalnej, powiązana z ustawą o organizacji terytorialnej państwa.

Obecnie w Sejmie RP jest w przygotowaniu projekt nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast w dniu 15 lipca 2000 r. weszła w życie istotna ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.

2.3. Monitorowanie zmian — organizacja Systemu Informacji Przestrzennej (SIP)

Podstawowe założenia koncepcji monitorowania przekształceń jako podstawy funkcjonowania ciągłości procesu kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa:

1. **Monitoring zmian strukturalnych** dokonujących się w ciągłym procesie przekształceń polskiej przestrzeni jest jednym z podstawowych instrumentów funkcjonowania systemu planowania strategicznego. System ten, zgodnie z zasadą ciągłości, obejmuje segmenty: monitorowania rzeczywistości, diagnozowania procesów przekształceń, prognozowania — programowania — projektowania przyszłości, podejmowania decyzji strategicznych.

W tak ujętym systemie rolą monitoringu jest **tworzenie podstaw informacyjnych** permanentnego diagnozowania **procesów** przekształceń. Monitoring przestrzenny jest systemem dynamicznym, nie tylko gromadzącym informacje, ale także przetwarzającym, emitującym sygnały-ostrzeżenia, a nawet programującym hipotetyczny rozwój sytuacji w przypadku braku interwencji decyzyjnej czy planistycznej. Byłby to więc system operujący bardzo szerokim zbiorem informacji, selektywny w ich przetworzeniu, użyteczny zarówno dla procesu planistyczno-decyzyjnego (lokalizacje), jak i dla prowadzenia doraźnej i długoletniej polityki przestrzennej państwa, regionu, miasta (kontrola realizacji planu).

Ewolucja koncepcji gospodarki przestrzennej, struktur administracyjnych i samorządowych państwa warunkuje operacjonalizację systemu monitoringu. Uznaje się, iż ogniwami podstawowymi będzie poziom krajowy, uwzględniający zarówno problemy całego kraju, jak i regionów administracyjnych oraz poziom miejscowy. Poziom krajowy wiąże się z koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju wraz z polityką regionalną państwa, jest więc poziomem użytecznym głównie dla centralnych struktur analityczno-decyzyjnych. Poziom miejscowy wiązany jest zaś ze strukturą samorządową i użytecznością monitoringu dla władz gminnych. Jest to istotne rozróżnienie ze względu na różne typy polityk przestrzennych, prowadzonych przez państwo i przez układ samorządowy. Polityki te nie zawsze będą zbieżne, dlatego monitoring może stanowić rynek informacyjny, w ramach którego może następować optymalizacja działań przestrzennych.

2. Zmiany w przestrzennym zagospodarowaniu kraju odzwierciedlają zmiany cech struktury przestrzennej kraju. Są to informacje z indeksem przestrzennym. **Pole problemowe monitoringu** zmian w gospodarce przestrzennej zawiera trzy wektorowo zorientowane płaszczyzny:

- I. obejmuje fazę działań planistycznych, diagnozę stanu, prognozę — plan, kontrolę realizacji,
- II. obejmuje cztery przekroje terytorialne: kraj, regiony administracyjne (województwa), przekroje lokalne: powiat (od 1999 r.) oraz miasto / gmina,
- III. obejmuje submonitoringi problemowe.

Istotnym problemem jest zapewnienie powiązań różnych typów monitoringów. Klasyczne ujęcie przestrzeni: kraj, region, miasto, gmina, w systemie gospodarowania przestrzenią ulega przemianom wynikającym z reformy ustrojowej państwa, a co za tym idzie — reformy gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego. Zaczynają się kształtować podsystemy polityki przestrzennej (krajowej i regionalnej) oraz planowanie miejscowe ze wszystkimi pochodnymi komunalizacji miast i gmin oraz samorządności lokalnej. W tym układzie szczególnie istotna jest polityka regionalna państwa, a szczególnie interwencja państwa na obszarach zdegradowanych lub podlegających restrukturyzacji.

3. Operacyjnym narzędziem monitoringu powinien być **System Informacji Przestrzennej** traktowany jako odwzorowany kartograficznie zbiór informacji odniesiony do problemowej struktury przestrzennego zagospodarowania kraju. Strukturę problemową tworzą dwa poziomy:

poziom I — obejmujący te segmenty gospodarowania, które odpowiadają „nakładom” — odpowiadającym problemom: zatrudnienia, kształcenia, energii, infrastruktury komunalnej, transportu, itp.;

poziom II — obejmujący te segmenty, które odpowiadają „wynikom” (użytkowaniu, obciążeniu): użytkowaniu terenów (antropogenizacji), zdrowotności, opieki socjalnej, wypoczynku, ochrony środowiska.

Oba poziomy łączą: potencjał ludzki (zaludnienie) i mieszkalnictwo. Baza informacyjna monitoringu stale aktualizowana i wzbogacana, rozwijana analitycznie przez techniki scenariuszowe może stanowić podstawę planowania strategicznego i permanentnego kreowania polityki przestrzennej państwa.

Konieczne jest stworzenie w Polsce Systemu Informacji Przestrzennej opartego o podział na jednostki terytorialne „NTS”, stosowane na terenie Unii Europejskiej.

2.4. Wprowadzenie Strategicznych Ocen Oddziaływania na Środowisko (SOOS)

Podstawowe założenia rozwinięcia procedury Ocen Oddziaływania na Środowisko (OOS) jako instrumentu polityki przestrzennej ekologicznie uwarunkowanej państwa są następujące:

1. Dotychczasowa praktyka OOS koncentruje się na ocenach oddziaływania na środowisko konkretnych działań inwestycyjnych. W tym sensie jest to procedura działania prewencyjnego przed podjęciem realizacji,

wmontowana w **proces lokalizacyjny**. Potrzebą chwili, na świecie i w Polsce, stała się prewencja sięgająca znacznie wcześniejszej fazy przeddecyzyjnej.

Metody (procedury) OOS zaczynają coraz głębiej przenikać w **proces planowania**. Pojawiają się pojęcia strategicznej OOS (SOOS). Mają one wspomóc wybór najlepszej opcji kojarzącej cele przyrodnicze, społeczne i ekonomiczne. W tym sensie SOOS może się stać jednym z istotniejszych narzędzi rozwoju zrównoważonego. Kryteria SOOS są symetryczne z kryteriami OOS i obejmują:

- **kompleksowość analiz** obejmujących wszelkie przejawy działalności,
- **kompleksowość oceny** skutków w odniesieniu zarówno do poszczególnych elementów środowiska, jak i do systemów ekologicznych oraz społeczeństwa i gospodarki,
- **alternatywność rozwiązań** podlegających ocenie,
- **kompletność** wszystkich skutków zarówno krótkookresowych, jak i długoterminowych oraz nieodwracalnych zmian w odniesieniu do różnych wariantów.

W polu polskiego systemu planowania powinny się więc znaleźć oprócz standardowych OOS także:

- **regionalne OOS** oceniające i zalecające zróżnicowane wzorce polityki oraz użytkowania przestrzeni na podstawie scenariuszy rozwoju; stanowiłyby one typ strategicznych OOS,
- **sektorowe (branżowe) OOS** oceniające i rekomendujące polityki i strategie rozwoju branż, ze szczególnym uwzględnieniem alternatywnych strategii,
- **prognozy oddziaływania na środowisko** konkretnych programów lub planów przestrzennych.

Tak rozszerzone pole analiz (prognoz i ocen) odnosiłoby się do:

- sfery zarządzania gospodarką: górnictwa, energetyki, przemysłu, rolnictwa, leśnictwa, turystyki, infrastruktury technicznej (głównie transportu), gospodarki wodnej, gospodarki morskiej, gospodarki odpadami;
- sfery planowania strategicznego:
 - koncepcji polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania kraju,
 - koncepcji polityki rozwoju regionalnego;
- sfery programowania strategicznego:
 - programów zadań rządowych służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych;
- sfery miejscowego planowania przestrzennego:
 - prognoz skutków wpływu ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze.

2. Zróżnicowanie **analiz oddziaływań na środowisko** należy odnieść do ustawowej procedury zagospodarowania przestrzennego, gdzie:

- **poziom krajowy** powinien rozwinąć prognozę oddziaływania na środowisko koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz sektorowe (branżowe) OS,
- **poziom regionalny** powinien rozwinąć prognozę oddziaływania na środowisko studium zagospodarowania przestrzennego województw oraz sektorowe OS odniesione do programów zadań rządowych służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych,
- **poziom lokalny** jest ustawowo zobowiązany do wykonania prognozy skutków wpływu ustaleń planu miejscowego na środowisko przyrodnicze.

Wraz z przygotowywaną nowelizacją ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym procedura ta poddana zostanie współzależnym zmianom.

3. **Prognoza skutków wpływu ustaleń zagospodarowania przestrzennego** na środowisko przyrodnicze powinna spełniać następujące wymagania:

- obejmować obszar umożliwiający opracowanie prognozy dla wszystkich elementów środowiska,
- zawierać informacje o przyjętych założeniach i metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy,
- obejmować elementy środowiska, na które ustalenia mogą mieć wpływ: ludzie, wody powierzchniowe i podziemne, klimat, świat zwierzęcy i roślinny oraz krajobraz, we wzajemnym ich powiązaniu,
- określać i oceniać skutki dla środowiska przyrodniczego, które mogą wynikać z projektowanego przeznaczenia terenu, m.in. w związku z emisją zanieczyszczeń do powietrza, wytwarzaniem ścieków i odpadów oraz ryzykiem występowania nadzwyczajnych zagrożeń dla środowiska,
- uwzględniać skutki wpływu dotychczasowego sposobu zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenu na środowisko oraz na jakość życia i zdrowie ludzi,
- uwzględniać stan środowiska, jego wrażliwość i odporność na degradację oraz zdolność do regeneracji, jak też uwzględniać ochronę różnorodności biologicznej,
- oceniać skutki, które mogą wystąpić w wyniku realizacji na istniejących i projektowanych: obszarach chronionych i specjalnie chronionych w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska oraz obszarach ustawowo chronionych,
- przedstawiać rozwiązania eliminujące lub ograniczające negatywne wpływy na środowisko, które mogą wynikać z realizacji ustaleń.

