

**DOMINIK DRZAZGA**

Uniwersytet Łódzki

**KONCEPCJA PRZESTRZENNEGO  
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU  
W KONTEKŚCIE WIZJI I PERSPEKTYW ROZWOJU  
PRZESTRZENNEGO EUROPY\*  
(PODSUMOWANIE)**

**Abstract:** *A National Spatial Development Concept in the Context of Visions and Prospects for Europe's Spatial Development (Summary).* This paper presents synthesis of main conclusions and proposals addressed to national spatial development policy, based on thesis and discussion, which were presented by participants of the scientific conference *National Strategy of Spatial Development and visions and perspectives of spatial development of Europe.*

In the first part of this paper several problems of spatial planning are discussed. Planning is presented as a tool for implementation of national strategy of spatial development. The paper deals with following detailed issues: 1) spatial planning as a form of public regulation of market failure in the field of land use and spatial development; 2) general outlook of financial instruments, zoning and other tools of spatial planning which are possible and recommended to use on the national level; 3) relationship between national, regional and local planning – possible changes in context of current situation; 4) spatial planning on the international level – building strategy for territorial cohesion in the European Union.

Second part of this paper describes general condition of spatial development in Poland. There are following issues which were discussed, considering that national strategy for spatial development is being prepared currently: 1) long-term trends in demographical changes and its impact on transformations of human settlements; 2) the need for protection of natural environment and landscape in Poland and Europe according to forecast of artificial threats;

---

\* Podstawa opracowania: umowa o dzieło znak DKS/DEF-III/POPT/04/315/08/DEF-VI-453/09/08, POPT.03.05.00-00-004/07, zawarta z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, 18 września 2008 r. Dokument powstał jako autorska kompilacja tez, opinii, uwag i wniosków prezentowanych przez referentów i dyskutantów uczestniczących w konferencji. Oznacza to, że prezentowane treści nie muszą odzwierciedlać poglądów poszczególnych referentów i dyskutantów. Opracowanie jest materiałem rekomendowanym do wykorzystania przez MRR podczas prac nad projektem *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*.

3) new technologies, means and form of transport for sustainable development transportation; 4) energy supply in terms of European climate policy; 5) development opportunities of maritime economy, coastal zone planning and management.

Praca składa się z dwóch części: 1) omawiającej planowanie jako instrument polityki przestrzennego zagospodarowania kraju; 2) analizującej główne uwarunkowania zagospodarowania terytorium Polski w kontekście procesów rozwoju przestrzennego Europy.

## **1. Planowanie jako instrument polityki przestrzennej**

### **1.1. Planowanie przestrzenne w warunkach gospodarki rynkowej**

Planowanie przestrzenne jest instrumentem sektora publicznego powstałym w systemie gospodarki rynkowej. W krajach o dłuższej tradycji oraz ciągłości procedur planowania niż Polska, odgrywa ono niekwestionowaną rolę w tworzeniu oraz koordynacji procesów rozwoju. Planowane przestrzenne tworzy systemem interwencji publicznej, przez regulację ułomnych rynków nieruchomości i procesów zachodzących w gospodarce przestrzennej.

Plany służą do ochrony i optymalnej alokacji najcenniejszych i wartościowych elementów (zasobów) przestrzeni w długiej perspektywie trwania, a planowanie uwiarygodnia informacje służące koordynowaniu zamierzeń inwestycyjnych.

Analizując rolę planowania przestrzennego w Polsce i dyskutując nad kierunkami jego zmian należy zwrócić uwagę na to, że gospodarka polska, mimo kilkunastu lat transformacji nie funkcjonuje jeszcze w warunkach ustroju wolnorynkowego. System ekonomiczny Polski można określić jako „hybrydowy” – powstały pod wpływem mechanizmów rynkowych, z istotnym jednak udziałem państwa ingerującego w kształtowanie się warunków funkcjonowania gospodarki.

W Polsce występują obecnie najgorsze elementy gospodarki rynkowej, zwane w teorii ekonomii wadami rynku, które uzasadniają potrzebę interwencji państwa mającej na celu korektę jego ułomności. Należy jednakże mieć na uwadze to, że instytucje publiczne ingerując – regulując ułomne rynki same nie są pozbawione ułomności o charakterze systemowym<sup>1</sup>. W Polsce mamy obecnie do czynienia z sytuacją,

---

<sup>1</sup> Ułomności te opisuje najpełniej teoria wyboru publicznego/ekonomiczna teoria polityki/nowa ekonomia polityczna. Jedną z jej implikacji jest spostrzeżenie, że proces formułowania celów każdej polityki należy analizować przez pryzmat zjawiska kadencyjności władz, tj. w praktyce niechęci decydentów do podejmowania długofalowych, strategicznych decyzji (wyborów ekonomicznych), przedkładających ponad nie krótkookresowe korzyści polityczne wynikające z istnienia tzw. rynku politycznego.

w której specyficzne, ułomne rynki ziemi (gruntów) poddawane są regulacji sektora publicznego, obarczonego również rozlicznymi wadami.

Podejmując problem ułomności systemowych planowania przestrzennego w Polsce, można skonstatować, że głębokich zmian wymaga nie tyle *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, ile przede wszystkim *Ustawy „narzędziowe”*, służące „operacjonalizacji” *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, np. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*.

W planowaniu zagospodarowania przestrzennego znajdują się trzy zasadnicze obszary interwencji sektora publicznego:

- planowanie urbanistyczne – projektowe,
- planowanie regulacyjne,
- polityka przestrzenna.

Analizując współczesne problemy planowania przestrzennego w Polsce na trzech ww. poziomach, można zwrócić uwagę na następujące problemy:

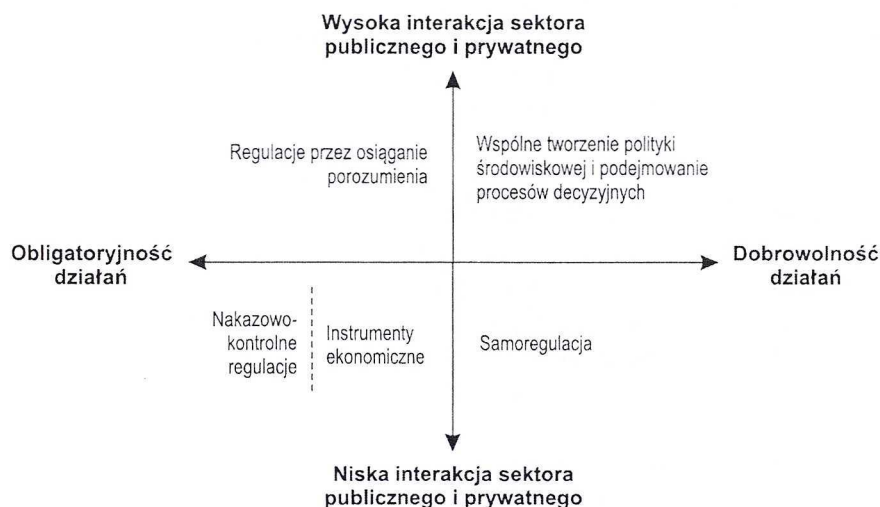
- W polskim systemie planowaniu przestrzennym przyjęto błędne założenie, że wolny rynek ma określać kierunki rozwoju. Oznacza to więc, że każdy plan, który powstaje trzeba permanentnie zmieniać pod potrzeby rynku. To z kolei powoduje, że każdy przyjęty plan niejako z założenia jest błędny i od razu wymaga korekty.
- Błędne jest „upośledzenie” studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako planu o charakterze niewiążącym.
- Na poziomie lokalnym planowanie przestrzenne jest nieskuteczne, co jest efektem długoletniego „psucia prawa”, głównie przez wprowadzanie do systemu regulacji tzw. ustaw specjalnych, dezintegrujących system planowania.
- Patologią planowania jest to, że czasem planowanie utożsamia się z pokazywaniem na rysunkach planów, jakie elementy zagospodarowania przestrzennego (inwestycje) już zostały rozmieszczone; tymczasem planowanie przestrzenne nie jest rysowaniem map istniejących inwestycji celu publicznego.
- Planowanie przestrzenne staje się jedynie inwentaryzowaniem przestrzeni – sektor publiczny (administracja rządowa) wycofała się *de facto* z planowania przestrzennego, a planowanie poszczególnych inwestycji przestrzennych przejęły branżowe resorty, albo publiczne lub prywatne przedsiębiorstwa w takich sektorach gospodarki, jak transport, górnictwo, energetyka itp. Jest to skutek dewastacji systemu instytucjonalnego planowania przestrzennego (ułomny rynek regulowany przez ułomne instytucje publiczne).
- W planowaniu przestrzennym w Polsce utrwalił się syndrom „rysowania grubych kresek” na mapach, np. korytarzy drogowych; tymczasem współczesne techniki informatyczne w kartografii pozwalają bardzo precyzyjnie wykreślać lokalizacje ciągów infrastruktury, przebiegi dróg – nawet z dokładnością do działki – co (mając na względzie funkcje informacyjne, jakie pełni każdy plan) pozwoliłoby ograniczać konflikty przestrzenne, powstające z powodu mało precyzyjnych, wstępnych oznaczeń lokalizacji inwestycji.

