

PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania
im. St. Leszczyckiego PAN w Warszawie

STAN I JAKOŚĆ ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE W ŚWIECIE BADAŃ GEOGRAFICZNYCH

Abstract: Condition and Quality of Spatial Planning in Poland on the Background of Geographical Research. The main objective of this paper is to highlight issues related to the diagnosis of spatial elements in Poland and its impact on the wider quality and standard of living and business activities. Presents the following topics: functional relationship as the core of the spatial organization of the country and regions, the importance of demographic changes taking place for the settlement planning on a national scale, regional and local authorities and the level and the state of planning in the communities in the light of these considerations.

Wprowadzenie

Głównym celem opracowania jest naświetlenie zagadnień związanych z diagnozą niektórych elementów zagospodarowania przestrzennego w Polsce i ich wpływu na szeroko rozumianą jakość i warunki życia oraz prowadzenie działalności gospodarczej. Problemy te najogólniej można formułować pod względem opisowo-diagnostycznym (czyli danie odpowiedzi na pytanie „jak jest?”), wyjaśniającym (dlaczego tak jest?), prognostycznym (jak będzie?), praktycznym (jakie korzyści/straty, szanse/zagrożenia) oraz realizacyjnym (co należy robić?).

Na początek należy zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie przedmiotowe i metodyczne, wynikające z tego, że zarówno zagospodarowanie przestrzenne, jak też jakość życia, należą do zagadnień o wyjątkowo szerokim spektrum tematycznym. Z metodologicznego punktu widzenia, istnieje zatem poważne zagrożenie eklektycznością czy synkretyzmem, związanymi z heterogenicznością przedmiotu badań. Natomiast z powodów praktycznych, badania zagospodarowania przestrzennego w aspekcie jakości życia będą miały naturalną tendencję do bardzo szerokiego ujmowania (Śleszyński *et al.* 2007).

Wkład geografów w studia nad planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym datuje się już od czasów sprzed II wojny światowej, kiedy prof. Stanisław Leszczycki prowadził prace związane z rozwojem regionalnym Podhala (Leszczycki 1938). Później kierunki badań prowadzonych przez geografów obejmowały różnorodne zagadnienia, związane zarówno z przyrodniczymi, jak i społeczno-gospodarczymi aspektami rozwoju lokalnego i regionalnego. Geografię polską w całym okresie powojennym, jak i w ostatnich dwóch dekadach, cechowało silne związanie z urbanistyką i ogólnie, praktyczny wymiar podejmowanych studiów, najpełniej wyrażane w pracach zwłaszcza wspomnianego Leszczyckiego oraz jego współpracowników i uczniów (por. na ten temat Degórski *et al* 1998; Dziewoński 1974; Leszczycki 1975; Parysek 1990; Węclawowicz i Kozłowski 2002). Warto również wspomnieć, że główny ośrodek badań geograficznych, jakim w okresie powojennym był Instytut Geografii PAN, w 1974 r. przyjął nazwę Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Współcześnie kilka innych ośrodków geograficznych w kraju w swych nazwach instytucjonalnych nawiązuje bezpośrednio do gospodarki przestrzennej. Wyrazem ewolucji geografii w stronę zastosowań praktycznych jest ostatnio włączenie wspomnianego IGiPZ PAN do Wydziału IV zreformowanej PAN – Nauk Technicznych, razem m.in. z instytutami zajmującymi się urbanistyką i budownictwem.

W ostatniej dekadzie można obserwować silny wzrost zainteresowania problematyką rozwoju w różnych skalach przestrzennych. Niewątpliwie jednym z powodów tego jest pogarszający się stan otoczenia i środowiska życia człowieka. Skutkuje to narastającymi problemami i konfliktami użytkowania. Pogarsza się jakość życia i zagospodarowania przestrzennego we wszystkich skalach geograficznych. Przemiany polityczne, społeczne i ekonomiczne 1989 r., które przyniosły nadzieję na opamiętanie impasu w gospodarce przestrzennej lat 80. ubiegłego wieku, ale z czasem okazały się motorem pogłębienia jeszcze większego kryzysu, głównie z powodu ideologicznego traktowania planowania przestrzennego jako „reliktu minionej epoki” i praktycznego zarzucenia hierarchiczności planowania. Wszechobecny i narastający chaos przestrzenny przyczynia się do niskiej efektywności systemów społeczno-gospodarczych, trwale ograniczając możliwości rozwojowe miast i regionów. Spotykane są coraz częściej opinie, że rosnące koszty funkcjonowania (zwłaszcza infrastruktury), wraz z równoległe zachodzącym pogarszaniem się jakości życia (np. dostępności przestrzennej), mogą być przyczyną spadku zainteresowania inwestycyjnego. Dotyczy to zwłaszcza stolicy kraju, w której ze względu na jej wielkość i znaczenie, kryzys gospodarki przestrzennej jest najbardziej jaskrawy i dotkliwy.

Jest niezrozumiałym paradoksem, że polskie miasta, przy relatywnie niskich wskaźnikach intensywności zagospodarowania (w porównaniu do miast zachodnich), nie radzą sobie z bardziej radykalną przebudową systemów infrastruktury, zwłaszcza w zakresie transportu. W tym kontekście szczególnym pesymizmem napawa porównanie liczby i zakresu wieloprzestrzennych inwestycji publicznych po

1989 r. z okresem np. poprzednich dwóch dekad, przebiegających przecież w nie-sprzyjających warunkach polityczno-gospodarczych.

Nadzieję na poprawę świadomości wśród klasy decyzyjnej, skupiającej realne narzędzia mogące przyczynić się do poprawy stanu zagospodarowania przestrzennego i jakości życia, daje wspomniany wzrost zainteresowania problematyką przestrzenną. Jest to niejako „uboczny” efekt napływu środków unijnych, które z założenia alokowane są według kryteriów przestrzennych. Po drugie wpływa na to tocząca się coraz silniej debata na temat spójności przestrzennej w Unii Europejskiej (*Spójność terytorialna...* 2009). W wyniku tego w ostatnich latach powstaje bardzo wiele wartościowych opracowań o głównie aplikacyjnym charakterze, zwłaszcza w związku z przygotowywaniem i ewaluacją projektów inwestycyjnych. Choć zawierane w nich wątki typowo geograficzne, urbanistyczne, a zwłaszcza kartograficzne w większości nie są przygotowywane przez profesjonalne zespoły badawcze, a niejednokrotnie można mieć do nich nawet poważne zastrzeżenia metodologiczne, w sumie daje to nadzieję na wzrost swego rodzaju „uświadomienia przestrzennego” i przykładanie większej wagi do gospodarki przestrzennej i planowania w różnych skalach geograficznych.

Można też powtórzyć (Śleszyński *et al.* 2007), że nadal brak jest rzeczowej dyskusji krytycznej, która pozwoliłaby na weryfikację i wzajemne porównanie kierunków badawczych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Podstawowym kryterium powinna być wartość informacyjna studiów, ale i zdolność do formułowania przekonujących syntez na podstawie szczegółowego i rzetelnego materiału analitycznego, jak i sprawdzalność formułowanych prognoz. Ostatnie z wymienionych jest z praktycznego punktu widzenia najważniejsze, a zarazem najłatwiejsze do sprawdzenia.