4. Strategiczne Oceny Oddziaływania na Środowisko (SOOS) powinny stanowić instrument kształtowania przestrzennego zagospodarowania na poziomach krajowym i regionalnym, stanowiąc wzajemnie komplementarny system zgodnie z zasadą ciągłości i kompleksowości prognozowania, planowania i realizacji.

Rozwinięty, lecz wciąż dojrzewający system demokratyczny wymaga wypracowania oryginalnych i sku-

tecznych metod zapewnienia partycypacji społecznej w procesie SOOS. Pierwszym krokiem w tym zakresie powinna być pełna jawność procedur i powszechny dostęp społeczeństwa (poprzez media i organizacje). Funkcjonowanie systemu informowania społeczeństwa, rejestrowania reakcji i ich obiektywna interpretacja, weryfikująca koncepcje, stanowi istotny element łagodzenia zarówno negatywnych oddziaływań na środowisko, jak i łagodzenia konfliktów oraz sprzeczności interesów.

VIII. ZADANIA REKOMENDOWANE ORGANOM ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

1.

Naczelne i centralne organy administracji państwowej powinny rozwinąć i skonkretyzować „Koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” przez opracowanie analiz i studiów oraz koncepcji i programów odnoszących się do zagadnień wpływających na realizację ponadlokalnych celów publicznych (art. 55, art. 56 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) jako podstawy do sporządzenia programów zawierających zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych (art. 58 ust. 1).

I. Komitet Integracji Europejskiej powinien:

w trybie współpracy z UE informować jej właściwe organy o postępie prac studialnych w zakresie polityki przestrzennej i regionalnej Polski oraz informować polskie struktury rządowe i samorządowe oraz opinię publiczną o działalności UE związanej z polityką przestrzenną.

II. Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych powinien:

- A. podjąć działania mające na celu włączenie kluczowych elementów „Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” do studiów i do dokumentów Unii Europejskiej oraz prowadzić studia nad możliwościami i potrzebami włączenia do Koncepcji podstawowych elementów z dokumentów UE, mających znaczenie dla polityki przestrzennego zagospodarowania kraju;
- B. przeanalizować możliwości utworzenia w Warszawie Obserwatorium Spójności Społecznej i Terytorialnej w Europie zgodnie z pkt 22 Deklaracji Końcowej Paneuropejskiej Konferencji poświęconej roli regionów w zagospodarowaniu przestrzennym Europy (Poznań, 3-5 kwietnia 1997 r.). W przygotowaniu merytorycznego programu działalności Obserwatorium można, jako punkt wyjścia, przyjąć Pierwszy raport na temat spójności ekonomicznej i społecznej, opublikowany w roku 1996 przez Komisję Europejską — First Report on Economic and Social Cohesion 1996 — European Commission, Brussels 1996;

- C. rozwinąć współpracę z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi i Komitetem Badań Naukowych w opracowaniu koncepcji przestrzennie zróżnicowanej polityki zagospodarowania obszarów wiejskich;
- D. opracowywać co roku zbiorcze zestawienie zadań rządowych jako cykliczny załącznik do Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, przekazywany do wiadomości Rady Ministrów.

III. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast powinien:

- A. opracować długookresową koncepcję rozwoju budownictwa mieszkaniowego jako głównego czynnika wzrostu mobilności przestrzennej społeczeństwa polskiego oraz czynnika dynamizacji rozwoju gospodarczego kraju na przełomie XX i XXI wieku;
- B. opracować raport podsumowujący wojewódzkie studia przestrzennego zagospodarowania województw z punktu widzenia ich strategicznej zgodności z koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Analiza i ocena zgodności powinna stanowić podstawę do identyfikacji sytuacji problemowych, w których nie osiągnięto spójnych strategicznie koncepcji, wraz z propozycją rozwiązania powstałych na tym tle problemów;
- C. zainicjować weryfikację planów miejscowych na terenach dotkniętych powodzią oraz opracować raporty o zmianach tych planów;
- D. opracować strategię rozwoju miast różnych poziomów;
- E. wprowadzić stały monitoring funkcjonowania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym kraju i inicjować zmiany i uzupełnienia tej ustawy na podstawie analizy monitoringu.

IV. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania oraz minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego powinni:

opracować koncepcję modernizacji organizacji przestrzennej szkolnictwa wszystkich stopni, mającą na celu skuteczne podjęcie wyzwań cywilizacji informacyjnej, w dosto-

sowaniu do nowej organizacji terytorialnej państwa.

V. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz ministrowie właściwi do spraw kultury fizycznej i turystyki powinni:

opracować koncepcję zagospodarowania przestrzeni historycznej kraju w kontekście wzbogacenia i utrwalenia tożsamości polskiej kultury, w której dorobek cywilizacyjny i jego ochrona powinny korzystać z potencjału ekonomicznego turystyki i edukacji.

VI. Minister właściwy do spraw turystyki powinien:

opracować koncepcję krajowego systemu zagospodarowania przestrzennego w zakresie problemowym istotnym dla dynamizacji gospodarki turystycznej jako ważnego czynnika rozwoju gospodarczego Polski w XXI wieku.

VII. Minister właściwy do spraw środowiska oraz minister właściwy do spraw gospodarki wodnej powinni:

- A. opracować diagnozy struktury przestrzeni przyrodniczej (ekologicznej) kraju oraz warunków brzegowych zachowania równowagi między systemem przyrodniczym a systemem antropogenicznym (zagospodarowania), z uwzględnieniem przewidywanych zmian globalnych w środowisku naturalnym Ziemi przez waloryzację potencjałów: samoregulacyjnego, odpornościowego i zasobowo-użytkowego środowiska przyrodniczego, z punktu widzenia równoważenia rozwoju w zróżnicowanej ekologicznie przestrzeni geograficznej;
- B. zaktualizować i uzupełnić „Politykę ekologiczną państwa do 2010 r.” uwzględniającą wnioski wynikające z Koncepcji oraz jej przestrzenne zróżnicowanie współzależne z rozpoznany zróżnicowaniem przestrzeni przyrodniczej;
- C. kontynuować sporządzanie strategii rozwoju gospodarki wodnej, z uwzględnieniem przestrzennego bilansu wodnego, zapobiegania deficytowi wody (budowa ujęć wody i oczyszczalni ścieków), ochrony przed powodzią (zwiększenie retencji, rozbudowa urządzeń przeciwpowodziowych, wzmocnienie służb ratowniczych);
- D. uzupełniać „politykę leśną państwa” o jej aspekt przestrzenny uwzględniający strukturę przestrzenną lasów i współzależne z nią zróżnicowanie przestrzenne zasad, zadań i przedsięwzięć polityki leśnej państwa;
- E. podjąć działania zmierzające do koordynacji międzynarodowej w europejskiej sieci ekologicznej NATURA 2000 oraz do ewentualnego wykorzystania krajowej sieci ekologicznej ECONET — Polska jako integralnego ogniwa europejskiego systemu ochrony środowiska.

VIII. Minister właściwy do spraw wewnętrznych powinien:

- A. opracować operacyjny i strategiczny plan zagospodarowania granicy lądowej i morskiej państwa uwzględniający nowe uwarunkowania wynikające z przyszłego przystąpienia Polski do UE;
- B. zakończyć prace studialne (diagnostyczno-koncepcyjne) w zakresie transgranicznej współpracy Polski z krajami sąsiednimi i opracować na tej podstawie długookresową strategię uwzględniającą interesy i kryteria polskiej racji stanu.

IX. Minister właściwy do spraw gospodarki powinien:

- A. uwzględnić w polityce przemysłowej uwarunkowania przestrzenne, dotyczące przede wszystkim:
 1. restrukturyzacji przemysłów surowcowych,
 2. rozwoju przemysłów wysokiej technologii i naukołłonnych,
 3. przestrzennych skutków funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych;
- B. opracować założenia planistyczne dla programów zadań rządowych dotyczących obiektów i sieci energetycznych, rurociągów i innych urządzeń niezbędnych dla rozwoju energetyki, zaopatrzenia w paliwa płynne i gazownictwa w perspektywie 20—25 lat;
- C. opracować model polityki proinnowacyjnej państwa, stymulujący efektywną transformację polskiej przestrzeni, przede wszystkim poprzez tworzenie i rozwój regionalnych i lokalnych systemów innowacji.

X. Minister właściwy do spraw transportu oraz minister właściwy do spraw gospodarki morskiej powinni opracować:

- A. długookresową koncepcję rozwoju transportu kolejowego, drogowego, morskiego, śródlądowego i lotniczego oraz jej skutków dla przestrzennego zagospodarowania kraju;
- B. koncepcję zagospodarowania polskiego obszaru morskiego, wraz ze strefą przybrzeżną i programem rozwoju portów morskich;
- C. aktualizację programu rozwoju sieci dróg ruchu szybkiego oraz modernizacji istniejących sieci dróg.

XI. Minister właściwy do spraw łączności powinien:

- A. opracować długookresową koncepcję rozwoju łączności ze szczególnym uwzględnieniem nowych rozwiązań technicznych nowoczesnej sieci łączności cyfrowej pozwalającej na powszechny dostęp do połączenia telefonicznego;

- B. przygotować we współpracy z Komitetem Badań Naukowych dokument programowy „Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informatycznego w Polsce”.

XII. Minister Obrony Narodowej powinien:

opracować prognozy przestrzennych konsekwencji systemu obronnego Polski, rzutujących na koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (w tym rezerwy terenów dla celów strategicznych).

XIII. Minister właściwy do spraw rozwoju wsi powinien:

- A. opracować politykę kształtowania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich (także w wyniku przystąpienia do UE), koncepcję rozwoju rejonów zdominowanych dotychczas przez PGR-y i obszary o rozdrobnionej strukturze agrarnej, szczególnie w Polsce południowo-wschodniej;
- B. współpracować z Prezesem Rządowego Centrum Studiów Strategicznych i Komitetem Badań Naukowych w opracowaniu koncepcji przestrzennie zróżnicowanej polityki zagospodarowania obszarów wiejskich.