- Planowanie przestrzenne na poziomie krajowym ma status instrumentu miękkiego oddziaływania; *de facto* *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK)* jest dokumentem pomijanym w procesach decyzyjnych jako plan o niewiążącym charakterze.
- Planowanie specjalistyczne nie jest wystarczającym narzędziem regulowania ułomnych procesów rynkowych w gospodarce przestrzennej.
- Potrzebna jest głębsza integracja planowania przestrzennego, również na poziomie Unii Europejskiej.

## 1.2. Planowanie przestrzenne krajowe i jego instrumenty

W wielu krajach gospodarki rynkowej powszechnie uznawana jest już potrzeba posiadania strategicznego opracowania planistycznego odnoszącego się do zagospodarowania przestrzeni całego kraju. Przydatność *KPZK* jako narzędzia gospodarowania przestrzenią jest jednak uzależniona od powiązania jej z innymi koncepcjami i strategiami oraz wyrażającymi je dokumentami.

Kluczowym czynnikiem determinującym możliwości realizacji *KPZK* są instrumenty jej wdrażania, które można podzielić na instrumenty bezpośredniej i pośredniej regulacji. Jest to jednak jedna z wielu typologii – oparta na kryterium sposobu oddziaływania. Inne klasyfikacje wyodrębniają w gospodarce przestrzennej (i/lub



Ryc. 1. Rodzaje współrzędzenia środowiskowego

Źródło: Enevoldsen (2001), s. 103<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Enevoldsen M.: *Rationality, Institutions and Environmental Governance*, (w:) *Environmental Regulation and Rationality. Multidisciplinary Perspectives*, S. C. Beckmann, E. Kloppenborg-Madsen (red.). Aarhus University Press (Aarhus Universitetsforlag), Aarhus 2001.



Ryc. 2. Rodzaje instrumentów polityki przestrzennej  
według kryterium zaangażowania podmiotów polityki

Źródło: Opracowanie własne na podstawie, Enevoldsen (2001), s. 103.

w polityce przestrzennej) takie grupy instrumentów, jak np.: finansowe, prawno-administracyjne, instytucjonalno-organizacyjne, informacyjne, planistyczne, inwestycje publiczne (w tym rządowe), programy rządowe.

Mając na względzie odnajdywane w literaturze teoretyczne klasyfikacje instrumentów wykorzystywanych w polityce środowiskowej oparte głównie na połączonym kryterium podmiotowym odnoszącym się do stopnia/zakresu obligatoryjności stosowania (ryc. 1), można zaproponować w analogicznym układzie, podział instrumentów polityki przestrzennej podając ich przykłady (ryc. 2).

Jak dotychczas w Polsce rozbudowywane było głównie instrumentarium prawno-administracyjne (bezpośredniego oddziaływania) systemu planowania przestrzennego, przy zdecydowanym niedostatku instrumentów ekonomicznych (pośredniego oddziaływania).

Za szczególnie potrzebne do wprowadzenia w Polsce instrumenty pośredniego oddziaływania należy uznać podatek katastralny i różne formy opłat planistycznych. Postulować można również zwiększenie egzekwowalności istniejących opłat adiacenckich czy opłaty w ramach tzw. stawki procentowej, a także stworzenie zestawu instrumentów służących kompensacji, utraconych przez podmioty prywatne, korzyści w wyniku realizacji inwestycji publicznych, zarówno ochronnych (np. tworzenie obszarów chronio-

nych), jak i prorozwojowych (np. budowa infrastruktury transportowej). Instrumenty te mogłyby mieć postać rzeczową (np. publiczne banki gruntów – tworzone głównie przez władze lokalne – komunalny bank gruntów) lub finansową (fundusze centralne na rzecz wykupu, wywłaszczeń gruntów i wypłaty odszkodowań).

Instrumenty polityki przestrzennej można także sklasyfikować wyodrębniając: instrumenty restrykcyjne oraz instrumenty stymulacyjne/promocyjne (tab. 1).

Można postawić tezę, że w polityce przestrzennej jednym z najistotniejszych instrumentów są instrumenty planistyczne – plany zagospodarowania przestrzennego wykonywane dla jednostek terytorialnych różnej rangi. Charakterystycznym narzędziem planowania/metodą wykonywania planów zagospodarowania przestrzennego jest **strefowanie**, które można wykorzystywać nie tylko na poziomie lokalnym, ale również w skali regionalnej oraz krajowej.

Strefowanie w ujęciu wielkoprzestrzennym, polega na wyodrębnianiu w układzie terytorialnym stref o różnych typach i funkcjach oraz/lub problemach zagospodarowania przestrzennego. Można wyodrębniać przykładowe typy stref:

- **chronione**, np.: przyrody, krajobrazu, zabytków kultury materialnej, w tym historycznej urbanistyki i architektury;
- **zagrożeń środowiskowych i koncentracji zanieczyszczeń** (ścieków, odpadów, zanieczyszczeń gazowych i pyłowych, hałasu i radiacji): skażenia gleb, powietrza, wód, powierzchni ziemi;
- **strefy o szczególnych warunkach fizjograficznych**, np.: zalewowe w dolinach rzecznych, strefy ziem górskich, strefy nadbrzeżne, strefy leśne, obszary narażone na stepowienie;
- **strefy występowania problemów społecznych i demograficznych**, np.: bezrobocie, migracji, niskiego przyrostu naturalnego;
- **strefy występowania problemów gospodarczych**: deficytu wody, obszary wymagające restrukturyzacji przemysłu lub rolnictwa, obszary zurbanizowane wymagające rewitalizacji;

Tabela 1

Typologia instrumentów według stopnia restryktywności  
i ich ogólne zastosowanie

| Typy i przykłady instrumentów | Rodzaje problemów zagospodarowania przestrzennego         |                                                                                        |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
|                               | ochrona, konserwacja istniejących struktur przestrzennych | pobudzanie rozwoju społeczno-gospodarczego i przemian w zagospodarowaniu przestrzennym |
| Restrykcyjny                  | +                                                         | –                                                                                      |
| Stymulacyjne/ promocyjne      | –                                                         | +                                                                                      |

Źródło: Opracowanie własne (tab. 1-3).