1. Istota jakości życia w przestrzeni

Sposoby pomiaru i oceny warunków oraz jakości życia są dosyć zróżnicowane, co wynika przede wszystkim z subiektywności przedmiotu zainteresowań. Analiz nie ułatwia to, że nieraz jest to definiowane w zależności od uwarunkowań ideologicznych czy nawet mód¹. Przyjmowany współcześnie uniwersalny wskaźnik w postaci wielkości dochodów, determinujących korzystanie lub możliwość wyboru różnych dóbr (np. Gucwa-Leśny 2002), łatwo krytykować z powodu nadmiernego ekonomizmu, pomijającego kwestie związane z niemierzalnymi aspektami, takimi jak choćby zadowolenie osobiste człowieka.

Można przyjmować, że jakość i warunki życia lub prowadzonej działalności są wypadkową stanu zaspokojenia potrzeb. Te z kolei w psychologii humanistycznej są

¹ Na przykład skonstruowany przez poczytny tygodnik *The Economist* Wskaźnik Jakości Życia (*Quality of Life Index*), często wykorzystywany dalej w różnego rodzaju rankingach inwestycyjnych, zawiera m.in. parametr równości płci.

klasycznie definiowane jako „przedmiot zaspokojenia pragnień, zachceń, zamierzeń, życzeń i wyrównywania braków, jako obiektywny odpowiednik różnorodnych przeżyć, niezadowolonych lub braków” (Maslow 1954). Według hierarchicznej teorii potrzeb tego samego autora, wyróżniono te związane z istnieniem (fizjologiczne, bezpieczeństwa, społeczne – przynależności i miłości) oraz wzrostem, czyli rozwojem (samourzeczywistnienie i samorealizacja, wiedza i rozumienie świata, potrzeby estetyczne). Przy tym potrzeby podstawowe są położone w dole hierarchii, a wzrostu na jej górze. Kolejne potrzeby wyższego rzędu stają się odczuwalne dopiero wtedy, gdy typy poprzedzające je zostaną w określonym stopniu (co nie znaczy zupełnie) zaspokojone.

W psychologii przyjmuje się też, że źródłem potrzeb jest system wartości, czyli „subiektywny stosunek między podmiotem a przedmiotem, wyrażający się w postawach kierujących zachowaniem” (Lewicka, Trzebiński 1985). Ponieważ każdy typ kultury, a w jej ramach każda warstwa, klasa, a nawet grupa społeczna i w pewnym znaczeniu każdy osobnik, mają własną hierarchię potrzeb, stąd trudności, a właściwie obiektywna niemożność konstrukcji jednolitego systemu wskaźników stanu zaspokojenia tych potrzeb, czyli jakości życia (Śleszyński 2004). Z tego powodu każdy zestaw mierników może zostać zakwestionowany, jakkolwiek z powodów praktycznych należy przyjmować pewien minimalny ich zestaw, akceptowalny przez większość społeczeństwa.

Jak według teorii hierarchii potrzeb można klasyfikować i objaśniać kwestie dotyczące zagospodarowania przestrzennego? Wydaje się, że trzeba najpierw rozróżnić dwa aspekty planowania przestrzennego: funkcjonalny i morfologiczny. Pierwszy z nich wiąże się z możliwościami zaspokojenia konkretnych potrzeb. Kryje się za tym tradycyjne rozumienie zagospodarowania przestrzennego, jako zbioru urządzeń infrastruktury punktowej, liniowej i powierzchniowej, mającej wspomagać i kształtować działalność człowieka w różnych jego przejawach (praca, zamieszkanie, edukacja, czas wolny, itd.) – tab. 1. Drugi aspekt wiąże się z potocznym, wizualnym rozumieniem ładu przestrzennego, jako estetycznie wypełnionej, czyli uporządkowanej oraz celowo zagospodarowanej przestrzeni.

Tabela 1

Hierarchia potrzeb Maslowa a zagospodarowanie przestrzenne

Kategorie potrzeb (kolejność hierarchiczna od góry do dołu)	Cechy jakościowe zagospodarowania przestrzennego
1. Potrzeby fizjologiczne 2. Potrzeby bezpieczeństwa 3. Potrzeby przynależności 4. Potrzeby uznania 5. Potrzeby samorealizacji	Stan infrastruktury Dostępność przestrzenna Organizacja terytorialna Hierarchia funkcjonalna Ład i estetyka otoczenia

Źródło: Opracowanie własne.

Właściwe zagospodarowanie przestrzenne, zarówno w aspekcie funkcjonalnym, jak i morfologicznym, jest warunkiem koniecznym do spełniania potrzeb człowieka. Natomiast hierarchia potrzeb Masłowa może tłumaczyć, dlaczego różne społeczeństwa przykładają większą lub mniejszą wagę do poszczególnych cech infrastruktury. Okazuje się, że wartości estetyczne znajdujące się na samej górze piramidy potrzeb, będą brane pod uwagę dopiero wtedy, gdy zaspokojone zostaną inne potrzeby. To dlatego społeczeństwa stojące na niskim poziomie rozwoju nie przykładają wagi do wyglądu otoczenia, gdyż zaprzątnięte są bardziej palącymi potrzebami egzystencjalnymi. Dla Polski wypływa stąd pesymistyczny wniosek, że sprawy gospodarki przestrzennej tak długo nie będą priorytetowe, dopóki kraj nie upora się z zapóźnieniem cywilizacyjno-infrastrukturalnym, zaspokajającym zwłaszcza potrzeby mieszkaniowe.

2. System osadniczo-transportowy jako szkielet organizacji przestrzennej kraju i regionów

Najtrwalszym elementem zagospodarowania przestrzennego są osiedla ludzkie. Sieć osadnicza wraz z siecią transportową oraz wzajemnymi powiązaniem o charakterze funkcjonalnym, czyli system osadniczo-transportowy, stanowią podstawowy szkielet organizacyjny dla wszystkich poziomów geograficznych terytorialnych systemów społecznych (np. w ujęciu Chojnickiego 1988). Z punktu widzenia jakości życia ma to dwojakie znaczenie. Po pierwsze, ze względu na koncentrację miejsc pracy i zamieszkania, systemy osadniczo-transportowe są głównym przedmiotem planowania przestrzennego, albo wpływ tych systemów na inne elementy otoczenia, zwłaszcza środowisko, powoduje konieczność obejmowania planowaniem przestrzennym obszarów co do zasady niezamieszkałych, ale w jakiś sposób uzależnionych od działalności człowieka. Po drugie, z powodu swej małej zmienności czasoprzestrzennej, są elementem w największym stopniu stabilizującym systemy nadrzędne w stosunku do zagospodarowania przestrzennego, tj. wspomniane terytorialne systemy społeczne (społeczno-ekonomiczne). Jakość zagospodarowania przestrzennego w skali ponadlokalnej może zatem być mierzona stanem rozwoju i cechami funkcjonalnymi systemów osadniczo-transportowych.