XIV. Minister właściwy do spraw zdrowia powinien:

- A. opracować koncepcję organizacji przestrzennej służby zdrowia oraz szkolnictwa i studiów medycznych;
- B. kontynuować nadzór nad obszarami ochrony uzdrowiskowej.

XV. Prezes Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii — Główny Geodeta Kraju powinien:

- A. wykonać i prowadzić dla terytorium całego kraju Topograficzną Bazę Danych (TBD);
- B. po wdrożeniu Rządowego Programu Rozwoju Systemu Katastralnego powinien prowadzić rejestrację wartości nieruchomości.

XVI. Minister właściwy do spraw kultury, minister właściwy do spraw środowiska, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, ministrowie właściwi do spraw kultury fizycznej i turystyki powinni:

- A. opracować przestrzenną dyspozycję zasobów dziedzictwa kulturowego, z uwzględnieniem zbiorów publicznych dóbr kultury i wytypować obszary w skali krajowej, regionalnej i lokalnej, które odznaczają się szczególnie właściwościami historycznymi, artystycznymi, naukowymi lub kulturowymi;
- B. opracować koncepcję wykorzystania zasobów dziedzictwa kulturowego, w kontekście:
- oceny stanu technicznego, niezbędnych nakładów i możliwych strat w zasobach dziedzictwa kulturowego, w tym wytypowanie obszarów o szczególnie nasilonych negatywnych oddziaływaniach na zachowanie dziedzictwa kulturowego,

- integralnej ochrony krajobrazu kulturowego i przyrodniczego,
- ochrony, utrwalenia i wzbogacenia tożsamości kulturowej wspólnot rodzinnych, wyznaniowych, lokalnych, narodowościowych i etnicznych, przez tworzenie programów z zakresu edukacji lokalnej i regionalnej oraz z zakresu promocji i animacji dobroku kulturowego,
- oceny zasobów dziedzictwa kulturowego pod kątem potrzeb turystyki oraz rewitalizacji miast i obszarów wiejskich.

2.

W celu utrwalenia systemu ciągłej aktualizacji i konkretyzacji Koncepcji zgodnie ze zmiennymi w czasie uwarunkowaniami rozwoju kraju i potrzebami kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa (rozdział 6 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym):

I. Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych powinien:

- A. opracować i przedłożyć Radzie Ministrów koncepcję instrumentacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, zgodnie z systemowymi uwarunkowaniami i kierunkami przedstawionymi w koncepcji;
- B. skonkretyzować, zoperacjonalizować i wdrożyć **koncepcję ciągłego monitorowania i diagnozowania** zmian w przestrzennym zagospodarowaniu kraju, przedstawioną w Koncepcji;
- C. opracować i wdrożyć w porozumieniu z KBN kompleksowy program badań i prognoz dotyczących przekształceń polskiej przestrzeni w XXI wieku;
- D. wdrożyć system ciągłej aktualizacji i konkretyzacji Koncepcji w oparciu o stale identyfikowane zmiany jej uwarunkowań zewnętrznych.

II. Komitet Badań Naukowych powinien:

- A. wdrożyć, w porozumieniu z RCSS, kompleksowy program badań i prognoz dotyczących przekształceń polskiej przestrzeni w XXI wieku;
- B. powołać w KBN interdyscyplinarną sekcję do spraw **gospodarki przestrzennej**, do której kompetencji należałoby prowadzenie konkursów projektów badawczych w tym zakresie i analiza oraz ocena uzyskiwanych efektów poznawczych, utylitarnych i teoretycznych;
- C. współpracować z ministrem właściwym do spraw wsi i z Prezesem Rządowego Centrum Studiów Strategicznych w opracowaniu koncepcji przestrzennie zróżnicowanej polityki zagospodarowania obszarów wiejskich;
- D. przygotować we współpracy z ministrem właściwym do spraw łączności dokument programowy „Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”.

3.

Prowadzenie ciągłej i elastycznej, a zarazem ekologicznej, polityki przestrzennej, współzależnej z polityką społeczno-gospodarczą, oznacza funkcjonowanie systemu regulacji przez następujące działania równoległe:

- **monitorowanie zmian** w całej sferze gospodarowania;
- **diagnozowanie** kształtowanych przeobrażeń strukturalnych;
- **rozpoznawanie i prognozowanie** zmiennych w czasie uwarunkowań rozwoju i przestrzennego zagospodarowania;
- **programowanie i projektowanie** przekształceń strukturalnych;
- **podejmowanie decyzji** kształtujących rozwój i przestrzenne zagospodarowanie przez podmioty całego systemu funkcjonowania państwa;
- **badanie przestrzeni** geograficznej i zachodzących w niej procesów rozwoju i przestrzennego zagospodarowania.

Dla zapewnienia funkcjonowania opisanego systemu regulacji **Rada Ministrów upoważnia i zobowiązuje marszałków województw** do zintegrowania koncepcji polityki zagospodarowania przestrzennego kraju z politykami samorządów terytorialnych i ministerstw prowadzonymi w województwach w zakresie:

- współdziałania z organami samorządowymi niższych szczebli,
- współdziałania z sąsiednimi województwami oraz ościennymi regionami transgranicznymi.

Działania te, powiązane z programami zadań rządowych służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych, dotyczą w szczególności:

- konkretyzacji funkcji europolii, których szanse rozwojowe zależą od kreowanych strategii rozwoju, realizowanych w ścisłym współdziałaniu z władzami samorządowymi miast aspirujących do roli europolii,

- uregulowania znaczenia i roli wskazanych w Koncepcji **krajowych ośrodków równoważenia rozwoju**, które mogą utrzymać lub osiągnąć swoje znaczenie poprzez realizację własnych strategii rozwojowych,
- kształtowania wielostronnie korzystnych warunków rozwoju **wielofunkcyjnego zagospodarowania obszarów wiejskich**.

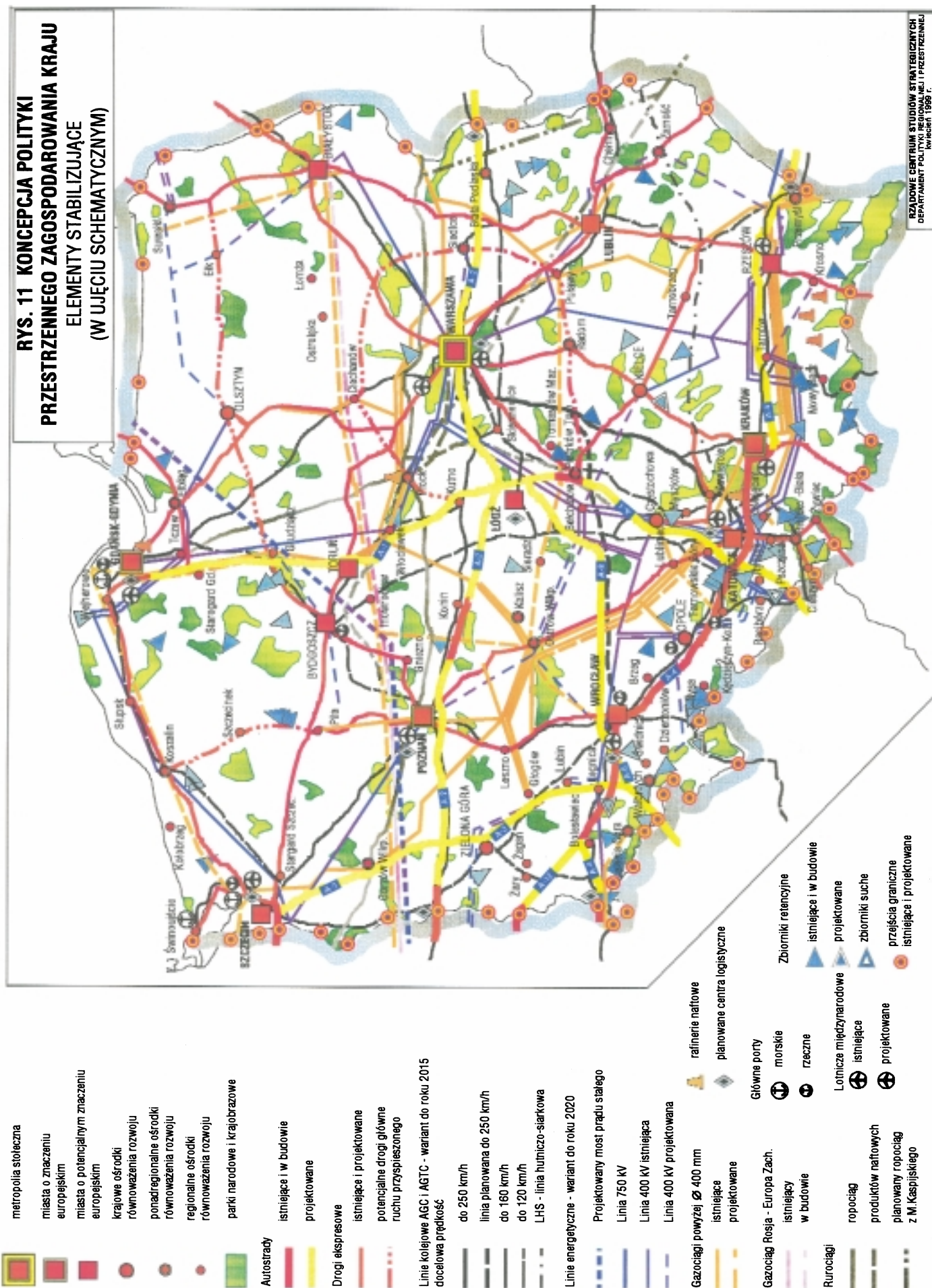
Powinnością marszałków wojewódzkich jest realizowanie powyższych rekomendacji w oparciu o analizy i studia strategiczne, przede wszystkim w celu opracowania **planów zagospodarowania przestrzennego województw**. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa powinien zawierać zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych oraz zadania samorządu województwa, opracowane zgodnie ze **strategią rozwoju województwa**. Zarówno plan, jak i strategię opracowuje zarząd województwa, oba zaś dokumenty planistyczne są **uchwalane przez sejmik województwa**. Z punktu widzenia zgodności z prawem bezpośredni nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawuje wojewoda.