Tabela 2

Resorty i orientacyjny zakres ich kompetencji  
w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego  
w strefach określonych typów

| Resort*                                     | Typy stref |                                                          |                                              |                                            |                         |                                                 |
|---------------------------------------------|------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------------------|
|                                             | chronione  | zagrożeń środowiskowych<br>i koncentracji zanieczyszczeń | o szczególnych warunkach<br>fizjograficznych | problemów społecznych<br>i demograficznych | problemów gospodarczych | występowania i ochrony<br>zasobów gospodarczych |
| Środowiska                                  | +++        | +++                                                      | ++                                           |                                            |                         | +                                               |
| Roľnictwa                                   | +          | +                                                        | ++                                           |                                            | +++                     | ++                                              |
| Gospodarki                                  |            |                                                          | +                                            | +                                          | +++                     | +++                                             |
| Polityki społecznej i pracy                 |            |                                                          |                                              | +++                                        | ++                      | +                                               |
| Infrastruktury, budownictwa, mieszkalnictwa | ++         | +                                                        | ++                                           | +                                          | +                       | +                                               |
| Rozwoju regionalnego                        | ++         |                                                          | ++                                           |                                            | +++                     | ++                                              |

\* W tabeli podano orientacyjne nazwy wybranych resortów ze względu na ich zmienność w kolejnych kadencjach władzy centralnej.

Liczba znaków '+' oznacza wzrastający zakres kompetencji.

- strefy **występowania i ochrony aktualnych i potencjalnych zasobów gospodarczych**, np.: występowania surowców mineralnych i konwencjonalnych surowców energetycznych, odnawialnych źródeł energii (OZE), strefy żywielskie – ochrony gleb o wysokiej przydatności dla produkcji żywności.

Mając na względzie wielkoobszarowy charakter planowania regionalnego i krajowego, w planach można wskazywać strefy monofunkcyjne i wielofunkcyjne. Istotą strefowania nie jest jednak tylko zakreślanie terytorialnych zasięgów poszczególnych stref, lecz – przede wszystkim przypisywanie do poszczególnych stref o różnych funkcjach i sposobie zagospodarowania przestrzennego oraz problemach, określonych celów i kierunków, a także szczegółowych instrumentów polityki przestrzennej.

Wielofunkcyjny charakter niektórych stref oznacza, że ich rozwój i zagospodarowanie może być przedmiotem zainteresowania i oddziaływania ze strony kilku resortów – wymagana jest zatem koordynacja działań; w szczególności powinna ona dotyczyć konstrukcji i stosowania instrumentów polityki przestrzennej. Oznacza to, że „oprzrządowanie” polityki przestrzennej w postaci planowania przestrzennego i jego szczegółowych instrumentów należy powierzyć lub udostępnić jednemu albo kilku resortom (tab. 2).

Tabela 3

Resorty i orientacyjny zakres ich kompetencji  
w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego  
w strefach określonych typów

| Typ instrumentu         | Typy stref |                                              |                |                                                       |                                               |                            |
|-------------------------|------------|----------------------------------------------|----------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------|
|                         | chronione  | zagrożeń<br>środowiskowych<br>i koncentracji | zanieczyszczeń | o szczególnych<br>uwarunkowaniach<br>fizjograficznych | problemów<br>społecznych i<br>demograficznych | problemów<br>gospodarczych |
| Restrykcyjny            | +++        | ++                                           | ++             | –                                                     | –                                             | + / –                      |
| Stymulacyjne/promocyjne | – / +      | –                                            | –              | +++                                                   | +++                                           | – / ++                     |

'+' oznacza rekomendacje do zastosowania; znak '-' brak rekomendacji.

Mając na względzie przedstawioną typologię stref wyznaczanych w planach zagospodarowania przestrzennego, można rekomendować posługiwanie się, w odniesieniu do nich, określonymi rodzajami instrumentów restrykcyjnych i/lub stymulacyjnych (tab. 3).

### 1.3. Relacje planowania przestrzennego na poszczególnych poziomach terytorialnej organizacji państwa

W obecnym systemie zarządzania rozwojem kraju brakuje długookresowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. W tej sytuacji rolę dokumentu pełniącego obecnie funkcję strategii rozwoju przejmuje częściowo *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, wobec której zgłaszane są oczekiwania rozstrzygnięcia kierunków rozwoju różnych sektorów gospodarki.

Docelowy model instrumentarium planistycznego służącego sterowaniu procesami rozwoju ma się opierać na powiązanych ze sobą merytorycznie – komplementarnych – dokumentach: długookresowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju wraz z powiązanim z nią odpowiednim dokumentem odnoszącym się do zagospodarowania przestrzennego (plan zagospodarowania przestrzennego kraju/plan krajowy), a także strategicznymi ocenami oddziaływania na środowisko przyrodnicze i kulturowe strategii rozwoju i planu przestrzennego. System ten mógłby być ewentualnie uzupełniony jeszcze o rozporządzenia RM wydawane na podstawie planu krajowego, rezerwujące wskazane w nim obszary na potrzeby realizacji najważniejszych – ogólnokrajowych inwestycji publicznych.

Obserwując problemy zagospodarowania przestrzennego powstające na różnych poziomach organizacji terytorialnej kraju, można stwierdzić, że interesy kształtujące się w układach lokalnych, regionalnych i krajowym są często sprzeczne. Społeczności i podmioty lokalne często blokują realizację interesów o wymiarze ogólnospołecz-

nym. W tej sytuacji, można zastanawiać się, czy znowelizowana *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (lub inny akt prawny) powinny określać procedury rozstrzygania o ważności interesów publicznych nad prywatnymi zgodnie z zasadą pomocniczości (subsydiarności).

Można przyjąć, że na każdym poziomie planowania przestrzennego w zapisach odpowiednich planów, powinny znaleźć się dwie grupy ustaleń: indykatywne i wiążące. Ustalenia wiążące powinny dotyczyć najbardziej newralgicznych elementów i problemów zagospodarowania przestrzennego, tj. obszarów chronionych, ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego, systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej o znaczeniu ponadlokalnym.

Poszukując sposobów powiązania poziomu planowania krajowego i wojewódzkiego, można wskazać na potrzebę wspólnego opracowywania dokumentów strategicznych przez władze centralne i regionalne. Na poziomie regionu, poza planem zagospodarowania województwa mogłyby być również sporządzane programy koordynacyjno-decyzyjne zagospodarowania przestrzennego województwa, które mogłyby być szybciej zmieniane i aktualizowane niż długookresowy plan wojewódzki (plan strategiczny dla dłuższego czasu). Należy jednak zaznaczyć, że programy takie byłyby kolejnymi specjalnymi narzędziami służącymi poprawianiu wadliwie działającego systemu planowania przestrzennego. W istocie rzeczy to plan wojewódzki powinien być narzędziem koordynacji procesów rozwoju przestrzennego w regionie.