Powolność zmian i wiążąca się z tym ograniczoność wpływu daje stabilność całego systemu. Im większa jednostka osadnicza, z tym większym prawdopodobieństwem można prognozować lub szacować jej podstawowe cechy w czasie, takie jak np. liczbę i strukturę zamieszkującej populacji, zasięg oddziaływania czy zajmowaną powierzchnię. Jednocześnie z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego kształtowanie, czyli w szczególności tworzenie, stabilizowanie, podtrzymywanie i likwidowanie efektywnych lub nieefektywnych powiązań funkcjonalnych powinno być naczelnym priorytetem polityki przestrzennej. Także zmiany zachodzące w obrębie systemów transportowo-osadniczych, powinny być nadrzędną przesłanką do kształto-

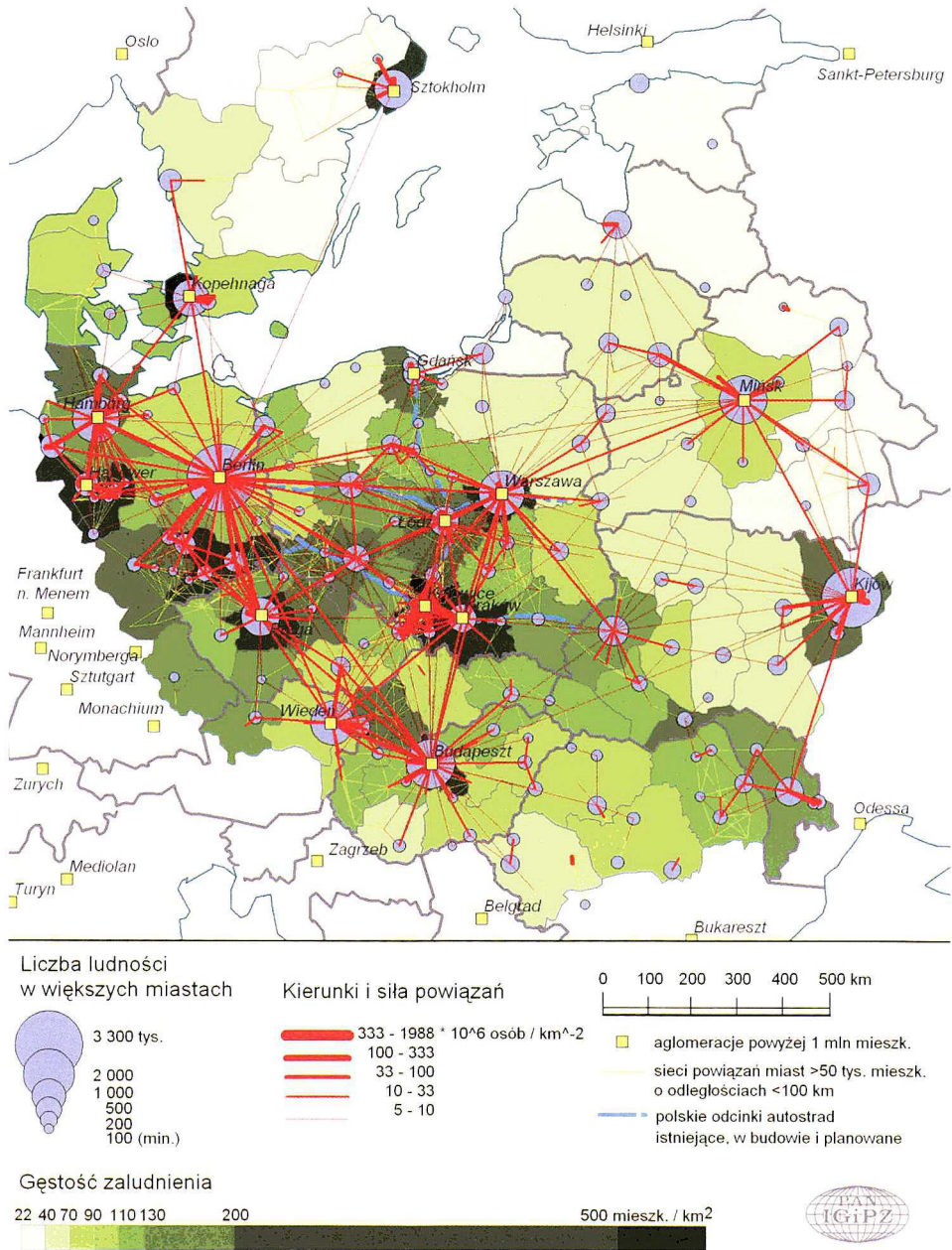
wania zgodnego z zasadami efektywności i zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie, ponieważ jak wspomniano są to elementy najwolniej zmieniające się, możliwości ich racjonalnego kształtowania zgodnego ze stawianymi celami są najtrudniejsze i z założenia muszą być długofalowe.

Policentryczność polskiego systemu osadniczego jest kwestią w tym samym stopniu znaną, co niedocenianą. Podstawowym błędem i zaniechaniem korzyści wypływających z rozmieszczenia i wielkości głównych ośrodków miejskich jest kształtowanie powiązań funkcjonalnych często w oderwaniu od naturalnych wewnętrznych ciężarów grawitacyjnych (ryc. 1A). W ten sposób nie są wykorzystywane liczne korzyści, wpływające z braku dysproporcji wielkościowych (brak nadmiernych tendencji do koncentracji, efektów sprzężeń zwrotnych), większego prawdopodobieństwa wystąpienia synergii, a w efekcie obniżania kosztów działalności i konkurencyjności poszczególnych ośrodków. Dwie dekady transformacji przyniosły nie tylko zastój w kształtowaniu wewnętrznych powiązań funkcjonalnych, ale co więcej, spetryfikowały niekorzystny układ głównych szlaków transportowych. W pierwszej kolejności dotyczy to zwłaszcza podporządkowania priorytetów inwestycyjnych tranzytowi i importowi lub ogólnie, w nawiązaniu do gospodarczych ciężarów zewnętrznych (ryc. 1B). Jeśli analizować planowaną i powstającą po 1989 r. w Polsce sieć nowoczesnych dróg szybkiego ruchu, to okaże się, że wpisywała się ona nie tylko w niewydajny kolonialny układ szachownicowy (Komornicki *et al.* 2006), ale w efektywny koncentryczno-radialny układ względem Berlina (A2 i A4 plus S3 i A1 – Śleszyński 2008).

Aby poprzeć empirycznie powyższe tezy, należałoby obliczyć efektywność istniejących powiązań osadniczo-transportowych. W tym celu skonstruowano odpowiedni wskaźnik, wykorzystujący model grawitacji (Śleszyński 2009; ryc. 2). W pierwszej kolejności wyznaczono sieć głównych ośrodków osadniczych (32 ośrodki miejskie o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys.), a na jej podstawie utworzono macierz potencjalnych połączeń transportowych pomiędzy nimi. Dalej na podstawie wymienionego modelu grawitacyjnego obliczono siły oddziaływań między poszczególnymi ośrodkami. Końcowy wskaźnik został obliczony w ten sposób, że istniejące, rzeczywiste połączenia nowoczesną siecią drogową stanowiły udział odpowiadających im sił oddziaływań w sumie wszystkich potencjalnych połączeń. Maksymalna wartość wskaźnika mogła zatem wynieść 100%: byłaby to sytuacja, w której jest możliwe dotarcie drogą o wysokich parametrach z każdego do każdego ośrodka.

Nowoczesną sieć transportu drogowego zdefiniowano jako wszystkie drogi dwujezdniowe (4 pasy ruchu i więcej), w tym autostrady, drogi ekspresowe i drogi szybkiego ruchu (GP), umożliwiające uzyskiwanie wysokich prędkości projektowych oraz wyprzedzanie bez konieczności zmiany pasa ruchu. Zakładano, że drogi te łączą w efektywny sposób poszczególne ośrodki, jeśli ich długość nie jest większa niż 120% odległości w linii prostej (w ten sposób nie były uwzględniane teoretycznie możliwe, choć w praktyce niewykorzystywane okrężne połączenia, np. Poznań z Katowicami przez Łódź).