Realizacyjna i integracyjna **rola wojewodów** polegać będzie także na **planowaniu, realizowaniu i monitorowaniu** ponadwojewódzkich problemów strategicznych (np. ochrona zasobów wód podziemnych, inwestycje infrastrukturalne, obszary chronione), z jednoczesnym otwarciem koncepcyjnym na zmianę systemu organizacji terytorialnej państwa. Dotyczy to także uczestniczenia samorządowych władz wojewódzkich w kreowaniu euroregionów jako istotnej formy integracji europejskiej.

W zakresie dotyczącym bezpośredniej realizacji polityki zagospodarowania przestrzennego wojewoda prowadzi **rejestr zadań rządowych i zadań samorządu województwa**, które powinny znaleźć się w planach zagospodarowania przestrzennego województw, a także zadań realizowanych na terenach i w obiektach chronionych na podstawie ustaw szczególnych.

Wojewoda jest także zazwyczaj **przedstawicielem rządu w negocjacjach z gminami**, dotyczących wprowadzenia konkretnego zadania rządowego do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

**RYŚ. 11 KONCEPCJA POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU
ELEMENTY STABILIZUJĄCE
(W UJĘCIU SCHEMATYCZNYM)**



- metropolia stołeczna
- miasta o znaczeniu europejskim
- miasta o potencjalnym znaczeniu europejskim
- krajowe ośrodki równoważenia rozwoju
- ponadregionalne ośrodki równoważenia rozwoju
- regionalne ośrodki równoważenia rozwoju
- parki narodowe i krajobrazowe
- Autostrady**
- istniejące i w budowie
- projektowane
- Drogi ekspresowe**
- istniejące i projektowane
- potencjalne drogi główne ruchu przyspieszonego
- Linie kolejowe AGC i AGTC - wariant do roku 2015 docelowa prędkość**
- do 250 km/h
- linia planowana do 250 km/h
- do 160 km/h
- do 120 km/h
- LHS - linia humniczo-siarkowa
- Linie energetyczne - wariant do roku 2020**
- Projektowany most prądu stałego
- Linia 750 kV
- Linia 400 kV istniejąca
- Linia 400 kV projektowana
- Gazociągi powyżej 400 mm**
- istniejące
- projektowane
- refinerie naftowe**
- planowane centra logistyczne
- Główne porty**
- morskie
- rzeczne
- Zbiorniki retencyjne**
- istniejące i w budowie
- projektowane
- Lotnice międzynarodowe**
- istniejące
- projektowane
- Rurociągi**
- ropociąg
- produktów naftowych
- planowany ropociąg z M. Kaspijskiego
- Zbiorniki suche**
- istniejące i projektowane
- przejścia graniczne**
- istniejące i projektowane

RZĄDOWE CENTRUM STUDIÓW STRATEGICZNYCH
 DEPARTAMENT POLITYKI REGIONALNEJ I PRZESTRZENNEJ
 kwiecień 1999 r.

ZAŁĄCZNIK

do Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, dotyczący ustalenia zakresu, w jakim Koncepcja stanowi podstawę do sporządzania programów zadań rządowych, służących do realizacji ponadlokalnych celów publicznych wpływających na przestrzenne zagospodarowanie kraju.

WSTĘP

Na podstawie art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) **ustalenie zakresu, w jakim Koncepcja stanowi podstawę do sporządzania programów zadań rządowych, należy do Rady Ministrów.**

Zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym ministrowie i centralne organy administracji rządowej sporządzą **programy zawierające zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych**, zwane dalej **programami zadań rządowych**. Programy te są opiniowane przez Prezesa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, uzgadniane zaś z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz z sejmikami województw, na terenach których powinny być realizowane dane zadania rządowe. Przedmiotem wspomnianych uzgodnień jest spójność programu zadań rządowych z:

- Koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,
- zatwierdzonymi wcześniej programami zadań rządowych,
- uchwalonymi programami zadań wojewódzkich.

Programy zadań rządowych podlegają zatwierdzeniu przez Radę Ministrów.

Koncepcja zawiera zasady zagospodarowania polskiej przestrzeni oraz ogólne kierunki rozwoju poszczególnych struktur i elementów przestrzennych, uwzględniające uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne polskiej przestrzeni, priorytety przestrzennego zagospodarowania kraju oraz sektorowe założenia rozwojowe wypracowane w poszczególnych resortach i urządach centralnych w perspektywie od kilku do kilkunastu lat. Część VIII Koncepcji zawiera zestawienie działań w zakresie gospodarki przestrzennej rekomendowanych przez Radę Ministrów poszczególnym resortom i urzędowi centralnym do realizacji. W niniejszym załączniku do Koncepcji przedstawiono opisowo zestawienie zidentyfikowanych zadań rządowych służących do realizacji celów publicznych w układzie sektorowym.

Zatwierdzone przez Radę Ministrów programy, zawierające zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych, są przekazywane organom rządowym w celu ich dalszego procedowania i realizacji. Organy te przekazują zatwierdzone programy zadań rządowych wojewodom i marszałkom województw w części dotyczącej ich właściwości. Wprowadzenie zadania rządowego do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odbywa się na drodze negocjacji. Przedstawicielem rządu w negocja-

cjach z gminą jest wojewoda, chyba że Rada Ministrów ustanowi innego przedstawiciela.

1. TRANSPORT

Sieć dróg krajowych

Niezależnie od programu budowy sieci autostrad należy przystąpić do kompleksowej modernizacji i unowocześnienia ważnych linii krajowych, zwłaszcza w obrębie paneuropejskich korytarzy transportowych.

Celem głównym jest osiągnięcie w **2005 r.** następującego stanu technicznego **sieci drogowej**:

- 54% nawierzchni w stanie dobrym i zadowalającym,
- nie więcej niż 40% nawierzchni w stanie niezadowalającym,
- nie więcej niż 6% nawierzchni w stanie złym

oraz podniesienie stanu technicznego mostów z poziomu 2,8 punktów do 3,0 punktów oceny technicznej.

Drogi ekspresowe będą realizowane poza systemem koncesyjnym. Do roku 2015 przewiduje się wybudowanie około 300—400 km dróg ekspresowych. Dla zapewnienia zasady równoważenia rozwoju kraju niezbędne jest uzupełnienie istniejącego programu budowy dróg ekspresowych o odcinek Poznań — Koszalin oraz o potencjalne drogi magistralne Grudziądz — Olsztyn — Ełk i o „wielką obwodnicę Warszawy”.

Autostrady

Program Budowy Autostrad stanowi część **krajowej sieci autostrad i dróg ekspresowych** w Polsce, o łącznej długości docelowej **7 300 km**, w tym ok. 2 600 km autostrad (zgodnie z aktualnym projektem modyfikacji sieci na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów).

Orientacyjne plany dotyczące budowy sieci autostrad, skorygowane po uwzględnieniu absorpcji przez program funduszy ISPA 2000, 2001 i 2002, przewidują do roku 2015 zrealizowanie około 1300 km autostrad w systemie tradycyjnym i koncesyjnym, w tym:

- A-4 od granicy z Niemcami do Krakowa, łącznie z obwodnicą Krakowa,
- A-2 od granicy zachodniej do Warszawy,
- A-1 od Gdańska do Częstochowy.

Do roku 2001 przewiduje się wybudowanie 141 km autostrady A-4.

W związku z reformą podziału administracyjnego kraju zmniejszono liczbę województw, a wraz z tym i miast wojewódzkich, które muszą być obsługiwane przez układ dróg ekspresowych; stwarza to możliwość skorygowania planowanej sieci dróg ekspresowych. Należy także zbadać możliwość zastąpienia drogami ekspresowymi planowanych autostrad A-3 Szczecin — Lubawka i A-8 Wrocław — Łódź, a także ewentualnie innych odcinków. Natomiast podpisanie porozumień międzynarodowych dotyczących „Via Baltica” obliguje Polskę do intensywnej realizacji dróg ekspresowych na tym kierunku, odpowiadającym europejskiemu korytarzowi nr I.

Linie kolejowe

Priorytety rozwoju sieci kolejowej są związane przede wszystkim z modernizacją linii kolejowych; linie biegnące wzdłuż europejskich korytarzy transportowych będą przekształcone w linie ekspresowe. Są to linie:

- I — (Helsinki) – Tallin – Ryga – **Trakiszki – Białystok – Warszawa** (odp. „Via Baltica”) z odgałęzieniem **IA** — Ryga – Kaliningrad – **Braniewo – Elbląg**,
- II — Berlin – **Kunowice – Poznań – Warszawa – Terespol** – Mińsk – Moskwa,
- III — Berlin/Drezno – **Zgorzelec – Wrocław – Katowice – Kraków – Przemyśl** – Lwów – Kijów,
- VI — **Gdynia/Gdańsk – Warszawa – Zebrzydowice/Zwardoń** – Żilina

(numeracja odnosi się do europejskiej numeracji korytarzy transportowych).

„Plan rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce do 2015 roku” przewiduje znaczne rozwinięcie frontu robót inwestycyjnych związanych z kontynuacją modernizacji linii kolejowych o znaczeniu państwowym. W ramach tych prac przewiduje się m.in.:

- modernizację linii kolejowej Grodzisk – Zawiercie i Katowice – Zwardoń (C-E 65),
- II etap modernizacji linii kolejowej Poznań – Szczecin (E 59),
- modernizację linii Legnica – Wrocław – Opole (E 30), Mińsk – Siedlce – Terespol (E 20),
- modernizację linii Warszawa – Zebrzydowice (E 65); przewidywane jest wykorzystanie kredytów EBI, EBOR i środków PHARE.

Wymieniony powyżej zakres stanowi wariant optymalny Planu.

Porty morskie

W związku z potrzebą radykalnego usprawnienia obsługi połączeń przez Bałtyk konieczne jest dostosowanie portów do potrzeb obsługi i ładunków zjednostkowanych, kombinowanych przewozów morsko-lądowych i komunikacji promowej. Osiągnięcie przez głów-

ne polskie porty (Gdańsk, Gdynię, Szczecin/Świnoujście) wysokich standardów wymagać będzie budowy nowoczesnych terminali przeładunkowo-składowych dostosowanych do obsługi przewozów kontenerowych, ro-ro, promowych, przewozu paliw płynnych, wyposażonych w centra logistyczne, zintegrowane z łańcuchem transportowym i otoczeniem regionalnym. Towarzyszyć temu będzie modernizacja infrastruktury hydrotechnicznej.