#### **1.4. Planowanie przestrzenne na poziomie ponadnarodowym – syntetyczny zarys procesu kształtowania polityki przestrzennej Unii Europejskiej**

Kształtowanie się i rozwój podwalin „europejskiej polityki przestrzennej” datować można od 1988 r., kiedy to wprowadzenie reformy Delorsa spowodowało, że Unia Europejska zaczęła opracowywać wiele dokumentów strategicznych dotyczących przestrzeni. Do najważniejszych można zaliczyć:

- Europa 2000,
- Europa 2000 plus,
- Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective – ESDP*),
- Program naukowo-badawczy ESPON i raporty publikujące jego wyniki,
- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej.

Stwierdzić można, że różne kraje UE w różnym stopniu zaangażowały się w prowadzone dotychczas prace nad wspólną polityką przestrzenną, przy czym kluczową rolę odgrywa wciąż Komisja Europejska (KE). Unia gospodarcza i walutowa podnoszą rangę polityki przestrzennej, mimo że zasadnicze kompetencje w ramach prowadzonej w UE polityki przestrzennej pozostają regulowane na gruncie prawa wewnętrznego państw członkowskich.

Jakkolwiek dokumenty formułowane w przedmiotowym zakresie, przez gremia europejskie, mają indykatywny charakter, są jednak bardzo poważnie brane pod uwagę przez Komisję Europejską i rządy państw członkowskich.

Dokumenty dotyczące polityki terytorialnej na poziomie krajowym, to obecnie w Polsce jedyne kompleksowe opracowania o długim horyzoncie czasu dotyczące także spraw społeczno-gospodarczych; podobna sytuacja występuje również w UE. Można przy tym zaobserwować systematyczne wydłużanie horyzontów czasowych studiów i analiz przestrzennych zawartych w tych dokumentach, z początkowych 10 lat do ok. 25 lat – jak są one obecnie sporządzane. Powszechnie staje się uznanie potrzeby refleksji i planowania zagospodarowania przestrzennego w długim czasie.

Zauważyć należy, że pierwsze dokumenty unijne mające odniesienia przestrzenne dotyczyły 12 państw członkowskich, ostatnie zaś odnoszą się już do 27 krajów, a badania programu ESPON prowadzone są już w układzie 29 krajów Europy (włączając Norwegię i Szwajcarię). Obecne procesy zachodzące w przestrzeni Europy wskazują na potrzebę badania w przyszłości, szerokiego otoczenia Unii Europejskiej (jak np. Ukraina, Białoruś, Rosja, Turcja).

Zasadniczą jakościową zmianę polityki przestrzennej UE wyznacza Traktat Lizboński, który nadaje nową rangę polityce spójności terytorialnej, jako koordynującej polityki sektorowe. Znaczenie polityki kohezji terytorialnej jako 3 polityki spójności (obok społecznej i gospodarczej) podkreśla to, że staje się ona obecnie przesłanką do wydatkowania środków strukturalnych UE.

Wraz z formułowaniem się polityki spójności terytorialnej, zmienia się także w Europie, percepcja polskiej przestrzeni, która kiedyś postrzegana była jako „biała plama”, później obszar zagrożenia zdegradowanego zanieczyszczeniami środowiska przyrodniczego. Współcześnie natomiast, terytorium Polski coraz częściej zyskuje pozytywny wizerunek – jako szansa rozwojowa Wspólnoty w długim czasie, obszar o wysokiej różnorodności biologicznej, predysponowany do bezpiecznej „ekologicznej” produkcji rolnej itp. Następuje systematyczna poprawa wiedzy na temat terytorium Polski, m.in. dzięki wprowadzeniu do opisu jednostek terytorialnych układu NUTS.

Nie należy jednakże zapominać, że mimo pozytywnych obrazów polskiej przestrzeni, nadal jednak w niektórych koncepcjach przestrzennych i politycznych formułowanych w Europie, można zaobserwować niedoceniające jej znaczenia dla Unii Europejskiej. W niektórych scenariuszach rozwoju UE Polska nadal jest traktowana jako obszar peryferyjny, „omijany” przez pasma rozwoju od północy i południa.

Analizując globalne i europejskie procesy, które mogą mieć wpływ na zagospodarowanie polskiej przestrzeni w dającym się przewidywać horyzoncie czasu, można stwierdzić, że zasadnicze znaczenie będą miały następujące zjawiska:

- zachodzące zmiany klimatyczne,
- procesy demograficzne (np. starzenie się społeczeństwa Europy i migracje),
- wzrost cen energii,
- globalizacja gospodarki.

Stwierdzić można, że niezależnie od tego, czy Traktat Lizboński, który umacniałby rolę wspólnej polityki przestrzennej w UE, zostanie przyjęty, spójność terytorialna jest już stałym elementem polityki rozwoju w UE. Co warto podkreślić, umacniają ją również takie inicjatywy i działania, jak współpraca rządów państw Regionu Bałtyckiego w ramach programu VASAB.

Należy również zwrócić uwagę, że dalsza debata na temat spójności terytorialnej będzie determinowała w przyszłości kształt systemu planowania przestrzennego w krajach Wspólnoty.

Jako szczególny wymiar spójności terytorialnej, czy też odrębny czwarty wymiar spójności Wspólnoty powinna być traktowana spójność przyrodnicza. Postulat ten, zgłaszany przez przedstawicieli nauk przyrodniczych wynika ze współczesnych koncepcji ochrony przyrody i ma w Unii Europejskiej oparcie w dwóch jej dyrektywach – „ptasiej” i „siedliskowej”. Spójność przestrzeni w aspekcie przyrodniczym oznacza zapewnianie przestrzennej ciągłości ekosystemów i przeciwdziałanie ich fragmentaryzacji przez człowieka, a w szczególności jego infrastrukturę. Jest to w istocie warunek skuteczności ochrony przyrody, a głównie zachowania różnorodności biologicznej. Spójność przestrzeni przyrodniczej można zachować przez wdrażanie sieciowych koncepcji ochrony przyrody, tj. ustanawianie i odpowiednią ochronę obszarów, które w tworzonej systemie pełnią funkcje tzw. obszarów węzłowych i korytarzy ekologicznych. Można sformułować postulat, aby koncepcja spójności przestrzeni przyrodniczej jako aspektu spójności terytorialnej, w celu podniesienia jej rangi, stała się jednym z kryteriów alokacji środków strukturalnych Unii Europejskiej.

## **2. Podstawowe uwarunkowania rozwoju przestrzennego kraju**

### **2.1. Problemy demograficzne i rozwój sieci osadniczej**

W systemie osadniczym kraju, w perspektywie obejmującej okres, dla którego opracowywane są strategiczne dokumenty planistyczne (w tym *KPZK*), nie nastąpią zasadnicze zmiany w randze, wielkości oraz położeniu ośrodków miejskich, można jednak przewidywać, że zmieniać się ich funkcje. Zmiany struktury funkcjonalnej miast są i będą w przyszłości daleko idące – są to bowiem zjawiska związane z procesami industrializacji i następującej po niej dezindustrializacji. Już obecnie coraz mniej jest miast z wyspecjalizowanymi funkcjami egzogenicznymi; funkcje miastotwórcze – egzogeniczne – koncentrują się w coraz mniejszej liczbie miast.

Miasta metropolitalne zyskują z upływem czasu wyspecjalizowane funkcje usługowe. Małe miasta tracą rolę lokalnych ośrodków obsługi, gdyż ludność wybiera inne ośrodki dalej położone od miejsca zamieszkania, ale o lepszych walorach usług, handlu itp.

Można postawić tezę, że procesy metropolizacji przestrzeni w Polsce już się rozpoczęły i będą trwały w długim czasie. Elementem procesów metropolizacji prze-

strzeni stają się procesy ulomnej – niekontrolowanej suburbanizacji. Następuje wzrost znaczenia terenów podmiejskich i ich roli jako miejsc zamieszkania. Procesy suburbanizacji są silnie zaawansowane m.in. we Wrocławiu i Poznaniu.