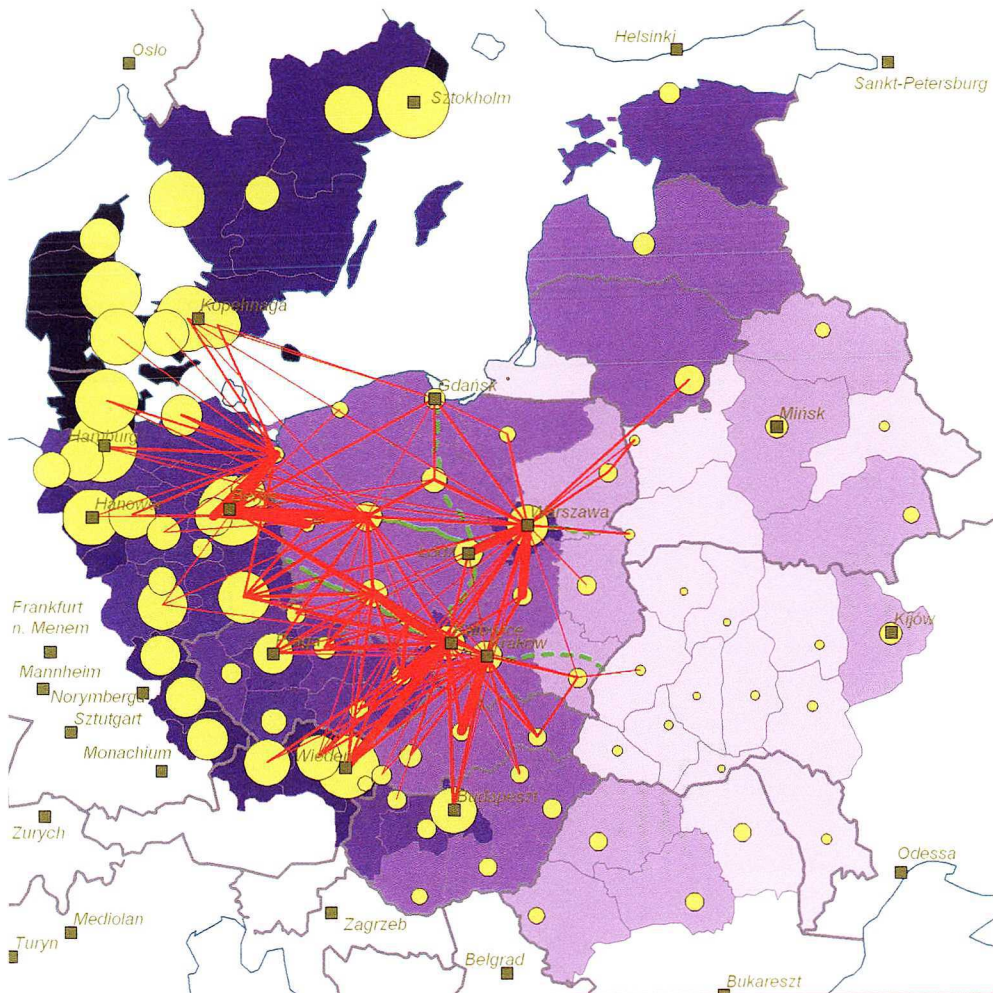
A. LUDNOŚCIOWE



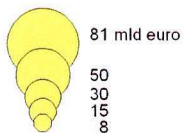
Ryc. 1. Istniejące ciążenia grawitacyjne (2006) i efektywność powiązań osadniczo-transportowych najważniejszych ośrodków miejskich (1989 i 2008).

Źródło: Śleszyński 2008 (A), Śleszyński 2009 (B).

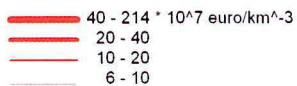
B. GOSPODARCZE (PKB)



Wartość PKB (2004)



Kierunki i siła powiązań
(tylko z regionami polskimi)



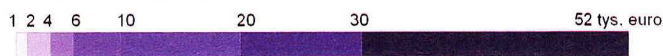
0 100 200 300 400 500 km

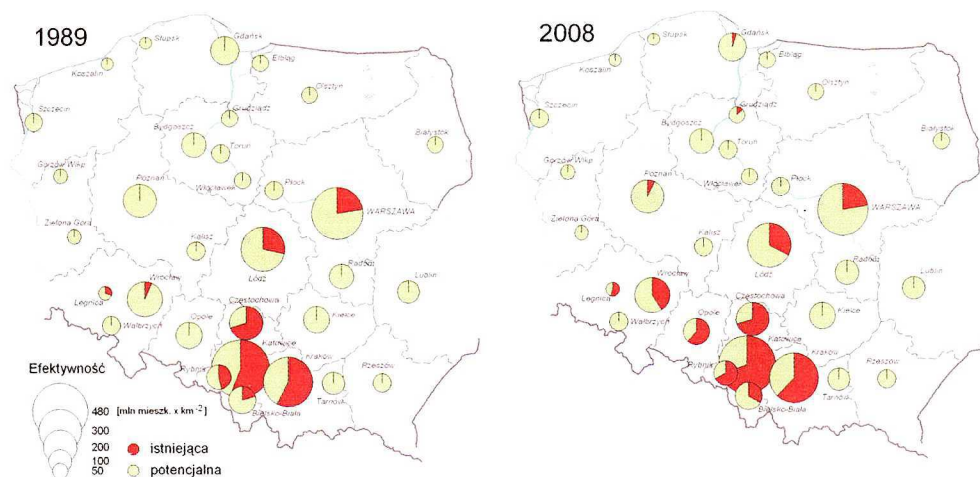


■ aglomeracje powyżej 1 mln mieszk.

— polskie odcinki autostrad
istniejące, w budowie i planowane

Wartość PKB na 1 mieszkańca





Ryc. 2. Efektywność powiązań osadniczo-transportowych nowoczesną siecią transportu drogowego największych 23 ośrodków miejskich (1989 i 2008).

Źródło: Śleszyński 2009.

Początkowa efektywność transportowo-osadnicza była relatywnie niska i wahała się w zależności od przyjmowanego wariantu grawitacyjnego w granicach 22-34% (1989 r.). Również we wszystkich wariantach rozbudowa sieci w latach 1989-2008 nie przyniosła istotnej poprawy, bowiem wzrost, który nastąpił w ciągu dwudziestu lat (ok. 8 pkt proc.), był mniejszy, niż w poprzednich dekadach.

Opisane niekorzystne tendencje w kształtowaniu powiązań transportowo-osadniczych po 1989 r. zostały częściowo zażegnane dopiero w ostatnich pięciu latach, m.in. w związku z uruchomieniem programu budowy sieci dróg ekspresowych, zwłaszcza wychodzących promieniście z Warszawy i w większym stopniu nastawionych na popyt wewnętrzny (inną kwestią jest tempo realizacji tego programu). Bardzo niepokojące i niebezpieczne są jednak sygnały, wskazujące na plany omijania dużych zespołów miejskich przez ważne korytarze transportowe, jak np. Białegostoku przez Via Baltica. Nie jest też już możliwe skierowanie powiązań funkcjonalnych przez inne ośrodki krajowe i regionalne, jak np. równoleżnikowego korytarza Warszawa-Poznań-Berlin przez jedno z miast lubuskich (Gorzów Wielkopolski lub Zieloną Górę), czy przyspieszenie lokalizacji głównego węzła transportu drogowego w okolicach Warszawy, zamiast Łodzi². W planach nie wykorzystuje się wysokiego potencjału własnego innych większych miast leżących blisko siebie, np. Warszawa-Płock-Włocławek-Toruń-Bydgoszcz. Pozytywne jest natomiast przyspieszenie kształtowania powiązań w korytarzu A4, który jest najbardziej efektywnym pasmem z punktu widzenia potencjalnych ciąż grawitacyjnych.