Program rozwoju infrastruktury portów morskich przewiduje modernizację i dostosowanie potencjału portów do nowej struktury obrotów przeładunkowych i do nowych technologii transportu, co pozwoli w perspektywie roku 2015 na podwojenie obrotów przeładunkowych polskich portów morskich w porównaniu z rokiem 1997. Oznacza to osiągnięcie 110,4 milionów ton rocznie.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej powinien opracować „Koncepcję zagospodarowania polskiego obszaru morskiego”, obejmującą zadania z zakresu poprawy dostępności portów od strony lądu i morza, urządzeń nawigacji i zarządzania ruchem morskim, stanowiącą część opracowania dotyczącego polityki transportowej państwa.

Żegluga śródlądowa

Większe znaczenie ma właściwie tylko droga wodna Odry, która jest żeglowna w dolnym biegu i na kilku odcinkach górnego biegu. Zarówno potrzeby transportowe, jak i realizacja dyrektywy UE nr 1692/96/WE z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie rozwoju europejskiej sieci transportowej, wskazują na konieczność kontynuowania zabudowy hydrotechnicznej rzek w celu wprowadzenia w Polsce dróg wodnych klasy europejskiej.

Prognozy przewozów polskiej żeglugi śródlądowej w krajowym i europejskim systemie transportu przewidują wzrost wielkości ładunków przewożonych żeglugą śródlądową o 60 — 100%. Wiąże się z tym zamiar modernizacji urządzeń drogi wodnej Odry i powiązania jej z siecią wodną Niemiec oraz pozostałą siecią wodną Polski (Warta – Noteć – Wisła), jak też połączenie Odry i Łaby z Dunajem. Przewiduje się kontynuację modernizacji Odry skanalizowanej na odcinku Koźle — Brzeg Dolny. Utrzymanie warunków dla żeglugi poniżej stopnia Brzeg Dolny, z uwagi na postępującą erozję zagrażającą przerwaniem żeglugi długotrąsowej na Odrze, wymaga pilnego zakończenia **budowy stopnia wodnego Malczyce**.

Na górnej Wiśle przewiduje się kontynuację **budowy kolejnych stopni: Dwory i Smolice (ukończenie ok. 2001 r.)**. Prowadzone będą także działania w celu zapewnienia warunków do rozwoju transportu wodnego na górnej Wiśle pomiędzy Śląskiem a Krakowem.

Transport lotniczy

Prognozy przewozów opracowane dla lotniska Okęcie wskazują na konieczność jego znacznej rozbudowy. Docelowa przepustowość lotniska Okęcie, limitowana przepustowością dróg startowych, według

obecnych prognoz rozwoju transportu lotniczego, zostanie osiągnięta w roku 2020. **Do roku 2015 niezbędne jest rozpoczęcie rozbudowy lotniska Okęcie lub budowy nowego lotniska dla Warszawy.**

Wzrost przewozów na Okęciu będzie miał wpływ na porty regionalne, w szczególności zapasowe dla Okęcia, tj. Kraków-Balice, Gdańsk-Rębiechowo i Katowice-Pyrzowice. W systemie portów lotniczych znacznie międzynarodowe mieć będą zwłaszcza Kraków i Gdańsk; należy także oczekiwać szybkiego wzrostu roli pozostałych portów regionalnych.

Plan rozwoju infrastruktury lotniczej w perspektywie **roku 2015 przewiduje rozbudowę 4 lotnisk międzynarodowych**, a mianowicie Warszawa-Okęcie, Kraków-Balice, Gdańsk-Rębiechowo, Katowice-Pyrzowice. Na lotniskach zapasowych rozbudowa powinna stworzyć warunki dla bezpiecznego i sprawnego przyjmowania samolotów, wraz z możliwością sprawnej odprawy celnej.

2. ŁĄCZNOŚĆ

Rozwój telekomunikacji jest możliwy przy najwyższym (w porównaniu z pozostałymi systemami infrastruktury technicznej) zaangażowaniu środków prywatnych oraz ograniczonych środkach publicznych.

W najbliższych latach niezbędne jest kontynuowanie rozbudowy i modernizacji sieci międzymiastowych, głównie dalszej budowy sieci kabli światłowodowych i rozbudowy liczby automatycznych połączeń międzymiastowych. **Światłowodowa infrastruktura telekomunikacyjna powinna objąć swym zasięgiem wszystkie miasta i siedziby gmin na terenie Polski** z uwzględnieniem połączeń międzycentralowych, a do roku 2010 prawdopodobnie dotrze ona do wszystkich miejscowości w Polsce. Dla zmniejszenia nakładów celowe jest realizowanie sieci światłowodowej równoległe z siecią autostrad.

Szansę szybkiego rozwoju, obok podstawowych systemów przewodowych, mogą zapewnić techniki radiokomunikacyjne. Stałe łącza bezprzewodowe w niektórych przypadkach (np. tereny trudno dostępne lub o małej gęstości zaludnienia) są nie tylko znacznie szybsze w budowie, ale także bardziej efektywne ekonomicznie. Stosowanie systemu radiowego dostępu abonenckiego (SRDA) ma charakter przejściowy, ale pozwoli na ominięcie etapu powolnego rozwoju telefonii wiejskiej i umożliwi świadczenie zintegrowanych usług telekomunikacyjnych na tych obszarach.

Istnieje pilna potrzeba podjęcia działań zmierzających do skorzystania z przysługującego Polsce na mocy porozumień międzynarodowych prawa dostępu do określonych pozycji na orbitach geostacjonarnych.

3. ENERGETYKA

Przewiduje się, że do 2010 r. wzrost popytu na energię będzie niewielki, ze względu na niewielką energo-

chłonność tych branż przemysłowych, których rozwój jest najbardziej prawdopodobny. Równowaga bilansu energetycznego zależy od możliwości importu gazu i ropy oraz od zakresu wydobycia i bilansu eksportu/importu węgla. Ze względów ekonomicznych i ekologicznych preferowany być powinien wzrost udziału importu gazu i ropy przy hamowaniu (redukcji) wydobycia węgla.

Systemy elektroenergetyczne krajów Europy Środkowej i Wschodniej pracowały jako część Połączonych Systemów Energetycznych, koordynowanych przez Centralny Zarząd Dyspozytorski w Pradze. W 1995 r. nastąpiło definitywne przyłączenie Krajowego Systemu Energetycznego do zachodnioeuropejskiego systemu UCPT, dające następujące korzyści:

- integracja systemów elektroenergetycznych Polski i krajów zachodniej Europy jest istotnym krokiem procesu integracji politycznej;
- uzyskano dużą poprawę jakości krajowego systemu elektroenergetycznego przez zmniejszenie wahań częstotliwości, możliwość pomocy w przypadku awarii systemowej lub deficytu mocy, możliwość sprzedaży nadwyżek energii elektrycznej na korzystnych warunkach;
- wzrosła niezawodność KSE; dotyczy to szczególnie elektrowni Turów i Dolna Odra oraz całej zachodniej części KSE.

Kolejnym krokiem na drodze do integracji całego krajowego systemu paliwowo-energetycznego z systemami najbardziej rozwiniętych krajów świata będzie zamierzone przystąpienie Polski do Międzynarodowej Agencji Energii (International Energy Agency — IEA).

Przed polskim systemem elektroenergetycznym, w coraz wyższym stopniu podlegającym regułom gospodarki rynkowej (np. regionalne różnicowanie cen energii), stoją problemy o znacznych skutkach przestrzennych:

- część elektrowni ciepłych, ze względów technicznych i ekologicznych, powinna zaprzestać produkcji;
- utrzyma się proces przesuwania źródeł wytwarzania energii z południa do centrum i na północ kraju;
- efektywność i konkurencyjność polskiej gospodarki obciążonej wysoką energochłonnością zależy w dużym stopniu od restrukturyzacji polskiego górnictwa węgla kamiennego i brunatnego. Obecnie najtańsza energia elektryczna pochodzi z centrów energetycznych: turowskiego i bełchatowskiego.

Podjęcie budowy elektrowni atomowej (o najwyższym poziomie technologicznej sprawności i bezpieczeństwa) będzie zależało od tempa przyrostu zapotrzebowania na energię. Wstępne wyniki roboczych analiz, prowadzonych w ramach prac nad założeniami polityki energetycznej państwa, wskazują, że udział

energetyki jądrowej w krajowym bilansie paliw i energii może pojawić się dopiero około 2020 r. i to tylko w warunkach wysokich wymagań ekologicznych (dotyczących m.in. radykalnej redukcji emisji CO₂).

Zmiany polityki paliwowo-energetycznej polegają na zmianie kierunku importu paliw płynnych i wzroście udziału dostaw z krajów Bliskiego Wschodu i Europy Zachodniej oraz rozbudowie urządzeń portowych i związanych z nimi rurociągów.

Istnieje prawie 2 300 km rurociągów przeznaczonych do transportu ropy naftowej i jej produktów. W roku 1994 przetransportowały one 34 mln ton. Zasilanie kraju w paliwa płynne wymaga sukcesywnej budowy zapasów w wysokości 90 dni bieżącego zużycia. Z punktu widzenia interesu państwa niezbędne jest, aby polskie rafinerie zaspokajały 60—70% krajowego popytu na paliwa płynne. Istniejąca infrastruktura stwarza możliwości pełnego alternatywnego zasilania dwóch polskich centrów rafineryjnych w skali niezbędnej do roku 2005.

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju powinna rozwiązać dwa problemy przestrzenne, które nie są do końca rozstrzygnięte w strategii krajowej:

- orientację na źródła importu ropy naftowej transportową drogą lądową (naftociągi) czy morską; problem polega na proporcji tego importu;
- lokalizację nowej rafinerii ropy (na południu) i rozbudowę rafinerii istniejącej (na północy).

Od lat 70. rozpoczęło się przechodzenie na wysokometanowy gaz ziemny. Około 60% gazu ziemnego pochodzi z importu z krajów b. ZSRR, a system gazociągów powiązany jest z sieciami ukraińską i białoruską. Rozpowszechnienie gazu ziemnego wiąże się z jego licznymi walorami, takimi jak wysoka wartość energetyczna, wygoda w użytkowaniu, mała emisja zanieczyszczeń, w tym zwłaszcza gazów cieplarnianych.