Następuje rekompozycja układu powiązań systemu osadniczego wynikająca z więzów kooperacji w przemyśle i tradycyjnych powiązań decyzyjnych. Ten nowo kształtujący się układ powiązań zaczyna się wzmacniać na skutek coraz powszechniejszych dojazdów do pracy do dużych miast.

Na współczesne przemiany systemu osadniczego w Polsce wpływa również zmiana wzorców migracji w Polsce. Obecnie jest bardzo mało miast, które mają dodatni bilans migracyjny. Spośród dużych miast prawie wszystkie mają ujemny bilans migracji zewnętrznych.

Według przewidywań nowej prognozy demograficznej, w najbliższych latach należy przyjąć niewielki wzrost wskaźników dzietności, których ponowny spadek jest przewidywany po 2016 r. Spowoduje to deficyt – ubytek ludności w liczbie ok. 160 tys. osób rocznie. Przewidywany wpływ tych zmian demograficznych na przestrzeń i dylematy z nich wynikające można przedstawić następująco:

- obszary w skali subregionalnej i powiatowej oraz lokalnej będą podlegały silnej presji migracyjnej;
- problemy demograficzne najostrzej rysują się w woj. podlaskim, lubelskim i podkarpackim;
- dla polityki przestrzennej i demograficznej istotnym uwarunkowaniem jest prognoza, jaka część emigrantów powróci do kraju;
- czynnikiem obniżającym wiarygodność prognoz są istniejące, nie rejestrowane migracje wewnętrzne.

Podsumowując można stwierdzić, że:

1. Procesy demograficzne są współcześnie w Polsce czynnikiem koncentracji systemu osadniczego. Sytuacja ta będzie występowała przez kolejne 2-3 dziesięciolecia.
2. Prognozy dają przede wszystkim informacje o przyszłym natężeniu procesów demograficznych.
3. Zachodzące procesy demograficzne prowadzą do koncentracji ludności na obszarach wielkomiejskich i „rozrzedzają” sieć osadniczą w Polsce Wschodniej i na znacznych obszarach na zachodzie kraju.
4. Z upływem czasu nastąpi zmniejszenie odpływu ludności do miast; ludność starszejąca się jest mniej skłonna do migracji; miasta będą wolniej się rozwijać. Funkcją egzogeniczną, która będzie rozwijać miasta, będą transfery rządowe.

## **2.2. Ochrona środowiska przyrodniczego**

Analizując potrzeby ochrony środowiska przyrodniczego w kontekście problemów zagospodarowania przestrzennego kraju, należy zwrócić uwagę na to, że na system przyrodniczy składa się nie tylko przyroda ożywiona, ale i nieożywiona. Truizmem jest

stwierdzenie, że jego ochrona – zgodnie z zasadą holizmu leżącą u podstaw koncepcji zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*) – wymaga uwzględnienia i daleko idącej integracji działań ochronnych, zachowawczych oraz związanych z kształtowaniem środowiska, z kierunkami rozwoju systemu społeczno-gospodarczego. Planując działania ochronne należy mieć na uwadze to, że systemy przyrodnicze i społeczno-gospodarcze różnią się istotnie co do złożoności swych wewnętrznych powiązań, a środowisko stanowi przedmiot ochrony, ale też potencjał rozwoju.

Dyskutując o podejmowaniu działań w ochronie środowiska należy zwrócić uwagę na potrzebę tzw. procesowego spojrzenia na środowisko przyrodnicze. Podejście to oznacza, że należy postrzegać i chronić nie tylko elementy ekosystemów i określone ich stany, ale przede wszystkim zachodzące w przyrodzie procesy i relacje na pewnych obszarach.

Problemy ochrony środowiska zajmują niezwykle wysoką rangę w polityce Wspólnoty Europejskiej. Mając na uwadze wyniki wieloletnich badań nad antropogeniczną presją na środowisko przyrodnicze i możliwymi sposobami reakcji na te zagrożenia, Unia Europejska opracowała i wdrożyła wiele dyrektyw „ochronnych”, do implementacji których zobowiązane są kraje członkowskie; do najważniejszych z tych dyrektyw należy zaliczyć: „ptasia”, „siedliskową”, dotyczącą ryzyka powodziowego, „odpadową” i „wodną”. Wspólnotowe programy ochrony środowiska służące m.in. realizacji tych dyrektyw mają zazwyczaj 10-letni horyzont czasu. W Unii Europejskiej istnieją również tzw. strategie tematyczne dotyczące środowiska (dokumenty indykatywne), które dają bardziej „miękkie” wytyczne do realizacji dla państw członkowskich; strategią taką jest m.in. strategia dla środowiska miejskiego zawierająca liczne odniesienia i konteksty przestrzenne. Strategie są często podstawami do formułowanych później dyrektyw, jakkolwiek akurat strategia dotycząca kształtowania środowiska miejskiego w najbliższych latach nie zostanie przekształcona w „twardą” dyrektywę, co wynika przede wszystkim z tego, że systemy planistyczne poszczególnych krajów członkowskich są różne i jak dotychczas autonomiczne.

Próbując sformułować scenariusze prognozy stanu zachowania środowiska przyrodniczego Europy w przyszłości, można stwierdzić, że zależą one od wielu czynników, takich jak:

- 1) przyroda jest bardzo złożonym systemem trudno sterowalnym, co wynika m.in. z występowania ekstremalnych zjawisk naturalnych, które są niemal nieprzewidywalne lub ich prognozowanie obarczone jest znacznym błędem;
- 2) z przyczyn politycznych ograniczony jest wpływ Wspólnoty na pewne aspekty gospodarowania zasobami naturalnymi – państwa członkowskie mają w tym zakresie daleko idącą autonomię;
- 3) istnieje możliwość występowania różnorodnych konfliktów w zakresie dostępu do zasobów;
- 4) istnieją znaczne trudności gromadzenia danych o środowisku przyrodniczym, ich przetwarzania i interpretacji, w szczególności w zakresie:

- rozpoznania wartości środowiska przyrodniczego jako całości i tworów przyrody,
- metodologii wyceny wartości zasobów przyrodniczych,
- oceny stopnia przekształceń antropogenicznych środowiska i w tym kontekście oceny jego jakości,
- oceny stopnia wrażliwości i odporności ekosystemów na presję (szczególnie w pewnych newralgicznych obszarach).

Należy zwrócić uwagę, że obszary cenne przyrodniczo nie są równomiernie rozłożone w Europie; południe Europy, środkowa i wschodnia jej część oraz Skandynawia Północna są rejonami o wysokich walorach środowiska. Jednak dane/informacje o stanie walorów środowiska przyrodniczego nie są pełne w odniesieniu do wszystkich jego komponentów/elementów – stąd trudność podejmowania decyzji politycznych i działań odnośnie do kierunków ochrony<sup>3</sup>.

Do podstawowych tendencji zmian w stanie środowiska przyrodniczego Europy można zaliczyć:

- wzrost presji antropogenicznej na środowisko ze strony nowych krajów UE, szczególnie w efekcie gwałtownego wzrostu motoryzacji w nowych krajach UE, a także wskutek wzrostu zainteresowania terenami cennymi przyrodniczo lub krajobrazowo jako obszarami budowlanymi, pod zabudowę: mieszkaniową, rekreacyjną, turystyczną itp.;
- zmiany powierzchni leśnych – ogólnie w skali UE – wzrost, ale w pewnych regionach spadek;
- postępujące zmiany klimatyczne i ich trudne do przewidzenia skutki, mogące wpływać m.in. na rozmieszczenie ekosystemów i różnorodność biologiczną; determinują one scenariusze zmian w środowisku przyrodniczym Europy.