² Ten wariant ma jednak swoje zalety, związane z osłabianiem hipertrofii gospodarczej Warszawy oraz obroną Łodzi przed degradacją.

3. Znaczenie zachodzących przemian demograficzno-osadniczych dla zagospodarowania przestrzennego w skali krajowej, regionalnej i lokalnej

W perspektywie długoterminowej podstawowe znaczenie dla wzrostu lub spadku znaczenia poszczególnych ośrodków osadniczych mają stałe i okresowe przemieszczenia przestrzenne ludności. Nabierają one szczególnej wartości w warunkach niskiej stopy urodzeń, nie zapewniającej prostej zastępowalności pokoleń, a następnie równoważenia rynku pracy. Dlatego atrakcyjność miast dla stałych przemieszczeń ludności oraz substytucja procesów migracji przez poszerzanie stref dojazdów do pracy, stają się głównymi czynnikami decydującymi o rozwoju lub regresie demograficznym.

Współcześnie w Polsce mamy do czynienia z kilkoma podstawowymi w sensie ilościowym procesami demograficzno-przestrzennymi:

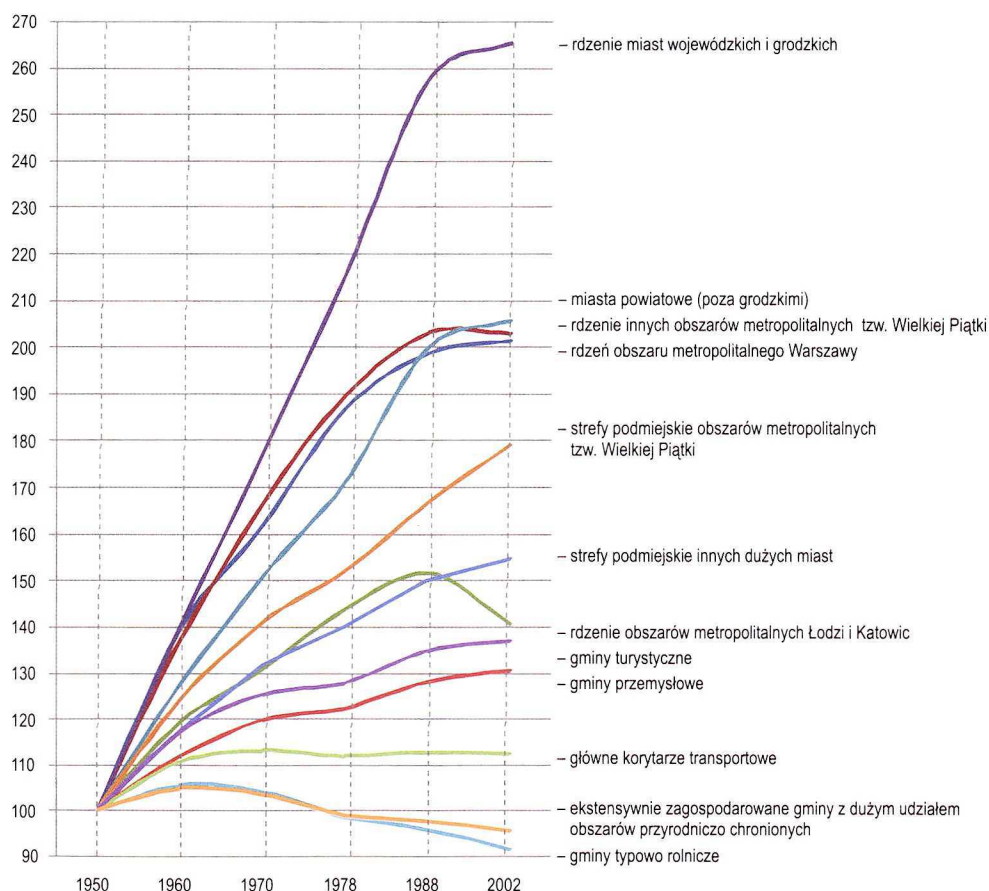
- a) depopulacją głównie peryferyjnie położonych obszarów wiejskich przy silnym starzeniu się pozostającej na miejscu ludności;
- b) koncentracją młodszych i lepiej wyedukowanych roczników na obszarach metropolitalnych, zwłaszcza miast „wielkiej piątki” (Warszawa, Poznań, Trójmiasto, Wrocław, Kraków);
- c) wewnętrzną relokacją, w tym dekoncentracją w obrębie obszarów metropolitalnych (suburbanizacją), powodującą narastające zjawisko polaryzacji demograficznej i segregacji społecznej;
- d) niespotykanym dotychczas wzrostem roli emigracji zagranicznych, w tym cyrkulacyjnych³;
- e) wzrostem wielkości i zasięgów mobilności dziennej w postaci dojazdów do pracy, wskutek m.in. powszechności motoryzacji i efektu substytucji rynków pracy z powodu wysokich kosztów zamieszkania.

Zmiany sytuacji demograficznej wewnątrz kraju w ostatnim półwieczu reje-struje ryc. 3. Szczególnie charakterystyczne jest tutaj występujące po 1989 r. zahamowanie wzrostu rdzeni miejskich przy kontynuacji wzrostu stref podmiejskich, dające podstawy do wnioskowania na temat zmiany stadium urbanizacji. Natomiast wspomniana depopulacja, jak się okazuje, dotyczy przede wszystkim obszarów typowo rolniczych i cennych przyrodniczo, a więc wyłączanych z użytkowania. Symptomatyczny jest też brak aktywizacji demograficznej korytarzy transportowych, co w praktyce oznacza niepowodzenie węzłowo-pasmowej koncepcji rozwoju kraju. Charakterystyczna jest też wysoka koincydencja dynamiki ludnościowej miast „wiel-

³ Według ostatnich szacunków GUS, w 2009 r. poza granicami kraju czasowo przebywało 1870 tys. osób (*Informacja...* 2010). Otwarcie rynków pracy Niemiec i Austrii 1 maja 2011 r. przyniesie najprawdopodobniej pogłębienie tej emigracji. Z dużą pewnością można też zakładać, że ujawnione zostaną dotychczasowe niezarejestrowane w Polsce migracje, częściowo podjęte jeszcze nawet w latach 80. ubiegłego wieku, identyfikowane na podstawie porównań przekroczeń granicy (Sakson 1998).