Długość polskiej sieci przesyłowej gazociągów wysokiego ciśnienia wynosi 17,1 tys. km, sieci zaś dystrybucyjnej — 88 tys. km. System zasila ok. 3 300 miejscowości (w tym 510 miast). 37,5% sieci wybudowano w ostatnich 5 latach. Pojemność zbiorników magazynowania gazu (PGM) wynosiła w 1998 r. 1,1 mld m³; poza tym Polska wynajmuje zbiorniki na Ukrainie i Białorusi. Prognozy zapotrzebowania na gaz przewidują jego wzrost z 11,3 mld m³ (obecnie) do 18—23 mld m³ w roku 2010, przy wydobyciu ze złóż krajowych ok. 5 mld m³. Potencjalne źródła dostaw to Morze Północne (szelf brytyjski lub norweski), Algieria i Iran oraz Rosja. Struktura kierunków dostaw gazu do Polski wymaga dywersyfikacji. Dostawy gazu nie mogą być oparte na dominacji tylko jednego dostawcy. Zwiększone dostawy gazu wymagają rozbudowy infrastruktury. Przewiduje się do roku 2010 budowę 10—11 tys. km gazociągów przesyłowych, 47 tys. km sieci rozprowadzającej oraz zwiększenie pojemności magazynów podziemnych do 3,2—4,2 mld m³.

4. GOSPODARKA WODNA

Cele strategiczne i plany przestrzennego zagospodarowania dorzeczy oprócz problemów zasobów wodnych powinny uwzględniać także problematykę długofalowej prewencji przeciwpowodziowej, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i ponadregionalnym.

Wody podziemne, ze względu na swe właściwości, będą przeznaczane przede wszystkim dla ludności oraz hodowli, a w szczególnych przypadkach dla przemysłu i usług wymagających wody wysokiej jakości (np. przemysł farmaceutyczny, rolno-spożywczy, elektroniczny).

Dla realizacji celów strategicznych gospodarki wodnej szczególne znaczenie mieć będą zintegrowane działania o charakterze ponadregionalnym, regionalnym i lokalnym:

- Rozwój gospodarki wodnej w dorzeczu górnej Wisły, zaopatrzenie w wodę aglomeracji śląskiej, ochrona wód Wisły i Odry przed zasoleniem, modernizacja drogi wodnej Odry i przystosowanie jej do europejskiego systemu dróg wodnych, ekologicznie uwarunkowane wykorzystanie dolnej Wisły, rozbudowa retencji przez budowę wielozadaniowych zbiorników retencyjnych, odbudowa i rozwój małej retencji w połączeniu z prawidłową melioracją użytków zielonych, ochrona terenów bagiennych i torfowisk; wymienione działania będą realizowane przez wdrażanie zintegrowanych programów ochrony przeciwpowodziowej i zagospodarowania szlaków śródlądowych.
- Przewiduje się kontynuowanie i zakończenie do 2010 r. budowy większości z realizowanych obecnie wielozadaniowych zbiorników wodnych **Sosnowka na Czerwonce (2000 r.) i Wióry na Świślinie (2007 r.)**. Do 2010 r. przewiduje się zakończenie budowy zbiorników **Świnna Poręba na Skawie** oraz **Topola i Kozielno na Nysie Kłodzkiej**. W wyniku wybudowania powyższych zbiorników uzyska się przyrost retencji o dalsze 0,5 mld m³ (licząc wraz ze zbiornikiem **Czorsztyn – Nidzica**, oddanym do eksploatacji w 1997 r.). Dla powiększenia zasobów dyspozycyjnych wód powierzchniowych, w celu poprawy zaopatrzenia w wodę aglomeracji miejskich oraz ze względu na zagrażające deficyty rozpoczęto realizację zbiornika retencyjnego **Domanów na Radomce** (woda dla Radomia i rolnictwa) i planuje się budowę kolejnych: **Krempna na Wistoce**, **Krawce na Łęgu**, **Oleśniki na Wieprzu** (woda dla Lublina i rolnictwa), **Wielowieś Klasztorna na Prośnie** (woda dla Kalisza i rolnictwa), **Raci-bórz Dolny na Odrze**, **Kamieniec Żąbkowicki na Nysie Kłodzkiej**, **Rzymówka na Kaczawie**, **Rudawka Rymanowska na Wiśtoku**, **Chęciny na Białej Nidzie** i **Kuźnica Warężyńska przy Czarnej Przemszy**. Oceniając potrzeby dalszego zwiększania retencji, przewiduje się **rozpoczęcie budowy** nowych wielozadaniowych zbiorników retencyjnych. Będą preferowane rozwiązania wielofunkcyjne, w powiązaniu z budową zbiorników retencyjnych służących zaopatrzeniu w wodę. W planach należy także

uwzględnić problem **kaskady dolnej Wisły**, wraz z budową kolejnego stopnia wodnego **Nieszawa**.

- Podjęte zostaną działania stymulujące rozwój małej retencji. Będą one obejmowały zarówno odbudowę i remonty zdewastowanych obiektów, modernizację funkcjonujących urządzeń, jak i realizację całkowicie nowych przedsięwzięć. Równoległe z rozwojem małej retencji jest przewidywany rozwój małej energetyki wodnej.
- Niezależnie od rozbudowy retencji i powiększania zasobów dyspozycyjnych będą kontynuowane działania związane z racjonalizacją zużycia wody zarówno przez przemysł, jak i gospodarkę komunalną w powiązaniu z restrukturyzacją i modernizacją przemysłu oraz stopniowe wprowadzanie mechanizmów rynkowych, m.in. poprzez zbliżenie opłat za wodę pobieraną z zasobów wód powierzchniowych do kosztów ponoszonych na ich utworzenie i utrzymanie.

5. ROLNICTWO I LEŚNICTWO

Przewiduje się, że w okresie 10—15 lat nastąpi spójne powiązanie polskiego rolnictwa z całą gospodarką rynkową oraz współdziałanie z gospodarką Unii Europejskiej. Konsekwencje przestrzenne realizacji tego celu będą współzależne z następującymi procesami modernizacji rolnictwa:

Udział sektora prywatnego wzrośnie, zarówno we władaniu ziemią (z 76,4% w 1994 r. do 85% w 2010 r.), jak i użytkowaniu (z 89,8% w 1994 r. i 92,3% w 1998 r. do 95,0% w 2010 r.), przy czym wzrost ten obejmie głównie gospodarstwa indywidualne, natomiast nie należy oczekiwać większych zmian w sektorze spółdzielczym.

W ujęciu regionalnym największe zmiany struktury własnościowej w rolnictwie nastąpią w województwach o największej podaży ziemi, a więc w regionach północnych i zachodnich kraju, o największym obecnie udziale gruntów będących w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jednocześnie należy przeciwdziałać nadmiernemu rozdrobnieniu gospodarstw rolnych na obszarze południowo-wschodnim.

Przewiduje się, że **do 2010 r. powierzchnia rolnicza zmniejszy się o ok. 500—600 tys. ha i będzie wynosić 18 000—18 100 tys. ha**. Najwięcej ziemi na cele pozarolnicze przeznaczy się w północnych regionach kraju (zalesienia), wokół aglomeracji miejsko-przemysłowych, na południu kraju oraz wzdłuż tras autostrad. Najmniejsze ubytki, w granicach 1%, wystąpią na terenach o intensywnym rolnictwie oraz bardzo dobrych glebach: w Wielkopolsce, na Dolnym Śląsku, Żuławach, Kujawach oraz prawdopodobnie na Zamojszczyźnie.

Gospodarka leśna stanie się współzależnym z rolnictwem ogniwem rozwoju wielofunkcyjnego obszarów wiejskich. **Udział lasów** w strukturze użytkowania gruntów powinien, w dalszej perspektywie, **osiągnąć**

poziom 33% powierzchni kraju (10 320 tys. ha), co wiąże się z wyłączeniem, głównie z rolniczego użytkowania, około 1 500 tys. ha, natomiast do roku 2020 należałoby zalesić około 560 tys. ha, czyli około 23 tys. ha rocznie. Do roku 2010 przewiduje się przyrost powierzchni lasów w stosunku do 1996 r. o około 210—260 tys. ha oraz zróżnicowanie funkcjonalne powierzchni lasów.

Istotne znaczenie w rozwoju wielofunkcyjnych obszarów wiejskich odgrywać będzie gospodarka turystyczna. Rekonstrukcja zagospodarowania turystycznego korelowana z ochroną cennych walorów środowiska przyrodniczego stanowić powinna wiodącą zasadę kształtowania przestrzeni. W miejscowościach uzdrowiskowych turystyka powinna stanowić uzupełniającą funkcję, podporządkowaną wymogom funkcji leczniczych. We wszystkich regionach kraju wymagają rozwiązania problemy gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami komunalnymi, stanu infrastruktury techniczno-sanitarnej.

6. OCHRONA ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO

Wzmocnienie skuteczności ochrony obszarów szczególnie cennych pod względem przyrodniczym oraz wkomponowanie ich w szerszy przestrzennie i funkcjonalnie spójny **system osłony ekologicznej**, jest kluczowym zagadnieniem polityki przestrzennej. Wstępne koncepcje tego systemu przyjmują, że **obejmuje on ok. 30% powierzchni kraju**, a istotą jego zagospodarowania powinno być dostosowanie struktury oraz intensywności gospodarowania do kryteriów wynikających z walorów przyrodniczych, w powiązaniu z systemem ochrony środowiska przyjętym w Unii Europejskiej (**NATURA 2000**). Nieprzekraczalną granicą rozwoju rolnictwa, leśnictwa i rekreacji w obszarze objętym tym systemem powinna być naturalna pojemność przyrodnicza ekosystemów, a podstawową zasadą zagospodarowania przestrzennego — wyeliminowanie sytuacji ekologicznie konfliktowych, wynikających z rozwoju funkcji.