Sformułować można trzy zasadnicze scenariusze zmian środowiska przyrodniczego w Europie:

1. Poprawy – doprowadzi w ciągu ok. 25 lat do poprawy stanu środowiska przyrodniczego, w największym stopniu w Europie Środkowo-Zachodniej.
2. Stagnacji – w skali całego kontynentu nie nastąpią istotne zmiany w jakości środowiska, jednak lokalnie stan środowiska ulegnie poprawie lub pogorszeniu; w Europie Środkowej zgodnie z tym scenariuszem nastąpi pogorszenie obecnego stanu.
3. Pogorszenia – doprowadzi do pogorszenia się stanu środowiska przyrodniczego w skali całego kontynentu; największe negatywne zmiany zajdą jednak na zachodzie Europy.

Podstawowym wyzwaniem przy opracowywaniu *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* jest przestrzenne „nałożenie na siebie” systemu przyrodnicze-

---

<sup>3</sup> W praktyce, jednym z podstawowych (choć dalekich od doskonałości) źródeł danych w przedmiotowym zakresie są Raporty Eurostatu.

go oraz systemu osadniczego i systemu infrastruktury liniowej, dla zidentyfikowania potencjalnych konfliktów i wskazania sposobów ich zapobiegania, rozwiązywania, lub łagodzenia.

Jednym ze sposobów rozwiązywania konfliktów powinno być harmonizowanie i integrowanie polityk sektorowych, na poziomie UE co przekładałoby się na określone obowiązki i/lub wytyczne dla poszczególnych państw członkowskich. Unia Europejska w chwili obecnej nie ma jednak jeszcze wspólnej polityki przestrzennej czy też budowlanej. Jest to asumpt do postulatu opracowania takich polityk, po to aby skuteczniej równoważyć polityki rozwoju z ochroną środowiska.

### 2.3. Rozwój nowych form transportu

Biorąc pod uwagę prognozy potrzeb transportowych społeczeństwa, jak i znaczną presję ze strony środków transportu i jego infrastruktury na środowisko przyrodnicze, można stwierdzić, że w rozwoju nowych form transportu potrzebne są daleko idące, innowacyjne zmiany. Mając to na uwadze, należy postulować formułowanie odważnych, innowacyjnych i wizjonerskich polityk transportowych (np. na wzór nowozelandzkiej wizji transportu – jednej z bardziej innowacyjnych w świecie).

Poszukiwanie innowacji w transporcie ma przede wszystkim służyć usuwaniu mankamentów współczesnego transportu. Należy wychodzić z założenia, że nieustannie można się inaczej – lepiej – poruszać w przestrzeni.

Należy dążyć do tego, aby przyszły transport/środki transportu były: zintegrowane, „zielone” (bardziej przyjazne środowisku), bezpieczne i kompaktowe. Transport nie powinien przykrywać swą trwałą infrastrukturą znacznej powierzchni ziemi, powinien natomiast stać się bardziej elastyczny. Pożądany system transportu powinien być: 1) zrównoważony (*sustainable*), 2) przyjazny środowisku, 3) opłacalny, rentowny, tani, 4) dostępny społecznie i elastyczny, 5) bezpieczny.

Współcześnie słabością jest zamknięty „gałęziowy” system techniki transportowej; postulowana intermodalność środków transportu jest swoistym „surogatem”. Typowymi wadami współczesnych systemów transportu jest to, że:

- poszczególne systemy technologiczne wykorzystywane w transporcie są „zamknięte” – środki transportu dostosowane są do określonego rodzaju infrastruktury (np. kolej – szyny, samochód – drogi itp.);
- przenoszenie przewozów z jednego medium transportowego na drugie jest zazwyczaj kłopotliwe;
- środki transportu mają zazwyczaj pojedynczy napęd;
- infrastruktura transportowa zajmuje znaczne powierzchnie;
- zazwyczaj nie mają sterowania ruchem;
- występuje duże ryzyko wypadków;
- funkcjonują narodowe, często zmonopolizowane, systemy przewozowe nie sprzyjające rozwojowi konkurencji;

- transport wodny jest wolny i narażony na zatopienie; porty morskie są skomplikowaną strukturą gospodarczą, a praca ludzi na morzu jest bardzo ciężka;
- transport lotniczy wymaga bardzo zaawansowanych technologii i korzysta właściwie wyłącznie tylko z jednego rodzaju paliwa; latanie wymaga budowy lotnisk zajmujących wielkie powierzchnie;
- niskie koszty transportu występują tylko w przewozach masowych.

Bariery wdrażania innowacji w transporcie mogą mieć charakter: instytucjonalny, polityczny, rynkowy, związany z upływem czasu i naturalnym „starzeniem się” każdej innowacji, a także małą oryginalnością – pseudoinnowacyjnością niektórych działań.

Przykładami wprowadzania innowacji w transporcie mogą być:

- upowszechnianie się samochodów elektrycznych;
- stosowanie bezpoślizgowych nawierzchni,
- stosowanie odpadów w budownictwie drogowym,
- stosowanie nawierzchni absorbujących hałas,
- stosowanie nowych rodzajów paliw (np. wodór),
- wprowadzanie kolei i tramwajów dwusystemowych (tramwaj i pociąg regionalny w jednym),
- wprowadzanie systemów sterowania ruchem,
- organizowanie systemów bimodalnych do przewozu ładunków w miastach,
- większe zróżnicowanie paliw w lotnictwie,
- budowanie statków powietrznych – pionowo wzlotów oraz tańszych i mniejszych samolotów o lżejszej konstrukcji,
- w dalszej przyszłości budowanie miast „airpolis”,
- konstruowanie szybszych statków, o napędzie elektrycznym,
- składane płaskie kontenery do przewozu ładunków masowych,
- wprowadzanie systemów informacji rzecznej,
- konstruowanie i wykorzystywanie nowych typów pojazdów np. „błotołazów” – pływających po płytkich rzekach,
- nowe innowacyjne formy finansowania rozwoju transportu.

Formułując wizję przyszłego systemu transportowego Polski, należy zakładać, że:

1. Gospodarka stanie się mniej transportochłonna, dzięki – miniaturyzacji wyrobów produkcji przemysłowej i ich modularyzacji.
2. Wzrost świadomości i wiedzy spowoduje mądrzejsze poruszanie się.
3. Nastąpi rozwój zbiorowego transportu miejskiego ale zindywidualizowanego.
4. Transport będzie miał większą autonomię ekonomiczną i prawną – nie będzie dotowany; wspierany politycznie będzie transport publiczny; nastąpi internalizacja kosztów zewnętrznych transportu zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.
5. Zwiększy się jakość w przewozach ładunków.
6. Usprawniony zostanie system sterowania elektronicznego ruchem.
7. Powstanie system szybkich kolei w Polsce.

Zrealizowanie powyższej wizji będzie uzależnione od znalezienia rozwiązań następujących kwestii/dylematów/pytań wiążących się z rozwojem transportu w Polsce:

- Czy należy koncentrować środki finansowe w wielkich i scentralizowanych systemach transportowych czy raczej wdrażać koncepcje rozproszonych systemów transportowych?
- Należy rozważyć określić lokalizacje centrów logistycznych, które będą kształtowały rozwój sieci transportu.
- Wyzwaniem jest znalezienie nowych źródeł zasilania budżetu w sytuacji spadku jego przychodów z tytułu podatku VAT od benzyny (zastąpionej innymi paliwami).
- Określenie strategii rozwoju regionalnych środków transportu.
- Określenie strategii rozwoju miejskich/ komunalnych środków/ formy transportu.