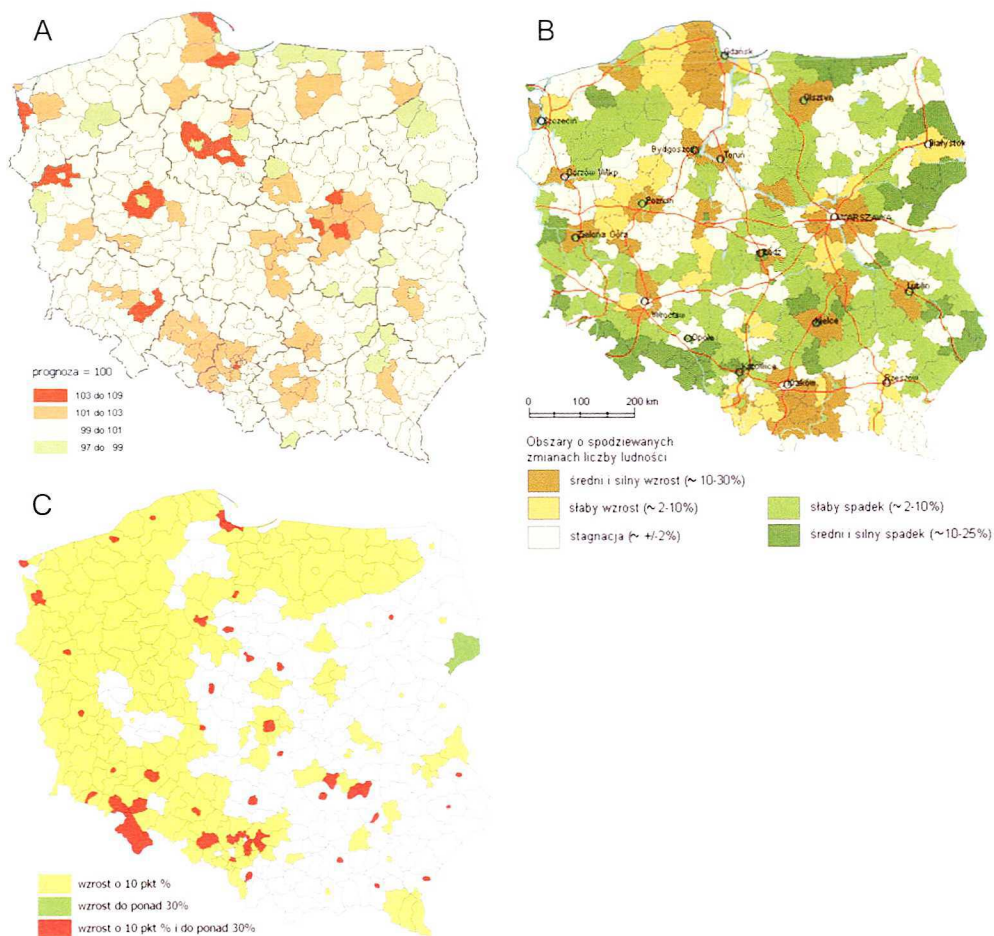
kiej piątki” i Warszawy, świadcząca o prawidłowościach rozwoju policentrycznego. Co interesujące, podobne względne zmiany odnotowywały, oprócz wspomnianych, również inne miasta (powiatowe niegrodzkie i mniejsze).

Obecne prognozy demograficzne wskazują na nieuchronny spadek liczby ludności Polski w najbliższych dekadach. Proces ten będzie nierównomierny w skali kraju. Można przypuszczać, że zostanie utrzymana koncentracja zasobów ludzkich w największych ośrodkach miejskich (ryc. 4B). Wskazuje na to przede wszystkim brak alternatyw dla polaryzacji ekonomicznej i tym samym utrzymanie wysokiego zapotrzebowania na pracę. Największe i najbardziej rozwinięte ośrodki miejskie pozostaną długo jeszcze atrakcyjne, jako miejsca przyciągania (wysysania) młodszej i bardziej przedsiębiorczej ludności, nawet mimo wyraźnego osłabienia potencjału demograficznego w tradycyjnych regionach źródłowych (zwłaszcza w przypadku Warszawy).



Ryc. 3. Względne zmiany w rozwoju demograficznym obszarów o różnej specyfice funkcjonalnej

Depopulacja i osłabienie poziomu migracji spowoduje dosyć radykalne zmiany struktury biologicznej ludności, zarówno na obszarach zurbanizowanych, jak i wiejskich. Nastąpi bardzo wysoki przyrost liczby ludności w wieku poprodukcyjnym, przede wszystkim na obszarach zachodnich części kraju oraz w miastach subregionalnych (ryc. 4C). Można zatem wnioskować, że struktura demograficzna w skali całego kraju będzie bardziej wyrównana, gdyż w chwili obecnej starość demograficzna cechuje przede wszystkim tereny wschodniej Polski.



Ryc. 4. Przewidywane zmiany demograficzne w Polsce do 2030 r.

- A – porównanie projekcji GUS w latach 2002-2008 z rzeczywistymi wynikami stanów ludności według rejestracji bieżącej. Analiza wskazuje na dosyć dobrą sprawdzalność prognoz dla większej części kraju (+/-1% w ciągu 6 lat) oraz niedoszacowanie wzrostu obszarów metropolitalnych;
- B – szacunek zmian liczby ludności do 2030 r. na podstawie modyfikacji prognozy popisywowej GUS (2004), z korekcją dotyczącą obszarów metropolitalnych i depopulacyjnych;
- C – szacunek zmian ludności w wieku poprodukcyjnym.

Koncentracja i dekoncentracja zasobów ludzkich niesie za sobą różnorakie konsekwencje dla zagospodarowania przestrzennego oraz warunków życia. Są to przede wszystkim (Śleszyński 2006):

- a) różnicowanie obciążeń systemów zabezpieczeniowych (ale tylko w przypadku różnic w systemie w obrębie kraju, np. byłych kas chorych);
- b) relokacja wykwalifikowanych zasobów pracy (wewnętrzny i zewnętrzny drenaż mózgów), co powoduje konieczność przeciwstawiania się nadmiernemu „wysysaniu” młodszych, lepiej wyedukowanych i bardziej przedsiębiorczych roczników przez np. zachęty osiedleńcze;
- c) różnicowanie popytu na określone dobra konsumpcyjne i inwestycyjne w regionach (konieczność zapewnienia dostępności do usług, szczególnie dla populacji starszej i społeczności wykluczanych);
- d) różna efektywność zagospodarowania, wymagająca dla regionów funkcjonalnych odmiennych polityk przestrzennych (Karpaty, „Ściana Zachodnia”, dolina Wisły, obszary metropolitalne, itd.);
- e) wpływ na ekonomię lokalną (samorządową) oraz podział na „biednych” i bogatych”, powodujące niepopularne systemy podziału wtórnego dóbr i ich dystrybucji (np. w postaci subwencji wyrównawczych, algorytmów oświatowych, itd.).

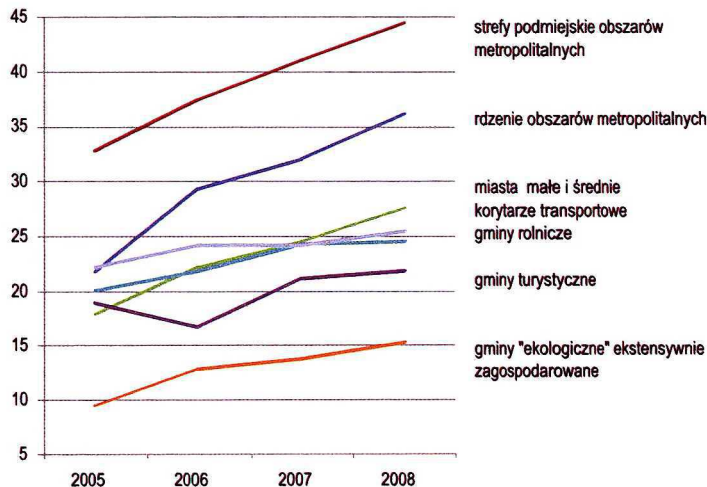
4. Planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym a warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej

Dane statystyczne GUS i Ministerstwa Infrastruktury na temat stanu zaawansowania prac planistycznych w gminach, jakie są dostępne od kilku lat i stanowią podstawę do corocznych *Raportów...* (2004-2008), nie pozostawiają wątpliwości co do realnych możliwości uporządkowania sytuacji planistycznej w kraju w najbliższej przyszłości. Pokrycie planistyczne w ostatnich czterech latach wzrosło z 17,2 do 26,5%, czyli średnio zaledwie o 2,3 pkt proc. rocznie. Wskaźnik ten, w zależności od specyfiki funkcjonalnej gmin, waha się dla różnych kategorii od ok. 10 do nawet 45% (ryc. 5). Wprawdzie z analizy danych wynika, że tereny wymagające najszybszego uporządkowania sytuacji planistycznej, takie jak zwłaszcza rdzenie i strefy podmiejskie dużych miast, notowały największą dynamikę przyrostu obejmowania planami miejscowymi, to jednak tempo prac jest zdecydowanie zbyt wolne w stosunku do potrzeb. Przykładowo zakładając, że strefy podmiejskie powinny być pokryte w całości planami miejscowymi, można obliczać, że zachowując istniejącą dynamikę, trzeba jeszcze ok. 20 lat, aby obszary tych stref były objęte dokumentami prawa miejscowego.