7. OBRONA NARODOWA I BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE

W dobie obecnych przemian strukturalnych sił zbrojnych i państwa, a także wstąpienia Polski w strukturę NATO, jednoznaczne wskazanie wszystkich obszarów strategicznych w zakresie infrastruktury jest trudne do określenia, a może wręcz, jako całości, niemożliwe. Z jednej strony wiąże się to z procesem dalszego zmniejszania sił zbrojnych i dostosowywaniem systemu obronnego państwa do strategii sojuszu, a z drugiej strony z brakiem stabilnego budżetu przewidzianego na cele obronne. Trudne jest jednoznaczne wskazanie wszystkich obszarów w zakresie rozwoju infrastruktury.

Przygotowywanie infrastruktury wojskowej do integracji z NATO

Przygotowywanie infrastruktury Sił Zbrojnych RP do integracji z NATO realizowane jest poprzez dostoso-

wywanie jej do standardów NATO według Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NATO Security Investment Programme — NSIP).

Na tej podstawie, oraz na podstawie analizy polskich możliwości w tym zakresie, NATO podjęło decyzję ukierunkowaną na udzielenie wsparcia Siłom Zbrojnym RP w zakresie przyspieszenia adaptacji infrastruktury wojskowej poprzez przyznanie Polsce szacunkowego limitu finansowego w wysokości około 650 mln dolarów USA na lata 1998—2008, do zrealizowania w ramach Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa (Raport Naczelnej Rady Zasobów /SRB/ dotyczący wstępnych szacunków kosztów oraz wymagań w zakresie wydatków wojskowych, 1998 r.).

Priorytetowymi obszarami infrastruktury wojskowej, które będą w pierwszej kolejności dostosowywane do wymagań NATO, są:

- obszar systemów łączności i informatyki,
- obszar systemów dowodzenia i kierowania obrony powietrznej,
- obszary infrastruktury związane ze wsparciem dla sił reagowania NATO (lotniska, porty, składnice MPS itp.),
- obszary infrastruktury szkoleniowej.

Nie wszystkie obiekty i infrastruktura dotychczas funkcjonujące, a w szczególności ich rozmieszczenie, mogą odpowiadać strategii obronnej przyjętej w ramach NATO. Zatem przewidując ich dostosowanie, trzeba widzieć nie tylko narodowe, ale i sojusznicze potrzeby.

Aktualnie wszystkie garnizony, bazy lotnicze, porty wojenne, stanowiska dowodzenia itp. stanowią tereny ważne z punktu widzenia strategicznego. Każde przedsięwzięcie związane z zagospodarowaniem przestrzennym w tych obszarach wymaga uzgodnień na dotychczasowych, obowiązujących, zasadach prawnych.

Wydaje się, że wstępne dane dotyczące infrastruktury i rezerwacji terenów strategicznych zostaną określone w skali globalnej łączącej potrzeby narodowe z sojuszniczymi po określeniu strategii obronnej w ramach NATO.

Infrastruktura narodowa

W aktualnej rzeczywistości przy planowaniu wszelkich przedsięwzięć w zakresie zagospodarowania przestrzennego kraju, z uwagi na potrzeby sił zbrojnych zasadnicze zagadnienia dotyczące możliwości adaptacji struktur przestrzennych na potrzeby obronne są następujące:

- zrównoważone kształtowanie i przewycięzanie barier sieci osadniczej w celu eliminowania i łagodzenia struktur o charakterze obronnym z innymi

strukturami przestrzennymi wynikającymi z zagospodarowania obszarów będących terenem działania wielu użytkowników,

- dokonywanie rezerwacji terenów dla celów strategicznych, zapewniającej możliwości budowy lub rozbudowy infrastruktury obiektów i baz wojskowych,
- utrzymywanie sieci dróg i poprawa ich stanu technicznego, pozwalające na przegrupowywanie wojsk w przewidywany rejon zagrożenia,
- utrzymywanie głównych ciągów kolejowych i szczególnie ważnych obiektów kolejowych, umożliwiające przewozy sił i środków,
- utrzymanie infrastruktury lotniskowej i portowej oraz związanych z nimi urządzeń technicznych zapewniających dostęp do portów lotniczych i morskich jednostek organizacyjnych wojska,
- wspieranie budowy sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz infrastruktury technicznej towarzyszącej autostradom,
- uwzględnienie w planach miejscowych terenów poligonów i placów ćwiczeń wojskowych,
- doskonalenie warunków zapewniających sprawność działania i ciągłość funkcjonowania państwa na wypadek wojny.

W związku z ochroną granicy państwowej na lata 1999—2002 planowane jest dostosowanie infrastruktury ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego do wymogów Układu z Schengen i Traktatu Amsterdamskiego. Główne cele związane z zagospodarowaniem przestrzennym kraju, jakie musi osiągnąć w tym czasie Straż Graniczna, są następujące:

- zapewnienie skutecznej ochrony przyszłej granicy zewnętrznej UE,
- pełne dostosowanie granicznych przejść lotniczych do pełnienia roli portów lotniczych ochraniających zewnętrzną granicę UE,
- przygotowanie systemu ochrony granic wewnętrznych,
- poprawa płynności ruchu granicznego,
- ukształtowanie kompatybilnych systemów łączności, informatyki i wymiany informacji, zapewnienie ochrony szlaków tranzytowych.

Realizacji tych celów będą służyły m.in. budowa 19 nowych strażnic, zmiana systemu ochrony granicy morskiej (w tym rozbudowa sieci strażnic) oraz tworzenie odpowiedniej infrastruktury na granicy z RFN i z Czechami. Realizację tych zamierzeń umożliwia Narodowa Strategia Integracji, przyjęta przez Radę Ministrów 28 stycznia 1997 r.; poprzednio w kolejnych budżetach brak było odpowiednich środków finansowych.

Niezależnie od programu rozwoju telekomunikacji należy przystąpić do budowy łączności zarządzania państwem opartej na systemie radiowym. Głównym celem jest osiągnięcie stanu pokrycia radiową łącznością zarządzania państwem wszystkich struktur administracji rządowej i samorządowej. W pierwszym etapie należy zapewnić łączność między wojewodami i starostami, a w końcowym etapie, w 2003 r., między starostami i wójtami. Należy również zorganizować Centra Zarządzania Kryzysowego, dostosowując ich strukturę do wymogów Unii Europejskiej.

Należy także spowodować wprowadzenie systemu „RDS” do sprzętu radiowego będącego w obrocie krajowym.

Na wszystkich szczeblach administracji należy wdrożyć jednolitą mapę cyfrową obszaru całego kraju dla potrzeb służb państwowych i samorządowych.

8. OCHRONA ZDROWIA

Jednym z najważniejszych elementów programów reformy opieki zdrowotnej, realizowanych w większości krajów Unii Europejskiej, jest problematyka restrukturyzacji szpitali i optymalizacji planu ich rozmieszczenia.

Nadrzędnym celem jest dążenie do uzyskiwania bardziej efektywnych i elastycznych, czyli podatnych na zmiany, struktur szpitali. Równoległe dużą uwagę przywiązuje się do systemowych przeciwdziałań skierowanych przeciwko negatywnym rezultatom dokonywania zmian strukturalnych w opiece zdrowotnej. Polska jest jednym z nielicznych krajów europejskich, w których w tych samych szpitalach i oddziałach leczeni są chorzy wymagający opieki intensywnej, jak również chorzy wymagający opieki długoterminowej, paliatywnej, czy też pielęgnacyjno-opiekuńczej.

Wprowadzany obecnie system finansowania, wynikający z ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, stwarza podstawy do działalności samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w oparciu o prawa rynku, co będzie prowadzić do przyspieszenia pożądanych zmian restrukturyzacyjnych poszczególnych zakładów.

Celem restrukturyzacji szpitali w Polsce jest stworzenie warunków do racjonalnego wydatkowania środków finansowych (ponoszonych obecnie na utrzymanie bazy i kadry stacjonarnej opieki zdrowotnej) oraz bardziej efektywne wykorzystanie istniejących szpitali i poszczególnych oddziałów, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniego poziomu fachowego świadczeń i lepszym zaspokojeniu potrzeb zdrowotnych społeczeństwa.

Przyjęto założenie, że realizacja tego celu będzie osiągnięta poprzez dokonywanie zmiany istniejącej, tradycyjnej struktury organizacyjnej szpitali i wprowadzanie ich podziału na:

- szpitale z łózkami ostrego dyżuru,

- szpitale i oddziały dzienne,
- szpitale i oddziały opieki długoterminowej,
- zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze oraz opiekuńczo-lecznicze,
- zakłady (hospicja) i oddziały opieki paliatywnej.

Rzeczywisty rozwój podstawowej opieki zdrowotnej wpływa na istotne zmniejszenie zapotrzebowania na łóżka szpitalne. W oparciu o opracowane przez zespół ekspercki i zatwierdzone w końcu 1998 r. przez kierownictwo resortu założenia kształtowania zasobów szpitalnych oraz konstrukcji ogólnokrajowej sieci szpitali, przyjmuje się krótko- i średnioterminowe (dwueta-powe) zmniejszenie zasobów szpitalnych opieki krótkoterminowej w kraju, z jednoczesnym przekształceniem części szpitali w jednostki opieki długoterminowej, opieki paliatywnej i pielęgnacyjno-opiekuńczej, i osiągnięcie:

w I etapie — do końca 2002 r. — wskaźnika łóżek:

40/10 000 ludności dla szpitali opieki krótkoterminowej,

12/10 000 ludności dla szpitali (oddziałów) opieki długoterminowej,

7/10 000 ludności dla szpitali (oddziałów) psychiatrycznych.

Całkowity potencjał opieki stacjonarnej w końcu 2002 r. wynosiłby 59 łóżek na 10 000 ludności (łącznie 236 tys. łóżek).

Na koniec 2005 r. w II etapie wskaźniki te powinny kształtować się odpowiednio:

35/10 000 ludności dla szpitali opieki krótkoterminowej,

14/10 000 ludności dla szpitali (oddziałów) opieki długoterminowej,

7/10 000 ludności dla szpitali (oddziałów) psychiatrycznych.

Całkowity potencjał opieki stacjonarnej w końcu 2005 r. wynosiłby 56 łóżek na 10 000 ludności (łącznie 226 tys. łóżek).