## 2.4. Zaopatrzenie w energię

Dotychczasową siłą sprawczą rozwoju energetyki była zasada tzw. dostępu strony trzeciej (*Third Part Access* – TPA)<sup>4</sup>; obecnie czynnikiem rozwojowym w energetyce stają się nowe technologie. Jest to związane z uniwersalizacją wykorzystywanych do produkcji energii technologii. Można stwierdzić, że to paliwa są tym co zadecyduje o przyszłości energetyki na świecie.

Próbując sformułować wizję rozwoju elektroenergetyki w 2030 r. należy zwrócić uwagę na pojawiające się od początku lat 90. XX w., nowe trendy w energetyce polegające na zwiększaniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE), redukcji emisji CO<sub>2</sub> oraz zwiększaniu efektywności wykorzystania (poszanowania) energii. Obrazowo mówi się o rozwoju „nowego segmentu energetyki w pakiecie energetyczno-klimatycznym 3x20”, co jest wynikiem konfliktu między instytucjami i korporacjami energetycznymi (tzw. nadbudowa) i społeczeństwem (tzw. baza), w kontekście długiego trwania i rozwoju.

Sektor energetyczny będzie musiał, w najbliższej przyszłości, sprostać wyzwaniu – nabyć zdolność do zarządzania procesami energetycznymi w warunkach globalizacji i przemian systemów polityczno-ekonomicznych. Formułowane są cele rozwoju energetyki w następującym ujęciu:

### **Cele nominalne:**

- zwiększenie wykorzystania OZE o 20%,
- redukcja emisji CO<sub>2</sub> w stosunku do 1989 r. o 20%,
- zmniejszenie jednostkowej energochłonności (EE) o 20%.

Do celów tzw. **planu drugiego** zalicza się:

- ochronę środowiska w energetyce,
- redukcję zużycia paliw.

Jako **cele planu trzeciego** przyjmowane są:

---

<sup>4</sup> Chodzi o dostęp do rynków energii.

- innowacyjność,
- bezpieczeństwo energetyczne.

Przedstawione wyżej cele rozwoju energetyki w perspektywie 2030 r., wpłyną na zmianę struktury organizacyjnej sektora energetycznego. Dotychczas w gospodarce wyodrębniano tzw. kompleks paliwowo-energetyczny, a w ramach niego sektory: górnictwo, gazownictwo, elektroenergetyka – była to struktura podmiotowa energetyki. Obecnie jest ona wzbogacana o producentów – wytwórców OZE na rynku: ciepła, energii elektrycznej, a także na rynku paliw transportowych. Zakłada się, że do 2020 r., energetyka ulegnie daleko idącym przemianom i będzie się wyodrębniać raczej strukturę przedmiotową energetyki, na którą złożą się: wielkoskalowa elektroenergetyka konwencjonalna, operatorzy energii wytwarzanej w ramach „pakietu 3x20” i rolnictwo energetyczne.

W perspektywie najbliższych lat można prognozować następujące zjawiska:

- nastąpi pożegnanie z ropą naftową;
- nastąpi niewielki wzrost cen żywności w wyniku rozwoju OZE z upraw biopaliw – ceny energii ze źródeł konwencjonalnych wzrosną ale biopaliw spadną<sup>5</sup>;
- zwiększy się wykorzystanie paliw drugiej generacji, gazowych, pochodzących ze zgazowywania biomasy;
- rozwinie się rolnictwo energetyczne;
- nastąpi nowa konsolidacja w energetyce: kompetencji, powiązań biznesowych ale niekoniecznie samych przedsiębiorstw energetycznych;
- rozwinie się i kształtować będzie współpraca lokalnych przedsiębiorstw energetycznych (OZE) z samorządem gminy i rolnikami.

Mając na uwadze zachodzące w energetyce przemiany można rekomendować, aby polska prezydencja w Unii Europejskiej w 2011 r. skoncentrowała się m.in. na wdrażaniu unijnego pakietu energetyczno-klimatycznego, w tym wspomaganiu zwiększania udziału OZE. Cele te należy uwzględnić również w polityce energetycznej państwa. Powinna ona, m.in. odpowiadać na kluczowe z punktu widzenia przyszłości pytanie, czy Polska będzie w stanie produkować energię w rozproszeniu czy w konwencjonalnych, scentralizowanych w branżach sektora energetycznego? Formułując przyszłe kierunki polityki energetycznej kraju należy mieć na uwadze to, że Unia Europejska nakierowuje swoją politykę na wspieranie rozwoju regionów – czynnikiem tego rozwoju może być np. produkcja biomasy OZE; nie należy natomiast oczekiwać wsparcia ze strony UE dla branż przemysłowych, takich jak np. górnictwo.

Analizując obecną strukturę cen różnych form energii można stwierdzić, że wygląda ona następująco: 1:3:9 – w układzie: ciepło (1), energia elektryczna (3) i energia zużywana w transporcie (9). W przyszłości energia cieplna stanie się droższa, ze

---

<sup>5</sup> Koszty energii pierwotnej i ceny energii użytkowej (końcowej) są relatywnie niewielkie w rolnictwie (uprawach energetycznych), natomiast bardzo duże rozbieżności występują w produkcji energii konwencjonalnej.

względem na konieczność pełniejszej internalizacji kosztów zewnętrznych. Energia elektryczna utrzyma mniej więcej aktualny poziom cen – obecnie jest produkowana przy niskiej sprawności urządzeń wytwórczych, którą jednak będzie można zwiększyć produkując elektryczność w skojarzeniu (utrzymując tym samym ceny na poziomie zbliżonym do obecnego); ceny paliw są kształtowane przez wysoką akcyzę. Można przewidywać, że w przyszłości te relacje cenowe spłaskczą się. Zakłada się przy tym, że będzie następował wzrost cen wszystkich typów energii; na rynkach będą występować zależne od koniunktury wahania cen energii elektrycznej i ciepłej oraz paliw, jednak będą one relatywnie mniej odczuwalne, ponieważ społeczeństwo będzie coraz bogatsze.

Do istotnych uwarunkowań związanych z rozwojem energetyki należy zaliczyć również potrzebę opracowania koncepcji inkorporacji kosztów zewnętrznych do cen paliw i energii. Wśród warunków przestrzennych należy wymienić problemy lokalizacyjne związane z rozwojem sieci energetycznych i infrastruktury. Należy zwrócić uwagę, że istnieją znaczne możliwości technologiczne zwiększenia przepustowości energii w starych lokalizacjach sieci przesyłowych, podobnie jak możliwości przebudowy elektrowni w nowych technologiach na bazie istniejących lokalizacji.

Można przyjąć, że planowanie przestrzenne może pomóc w „równoważeniu” i ograniczaniu potrzeb energetycznych społeczeństwa przede wszystkim przez:

- wskazanie (wyznaczenie stref) rozwoju energetyki ze źródeł odnawialnych, np. lokalizacji farm wiatrowych (głównie w odpowiednie odległości na morzu i ewentualnych innych bezkolizyjnych lokalizacjach), obszarów predysponowanych do uprawy biomasy energetycznej, lokalizacji biogazowni itp. (planowanie krajowe, regionalne i miejscowe);
- tworzeniu zwartych struktur osadniczych (*compact city*, *smart growth*) i struktur miejskich projektowanych na zasadzie wymieszania funkcji (*mixed used development*) ograniczających potrzebę rozbudowy systemu zaopatrzenia w ciepło oraz umożliwiających wykorzystanie ciepła odpadowego (np. z oczyszczalni ścieków), a także minimalizujących potrzeby przemieszczania się ludności (planowanie miejscowe i metropolitalne).