Podstawowe nieprawidłowości, formułowane w *Raportach o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach*, dotyczą relacji między *studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* i planami miejscowymi,

ale też zawartości planów miejscowych i priorytetów w zakresie obejmowania nimi powierzchni kraju. W ostatnich latach w *studiach uikzp* wskazywano, że średnio 50-55% powierzchni gmin powinno być objęte planami miejscowymi, w tym ok. 30% – na podstawie tzw. obowiązku planistycznego. Tymczasem we wskazaniach studiów gminnych niestety nie ma nawiązania do hierarchii funkcjonalno-administracyjnej i intensywności użytkowania: najwięcej terenów przewidywanych do pokrycia planami miejscowymi było w gminach miejskich, następnie w gminach wiejskich, miastach na prawach powiatu oraz na końcu w gminach miejsko-wiejskich. Istnieje też bardzo duża rozpiętość przewidywań w *studiach uikzp* nie tylko co do powierzchni mającej być pokrytą planami miejscowymi, ale też odnośnie do kolejności tych prac. Również w tym przypadku nie ma związków między specyfiką funkcjonalną, intensywnością użytkowania, położeniem geograficznym, sytuacją gospodarczą itd.

W przypadku istniejących planów miejscowych pokrycie planistyczne jest niewystarczające z punktu widzenia zabezpieczenia procesów inwestycyjnych na wielu obszarach węzłowych i strategicznych. Występuje bardzo zróżnicowana przeciętna powierzchnia planu – jest ona największa w gminach wiejskich (309 ha), zwłaszcza w woj. lubelskim (1531 ha), łódzkim (476 ha) i małopolskim (456 ha), a najmniejsza w miastach powiatowych grodzkich (w Polsce średnio 63 ha, w tym w woj. świętokrzyskim – zaledwie 18 ha). W tym kontekście można wskazać dwa najczęściej pojawiające się modele planowania miejscowego na szczeblu lokalnym. Po pierwsze, jest to przygotowywanie jednego dokumentu dla całego obszaru gminy. Po drugie, spo-



Ryc. 5. Zmiany pokrycia planami miejscowymi w kategoriach gmin o różnej specyfice funkcjonalnej w latach 2005-2008.

Źródło: Według *Raportów o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach 2005-2008* (IGiPZ PAN, Ministerstwo Infrastruktury).

rządza się wiele małych planów dla doraźnych, najpilniejszych inwestycji, zwłaszcza w korytarzach transportowych i gminach turystycznych. Występuje więc nieraz znaczne rozdrobnienie i defragmentacja powierzchni objętych planami miejscowymi (często zdarzają się dokumenty o powierzchni poniżej 1 ha). W takim przypadku praktyczna moc porządkująca w skali lokalnej zagospodarowanie przestrzenne jest niewielka, co więcej, uzupełniające badania podjęte w IGiPZ PAN wskazują wręcz na celowe omijanie terenów konfliktogennych (Śleszyński, Solon 2010). W części jednostek gminnych – ok. 10%, brakuje w ogóle planów miejscowych, a w następnych 34% – pokrycie jest śladowe (do 3% powierzchni gmin).

Niskie, fragmentaryczne i często chaotyczne pokrycie planistyczne jest jedną z najpoważniejszych barier inwestycyjnych i ogólnie rozwoju przedsiębiorczości. W sytuacji braku planów miejscowych pozwolenia na budowę opierają się na decyzjach o ustaleniu warunków zabudowy; w przypadku tych ostatnich podejrzenia o korupcję w świadomości społecznej są powszechne. Znane są też zdarzenia wykorzystywania prac planistycznych (lub ich braku) z powodów politycznych, np. w gminie Łomianki w celu wymuszenia zmiany przebiegu tras drogowych (Bednarek *et al.* 2010).

Identyfikowane konflikty przestrzenne zachodzą głównie między funkcjami przyrodniczymi, mieszkaniowymi, turystycznymi i komunikacyjnymi. Charakterystyczne jest ich współwystępowanie między więcej niż dwiema funkcjami. W pracy (Śleszyński, Solon 2010), Bednarek wymienia następujące uwarunkowania i przyczyny występowania konfliktów przestrzennych:

- wieloletnie zaniedbania w planowaniu przestrzennym, czego konsekwencją jest brak uporządkowania sytuacji planistycznej przy zwiększającej się konkurencji o przestrzeń między funkcjami społeczno-gospodarczymi i ochrony przyrody;
- ograniczony zakres kadrowo-instytucjonalnych możliwości prognozowania konfliktów przestrzennych na poziomie samorządów lokalnych; często nieprzemyślane i krótkowzroczne wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, niezgodnych ze *studium uikzp*, pod wpływem nacisków inwestorów; na obszarach zalewowych dodatkową, negatywną konsekwencją pochopnego wydawania decyzji uwz, a co za tym idzie pozwoleń na budowę, mogą być dramatyczne skutki ewentualnych powodzi;
- istnienie poważnych rozbieżności między obszarami presji na grunty (strefy podmiejskie, korytarze transportowe) a lokalizacją sporządzanych planów miejscowych (w skrajnych przypadkach, niestety nierzadkich, celowe unikanie prac planistycznych na terenach konfliktowych);
- częsta zmienność, brak precyzji i spójności wielu przepisów prawa związanego z planowaniem przestrzennym i ochroną przyrody, w tym wprowadzenie nowych regulacji związanych z obszarami NATURA 2000; niedoskonałość prawa pozwalająca na jego dowolną interpretację przez różne podmioty;
- ustawowe unieważnienia w 2003 r. starych planów miejscowych, co miało negatywny wpływ na zachowanie rezerw terenowych dla inwestycji transportowych (cen-

- tralnych i wojewódzkich), a także ograniczyło możliwości kontrolowania suburbanizacji oraz przeciwdziałania wkraczaniu turystyki na tereny przyrodniczo cenne;
- brak zarezerwowania obszarów z przeznaczeniem na niezbędną infrastrukturę w przypadku gmin o znacznym udziale powierzchni pokrytej planami, przy jednoczesnej silnej presji urbanizacyjnej.

Jednocześnie w Polsce zbyt wiele decyzji lokalizacyjnych jest podejmowanych bez należytych studiów uwarunkowań takich przedsięwzięć. Powoduje to nie tylko wadliwość funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych w różnych skalach przestrzennych, ale w konsekwencji prowadzi do spadku poziomu i jakości warunków zamieszkania, konkurencyjności działalności gospodarczej, itd. Przykładowo złe zaprojektowanie sieci transportowej powoduje wydłużenie czasów dojazdu i tym samym dostępności przestrzennej, brak uwzględniania prognoz demograficznych w skali lokalnej uwidacznia się brakiem lub nadmiarem miejsca w szkołach, itd.