W toku przekształceń z zasobów opieki krótkoterminowej ok. 5% powinno się przeznaczyć dla opieki i chirurgii dziennej, a z zasobów opieki długoterminowej — po ok. 2% potencjału dla potrzeb opieki paliatywnej oraz opieki pielęgnacyjno-opiekuńczej (po ok. 1 000 łóżek).

W założeniach kształtowania zasobów szpitalnych i konstrukcji ogólnokrajowej sieci szpitali ustalono także rozmieszczenie specjalności na trzech poziomach referencyjnych oraz podział potencjału łóżkowego według poziomów referencyjnych w układzie specjalistycznym.

Do roku 2005 planowane jest zakończenie budowy szpitali klinicznych, instytutów i szpitali o zasięgu ogólnokrajowym, tj.:

- Centrum Kliniczno-Dydaktycznego w Łodzi,
- Szpitala Klinicznego AM we Wrocławiu,
- Górnośląskiego Szpitala Onkologicznego w Gliwicach,
- Szpitala Chirurgii Plastycznej w Polanicy,
- Szpitala Instytutu Hematologii w Warszawie,
- Wieloprofilowego Szpitala w Zabrze, AM w Katowicach.

Zadania inwestycyjne służby zdrowia przekazane samorządom w nowym układzie podziału administracyjnego kraju wymagają zweryfikowania i urealnienia programów użytkowych w odniesieniu do aktualnie istniejącego w województwie potencjału szpitalnego, przy wykorzystaniu zalecanych wskaźników docelowej sieci szpitali dla poziomów referencyjnych powiatowego i wojewódzkiego.

Ponadto Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa opracowały „Wieloletni Program Rządowy — Środowisko a Zdrowie”, którego celem jest stworzenie skutecznego systemu przeciwdziałania środowiskowym zagrożeniom zdrowia poprzez zintegrowanie działań zmierzających do ograniczenia zanieczyszczenia środowiska i eliminowania negatywnych skutków zdrowotnych tych zanieczyszczeń środowiska dla osób zamieszkujących na terytorium Polski.

9. SPORT, TURYSTYKA I REKREACJA

Aby gospodarka turystyczna spełniała funkcje głównego czynnika napędzającego rozwój, celowe jest podporządkowanie jej potrzebom innych dziedzin: rolnictwa, leśnictwa, usług i przemysłu, w taki sposób, aby kształtować wielofunkcyjny i ekologicznie uwarunkowany system gospodarowania wiążący współzależnie całą gospodarkę i zagospodarowanie przestrzenne tej rozległej strefy. Turystyka jako zjawisko społeczne, a jednocześnie dziedzina gospodarki, wpisuje się we wszystkie układy rozwiązań społeczno-gospodarczych kraju: społeczny, ekonomiczny, ekologiczny i przestrzenny. Jest ona źródłem koniunktury gospodarczej dla kilkunastu dziedzin gospodarki, które biorą udział w procesie organizacji i realizacji obsługi turystów i podróży. Sektor podróży i turystyki, jako sektor usługowy charakteryzujący się wysokim udziałem pracy ludzkiej, jest największym generatorem miejsc pracy na świecie.

Główne cele publiczne realizowane w zakresie turystyki i rekreacji na ponadlokalnym szczeblu to ochrona przestrzeni turystycznej (w tym środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa cywilizacyjnego), rozwój infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej, rozwój produktu turystycznego w układzie przestrzennym kraju oraz wykorzystanie możliwości gospodarki turystycznej w restrukturyzacji innych sektorów (rolnictwo, zdrowie, gospodarka wodna). Powyższe cele wyznaczają pięć głównych zadań rządowych wpływających na przestrzenne zagospodarowanie kraju:

- Ochrona dziedzictwa kulturowego i historycznego jako filaru turystyki, zwłaszcza w wielkich miastach stanowiących centra cywilizacyjne i główne ośrodki recepcji turystów zagranicznych, rewaloryzacja przestrzeni turystycznej (obejmująca także miasteczka zabytkowe), zagospodarowanie turystyczne szlaków transeuropejskich — motorowych, wodnych, rowerowych i pieszych, a także kulturowych (w tym religijnych) i okazjonalnych. Ważnym zadaniem państwa jest zwiększenie atrakcyjności obiektów turystycznych oraz wspieranie działań komercyjnych sprzyjających wzrostowi środków na ochronę dziedzictwa i krajobrazu kulturowego, także w nowo powstających sektorach gospodarczych, w obszarze multimedialnym i w środowisku internetowym.
- Tworzenie dogodnych warunków do funkcjonowania, transformacji i harmonijnego rozwoju uzdrowisk i innych miejscowości klimatycznych jako ważnych społecznie ośrodków wyjazdów leczniczych i profilaktycznych, a także wypoczynkowo-turystycznych. Zadaniem szczególnym jest nowocześnieć infrastruktury uzdrowisk i kreowanie nowoczesnej oferty zdrowotnej i turystycznej, konkurencyjnej na rynkach europejskich.
- Rozwój turystyki na obszarach chronionych i innych, cennych przyrodniczo i krajobrazowo, na których istnieją rygorystyczne ochronne i ograniczenia funkcji gospodarczych, dla których turystyka jest szansą rozwoju ekonomicznego społeczności lokalnych. Zrównoważonemu rozwojowi turystyki powinna towarzyszyć rekonstrukcja przestrzeni turystycznej i przyjazne środowisko zagospodarowanie przestrzenne, zgodne z naturalną pojemnością recepcyjną i chłonnością terenów.
- Turystyka stanowi jeden z ważniejszych czynników restrukturyzacji polskiej wsi i rolnictwa, umożliwiających wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój terenów wiejskich, przy zachowaniu walorów środowiska naturalnego i społecznego oraz dostosowaniu do uwarunkowań przestrzennych.
- Przemiany w europejskiej gospodarce wodnej wskazują na wzrost znaczenia turystyki w utrzymaniu i rozwijaniu wodnych dróg śródlądowych. Do zadań ponadlokalnych należy przede wszystkim zagospodarowanie turystyczne polskich odcinków europejskich szlaków wodnych w kooperacji międzynarodowej, zagospodarowanie turystyczne wielofunkcyjnych zbiorników retencyjnych oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju turystyki i jej infrastruktury w dolinach wielkich rzek i w regionach pojeziernych.

10. KULTURA, NAUKA I EDUKACJA

Do zagadnień polityki przestrzennej kraju należy ochrona dóbr kultury, a w szczególności krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego. Stąd też istotą zagospodarowania kraju powinno być dostosowanie struktury, intensywności oraz formy gospodarowania do kryteriów wynikających z walorów kultu-

rowych i ich polskiej specyfiki w powiązaniu z systemami ochrony dziedzictwa kulturowego w krajach Unii Europejskiej. Podstawową zasadą zagospodarowania przestrzennego powinno być wyeliminowanie sytuacji konfliktowych z zasobami kulturowymi oraz form unifikujących polski krajobraz kulturowy, a w to miejsce eksponowanie jego zasobów i zróżnicowań poprzez interaktywną propagację informatyczną i multimedialną.

Należy podjąć działania edukacyjne, mające na celu przygotowanie społeczeństwa do przeciwstawiania się zagrożeniom powodowanym przez siły natury oraz przez obiekty techniczne.

W sferze nauki zadania rządu powinny zmierzać w kierunku wspierania inicjatyw na rzecz rozwoju regionalnych systemów innowacyjnych, których podstawą powinny się stać uczelnie, placówki Polskiej Akademii Nauk i jednostki badawczo-rozwojowe, w przyszłości zaś także państwowe instytuty badawcze. Działanie tych systemów powinno zawierać podejmowanie i koordynację działań innowacyjnych, w szczególności w obszarze edukacji i informacji, badań naukowych i prac rozwojowych oraz transferu technologii. Równocześnie należy dążyć do poprawy współdziałania jednostek naukowych, niezależnie od ich przynależności organizacyjnej, w rozwiązywaniu problemów o znaczeniu regionalnym, a także stymulować procesy zmierzające do tego, by zespoły jednostek naukowych zlokalizowanych w poszczególnych regionach obejmowały swą problematyką możliwie najpełniejszy obszar reprezentowanych dyscyplin naukowych. Wymagać to będzie zwrócenia szczególnej uwagi na rozwój naukowy regionów północno- i południowo-wschodnich. W skali całego kraju przewidywane jest włączenie szkół wyższych do prowadzenia badań w zakresie przestrzennych aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Zadania rządowe należące do sfery działania Ministerstwa Edukacji Narodowej obejmują:

1. W dziedzinie oświaty:

- Tworzenie sieci i uruchomienie nowego typu szkół, jakimi są gimnazja.

- Utworzenie do roku 2001 ponad 5 tysięcy gimnazjów, w większości w gminach wiejskich.
- Modernizacja 6-letnich szkół i konsolidacja ich sieci.
- Kształcenie i doskonalenie nauczycieli.
- Opracowanie i wprowadzenie od 2000 r. nowego systemu finansowania oświaty z budżetu państwa, połączonego z systemem awansowania nauczycieli.
- Przekształcenie dotychczasowego szkolnictwa ponadpodstawowego.
- W latach 2002 — 2006 będą tworzone 2-letnie szkoły zawodowe, 3-letnie licea profilowane, w tym również na terenach wiejskich na bazie wcześniej utworzonych dużych gimnazjów gminnych, oraz 1—4-semestralne policealne szkoły zawodowe.

2. W dziedzinie opieki i wychowania:

- Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci wiejskich jako jednego z głównych czynników wyrównywania szans edukacyjnych.
- Rozwijanie działalności pozaszkolnych placówek opiekuńczo-wychowawczych.
- Rozszerzanie działalności w zakresie poradnictwa pedagogicznego, psychologicznego i orientacji zawodowej młodzieży.

3. W dziedzinie szkolnictwa wyższego:

- Rozwijanie akademickich szkół wyższych.
- Utworzenie sieci państwowych wyższych szkół zawodowych.
- Unowocześnienie i rozszerzenie systemu pomocy materialnej dla studentów (stypendia, kredyty, pożyczki, system poręczeń).
- Budowa i rozbudowa sieci kampusów.

Warszawa, październik 1999 r./grudzień 2000 r.