## 2.5. Gospodarka morska

Stwierdzić można, że obecnie następuje zmiana struktury gospodarki morskiej w Polsce. Formułując wizję rozwoju gospodarki morskiej, należy przyjąć, że:

- wzrost wykorzystania turystycznego morza będzie możliwy przy zwiększeniu dostępności wybrzeża;
- nastąpi zwiększenie intensywności wykorzystania gospodarczego i społecznego morza; będzie to wynikało także z polityki UE w przedmiotowym zakresie; może to oznaczać wzrost konfliktów na obszarach morskich.

Do podstawowych uwarunkowań rozwoju gospodarki morskiej w Polsce można zaliczyć:

- polityczne, granice, strefa ekonomiczna;
- przyrodnicze i ochronne (project BALANCE – Helcom);
- energetyczne, energetyka wiatrowa, wykorzystanie energii prądów morskich (27 TWh do 2020 r. na obszarach morskich);
- morskie obszary wojskowe;
- obszary wydobywania zasobów morskich;
- energetyczne, związane z rozmieszczeniem infrastruktury „kablowej”; koncepcja *supergrid* i połączenia systemów energetycznych państw bałtyckich;
- żegluga na morzu – wymagająca koordynacji i cywilizowania ze względu na wzrost zagęszczenia ruchu;
- istniejące na Bałtyku składowiska broni z II Wojny Światowej.

Analizując problemy związane z gospodarką morską można sformułować postulat podniesienia rangi i znaczenia planowania przestrzennego na morzu. Nie jest ono bowiem planowaniem krajowym, wojewódzkim czy miejscowym. Gospodarowaniu terenami morskimi powinien służyć obowiązek tworzenia planów zagospodarowania obszarów morskich.

Pośród innych ważnych aspektów przestrzennych gospodarki morskiej należy zwrócić uwagę na specyficzne problemy związane z zagospodarowaniem pasa brzegowego. Planowanie zagospodarowania pasa brzegowego (albo pasa technicznego) znajdujące się w kompetencjach urzędów morskich powinno być uregulowane odrębnie od obszarów *stricto* morskich (akwenów) czy lądowych. Plaża jest bardzo szczególnym obszarem, zmieniającym się pod wpływem czynników naturalnych, a zarazem mającym często duże znaczenie gospodarcze. Powierzenie w tym obszarze kompetencji gminom nadmorskim (planowanie miejscowe) byłoby błędem z tego względu, że brzeg morski jest dobrem wspólnym należącym nie tylko do mieszkańców określonej gminy. Planowanie strefy brzegowej pozostawione w gestii urzędów morskich wraz z planowaniem zagospodarowania akwenów może z kolei nie oddawać specyfiki problemów tej przestrzeni. Określenie granicy planowania lądowego i morskiego dokładnie na linii brzegowej byłoby rozwiązaniem najgorszym z możliwych, albowiem wówczas od lądu do linii brzegowej podmiotem zarządzającym byłyby władze lokalne, natomiast od linii brzegowej w głąb morza – minister infrastruktury. Dlatego też, można rozważyć postulat włączenia planowania pasa brzegowego w zakres planowania regionalnego (tj. na poziomie wojewódzkim).

## Uwagi końcowe

Próbując dokonać podsumowania konferencji można stwierdzić, że znaczna część wniosków dotyczyła kwestii instytucjonalnych i związanych z problemami

wdrażania *Koncepcji*. Główne konkluzje, wyłaniające się w toku dyskusji nad тезami przedstawionych referatów można sformułować następująco, adresując je do administracji rządowej:

1. Użyteczność *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)* jako instrumentu sterowania procesami rozwoju w długiej perspektywie czasu, będzie uzależniona od dokonania dogłębnej – zasadniczej – reformy systemu planowania. Budując nowy system gospodarowania przestrzenią powinno się uwzględniać dwa podstawowe dla procesu planowania zjawiska: występowanie tzw. wad rynku, ale i ułomności funkcjonowania instytucji publicznych. Skuteczność planowania może być zwiększona przez oprzyrządowanie go dalszymi instrumentami – ze zwróceniem szczególnej uwagi na potrzebę ekonomizacji planowania, czyli wyposażania go w takie instrumenty, jak: podatek katastralny, opłaty planistyczne itp. Wymaga to zintegrowania z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (lub nowym aktem prawnym) przepisów ustaw dotyczących gospodarowania gruntami (np. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*).
2. Nieskuteczność planowania wynika w dużym stopniu z istnienia w gospodarce przestrzennej wielu regulacji specjalnych wyłączających z procesu planowania część tożsamej dla niego problematyki, od czego należy odchodzić projektując nowy system.
3. Słabości instytucjonalne lub zgoła brak publicznych służb planistycznych są kolejną przyczyną niskiej skuteczności planowania.
4. Możliwość wdrażania *KPZK*, zależy od czytelnego określenia relacji między poszczególnymi poziomami planowania: krajowym, regionalnym, lokalnym, z uwzględnieniem zasady subsydiarności.
5. Należy rozwijać metody i instrumenty planowania na poziomie krajowym, także przez ich adaptację z warsztatu planowania regionalnego i lokalnego; można np. rekomendować na poziomie krajowym wykorzystanie technik strefowania – wyznaczania stref występowania pewnych problemów „przestrzennych” czy potencjałów rozwojowych, z określeniem kierunków i instrumentów polityki przestrzennej rekomendowanych do stosowania w tych strefach.
6. Głównym problemem i wyzwaniem dla polityki i planowania zagospodarowania przestrzennego na poziomie krajowym jest potrzeba zwiększenia spójności przestrzeni Polski z pozostałą częścią przestrzeni europejskiej oraz sukcesywne podnoszenie jej konkurencyjności. Podstawowymi uwarunkowaniami tego procesu są:
  - przemiany demograficzne determinujące kierunki i koncepcje rozwoju sieci osadniczej kraju ze szczególnym zwróceniem uwagi na miasta i obszary metropolitalne, a także tereny wiejskie;
  - konieczność rewizji przyszłych kierunków i form zagospodarowania przestrzennego w kontekście przewidywanego wzrostu cen nośników energii, implikująca również potrzebę innowacyjnego podejścia do rozwoju systemów transportowych oraz zwiększenia wykorzystania OZE;

- wpływ skutków zmian klimatycznych na zagospodarowanie przestrzenne i możliwości adaptacji struktur przestrzennych do ewentualnych negatywnych zmian;
- konieczność ochrony przed antropogeniczną presją najcenniejszych przyrodniczych, krajobrazowych, a także kulturowych obszarów i obiektów znajdujących się w przestrzeni kraju oraz potrzeba wypracowania i wdrożenia racjonalnych metod kształtowania środowiska (wprowadzenie standardów do systemu planowania zagospodarowania przestrzennego, upowszechnienie praktyki wykonywania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko itp.);
- nowe wyzwania wiążące się z rosnącą intensywnością i nowymi formami wykorzystania gospodarczego obszaru morza i strefy brzegowej, implikujące potrzebę planowania rozwoju tych obszarów.