Podsumowanie

Liczne badania prowadzone nad zagospodarowaniem przestrzennym kraju w różnych skalach geograficznych niewątpliwie dostarczają wiedzy przydatnej w celach praktycznych, ale rodzą też jeszcze więcej pytań, niż odpowiedzi. Z punktu widzenia praktycznego sensu planowania przestrzennego, nadrzędne i fundamentalne pytanie można postawić następująco: czy w obecnych warunkach prawno-administracyjnych, politycznych i społeczno-gospodarczych istnieje możliwość zaprojektowania optymalnej organizacji przestrzenno-funkcjonalnej kraju, a także, czy polityka przestrzenna i regionalna dostrzega oraz należyście uwzględnia zachodzące procesy w obrębie terytorialnych systemów społeczno-ekonomicznych?

Pozytywna odpowiedź na te pytania jest możliwa – niezależnie od narzędzi realizacyjnych i kosztów takich przedsięwzięć, pod warunkiem prawidłowego rozpoznania i wyjaśnienia zjawisk oraz procesów przyrodniczych i społeczno-gospodarczych zachodzących w przestrzeni. Niedoceniana warstwa diagnostyczna gospodarki przestrzennej powinna znaleźć należne miejsce w postaci zintegrowanego monitoringu zagospodarowania przestrzennego. Wiąże się to bezpośrednio z tym, że ład przestrzenny i prawidłowa organizacja przestrzenna są podstawowym warunkiem dobrej jakości życia.

Literatura

- Bednarek-Szczepańska M., Więckowski M., Komornicki T., 2010, *Konflikty przestrzenne w wybranych gminach*, [w:] *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, P. Śleszyński, J. Solon (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXX, Warszawa, s. 90-120.
- Chojnicki Z., 1966, *Zastosowanie modeli grawitacji i potencjału w badaniach przestrzenno-ekonomicznych*. Studia, KPZK PAN, t. XIV, Warszawa.

- Chojnicki Z., 1988, *Koncepcja terytorialnego systemu społecznego*. „Przegląd Geograficzny”, 60, 4, s. 491-510.
- Degórski M., Adamczyk B., Baranowski J., Degórska B., 1998, *Stan środowiska przyrodniczego a odpowiedzialność geografów*, [w:] *Geografia polska na progu trzeciego tysiąclecia*. Ogólnopolska Konferencja Metodologiczna, Kraków-Zakopane, 16-19 września, 1998. Referaty. Instytut Geografii UJ, Komitet Nauk Geograficznych PAN, Kraków, s. 148-155.
- Domański R., 1980, *Dostępność, efektywność i przestrzenna organizacja*. „Przegląd Geograficzny”, 52, 1, IGiPZ PAN, s. 3-39.
- Dziewoński K., 1974, *Badania geograficzne dla potrzeb planowania przestrzennego 1944-1974*. „Przegląd Geograficzny”, 76, 4, IGiPZ PAN, s. 577-596.
- Gucwa-Leśny E., 2002, *Zmiany poziomu życia i ich społeczne uwarunkowania*, [w:] *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, M. Marody (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 177-199.
- Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2009*, 2010, Departament Badań Demograficznych GUS, notatka informacyjna.
- Komornicki, T., Śleszyński, P., Węclawowicz, G., 2006, *O potrzebie nowej wizji rozwoju sieci infrastruktury transportowej Polski*. „Przegląd Komunikacyjny”, 6, s. 13-20.
- Kukliński A., Chojnicki Ch., Grzeszczak J., Kozarski S., 1974, *Nauki geograficzne i przestrzenne zagospodarowanie kraju. Osiągnięcia i perspektywy rozwoju*. „Przegląd Geograficzny”, 46, 1, IGiPZ PAN, s. 3-28.
- Leszczycki S., 1938, *Region Podhala. Podstawy geograficzno-gospodarcze planu regionalnego*. Prace Instytutu Geograficznego UJ, 20, Kraków (wyd. również przez: Liga Popierania Turystyki, Biuletyn Komisji Studyjnej, 2).
- Leszczycki S., 1975, *Geografia jako nauka i wiedza stosowana*. PWN, Warszawa.
- Leszczycki S., 1977, *Geografia a planowanie przestrzenne i ochrona środowiska*. PWN, Warszawa.
- Lewicka M., Trzebiński J. (red.), 1985, *Psychologia spostrzegania społecznego*. KiW, Warszawa.
- Maslow A. H., 1954, *Motivation and Personality*. Harper, New York, (wyd. polskie „Motywacja i osobowość”, PAX, Warszawa, 1990, w przekładzie P. Sawickiej).
- Parysek J. J., 1990, *Czy i jak geografia pełni funkcje praktyczne – dwugłos nauki i praktyki*. „Przegląd Geograficzny”, IGiPZ PAN, 62, 1-2, s. 3-21.
- Parysek J. J., 2001, *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wyd. UAM, Poznań.
- Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2005, 2006, 2007, 2008 roku*, 2006, 2007, 2008, 2010, IGiPZ PAN, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, maszynopis.
- Sakson B., 1998, *Szacunek rzeczywistej liczby Polaków, którzy opuścili kraj w latach 1981-1989 na podstawie danych Systemu Ewidencji Ruchu Paszportowego*. Studia Demograficzne, 1 (131), s. 27-66.
- Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*. 2009, MRR.
- Szlajfer F., 1991, *Poziom życia. Zarys podejść i koncepcji*, [w:] *Zmiany w światowej przestrzeni społeczno-gospodarczej*, M. Rościszewski (red.). Dokumentacja Geograficzna, 6, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 59-72.

- Śleszyński P., 2004, *Warunki życia w Warszawie w świetle dostępności przestrzennej mieszkańców do wybranych usług na początku XXI wieku*, [w:] *Zróżnicowanie przestrzenne warunków życia ludności w mieście (aglomeracji miejskiej)*, I. Jażdżewska (red.). *Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, 16, Katedra Geografii Miast i Turyzmu UŁ, Łódź, s. 77-86.
- Śleszyński P., 2006, *Współczesne przemiany demograficzne w przestrzeni Polski i ich znaczenie dla rozwoju gospodarczego kraju*, [w:] *Idee i praktyczny uniwersalizm geografii. Geografia społeczno-ekonomiczna. Dydaktyka*, T. Komornicki, Z. Podgórski (red.). *Dokumentacja Geograficzna*, 33, s. 240-246.
- Śleszyński P., 2008, *Ocena powiązań gospodarczych i kapitałowych między miastami*, [w:] *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.). Tom I, MRR, Warszawa, s. 335-391.
- Śleszyński P., 2009, *Rozwój nowoczesnej drogowej sieci transportowej a efektywność połączeń głównych ośrodków miejskich (1989-2015)*. „Autostrady”, 7, s. 50-53.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M., 2007, *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*. *Prace Geograficzne*, 211, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Śleszyński P., Solon J. (red.), 2010, *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, *Studia KPZK PAN*, t. CXXX, Warszawa.
- Węclawowicz G., Kozłowski S., 2002, *Wkład warszawskiego środowiska naukowego geografów w rozwój koncepcji zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Osiągnięcia i perspektywy warszawskiego środowiska urbanistów i planistów przestrzennych (u progu 80-lecia TUP)*, G. Buczek (red.). Oddział Warszawski TUP, Akapit-DTP, s. 46-57.
- Zienkowski L., 1979, *Poziom życia. Metody mierzenia i oceny*. PWE, Warszawa.