

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
I. Zagospodarowanie przestrzenne kraju – podstawowe definicje KPZK 2030	16
II. Uwarunkowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w perspektywie najbliższych dwudziestu lat	20
III. Wizja przestrzennego zagospodarowania Polski 2030	35
IV. Zasady i cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju	67
V. Cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.....	72
Cel 1. Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności.	72
Cel 2. Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów	82
Cel 3. Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej	100
Cel 4. Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski	118
Cel 5. Zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa	134
Cel 6. Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego	159
VI. Typologia obszarów funkcjonalnych	178
VII. System realizacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030	207
VIII. Stan przestrzennego zagospodarowania kraju 2011 – mapy diagnostyczne	212
Lista rysunków i tabel.....	223
ZAŁĄCZNIK 1. Raport z prac nad przygotowaniem KPZK 2030.....	225
ZAŁĄCZNIK 2. Proces Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko	232
ZAŁĄCZNIK 3. Lista ekspertyz wykonanych na potrzeby KPZK 2030.....	239

Wprowadzenie

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030) jest najważniejszym krajowym dokumentem strategicznym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego kraju. Została opracowana zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku. Zgodnie z wymogami ustawowymi określono także wynikające z KPZK 2030 ustalenia i zalecenia dla przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego województw (pzpw)¹.

W dokumencie przedstawiono wizję zagospodarowania przestrzennego kraju w perspektywie najbliższych dwudziestu lat, określono cele i kierunki polityki zagospodarowania kraju służące jej urzeczywistnieniu oraz wskazano zasady oraz mechanizmy koordynacji i wdrażania publicznych polityk rozwojowych mających istotny wpływ terytorialny. Tym samym KPZK 2030 ma wiele cech strategii ogólnorozwojowej, łącząc elementy zagospodarowania przestrzennego z czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego.

Proponowane w KPZK 2030 nowe ujęcie problematyki zagospodarowania przestrzennego kraju polega na zmianie podejścia do roli polityki przestrzennej państwa w osiąganiu nakreślonych wizji rozwojowych. KPZK 2030 proponuje zerwanie z dotychczasową dychotomią planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym, wojewódzkim i lokalnym oraz w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych, wprowadza współzależność celów polityki przestrzennej z celami polityki regionalnej, wiąże planowanie strategiczne z programowaniem działań w ramach programów rozwoju i programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE, określa działania państwa w sferze legislacyjnej i instytucjonalnej dla wzmocnienia efektywności systemu planowania przestrzennego i działań rozwojowych (w tym inwestycyjnych) ukierunkowanych terytorialnie. KPZK 2030 włącza także w główny nurt rozważań na temat zagospodarowania przestrzennego kraju strefę morską, dotychczas nieobecną w strategicznych dokumentach poziomu krajowego (Rysunek 1.), oraz rozszerza zakres interakcji transgranicznych w układzie lądowym i morskim.

Zastosowane w KPZK 2030 zintegrowane podejście do zagadnień rozwoju powoduje, że przestrzeń kraju widziana jest jako obszar różnicowania przebiegu i efektów procesów społeczno-gospodarczych, środowiskowych i kulturowych. Procesy te w dużej mierze są niezależne od istniejących struktur administracyjnych zarządzania procesami rozwojowymi. Wymaga to odejścia w ramach polityki przestrzennej od tradycyjnie definiowanych obszarów interwencji: np. obszary wiejskie – miasto, na rzecz zindywidualizowanego podejścia do różnych terytoriów wyznaczanych na podstawie cech społeczno-gospodarczych i przestrzennych w ujęciu dynamicznym. Ze względu na potrzebę prowadzenia efektywnej polityki przestrzennej, dokonano także próby uporządkowania i usystematyzowania wielu pojęć, które odnoszą się do zagospodarowania przestrzennego kraju i polityki przestrzennej, takich jak zagospodarowanie przestrzenne, obszary funkcjonalne, w tym obszary wiejskie i miejskie, obszary koncentracji problemów o charakterze społeczno-gospodarczym i inne.

W sferze wdrożeniowej KPZK 2030 proponuje:

- sukcesywne dokonanie w ciągu kilku najbliższych lat zasadniczego przeorganizowania systemu i wprowadzenie szeregu nowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych

¹ Art. 47 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) KPZK „określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia. W szczególności: 1) podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych; 2) wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie; 3) rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym; 4) rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym; 5) obszary problemowe o znaczeniu krajowym, w tym obszary zagrożeń wymagające szczegółowych studiów i planów” oraz Art. 39 ust. 4. „W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (...)”.

pozwalających na budowę spójnego, hierarchicznego układu planowania i zarządzania przestrzennego ukierunkowanego na realizację celów społeczno-gospodarczych wyznaczanych w odniesieniu do przestrzeni;

- wyznaczenie priorytetów inwestycyjnych i podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację;
- nadanie polityce przestrzennej bardziej europejskiego wymiaru;
- zwiększenie roli koordynacyjnej polityki przestrzennej w stosunku do polityk sektorowych mających największy wpływ na sytuację przestrzenną kraju i poszczególnych terytoriów.

W stosunku do planów zagospodarowania przestrzennego województw KPZK 2030 nakłada obowiązek wdrożenia ustaleń i zaleceń określonych w Tabeli 5. (Rozdział VI.) odnoszących się do delimitacji obszarów funkcjonalnych i wdrożenia działań o charakterze planistycznym w formie opracowania strategii, planów i studiów zagospodarowania przestrzennego.

Ze względu na strategiczną rolę dokumentu KPZK 2030 nie formuluje ustaleń i zaleceń odnoszących się do przygotowania i wyznaczania programów zadań celu publicznego² o charakterze inwestycyjnym, pozostawiając to, jak wspomniano powyżej, dokumentom strategicznym i realizacyjnym pozostającym domeną poszczególnych ministrów oraz jednostek samorządu terytorialnego.

W ciągu trzech miesięcy po przyjęciu przez Radę Ministrów KPZK 2030 Minister Rozwoju Regionalnego przedstawi szczegółowy plan działań, które powinny być podjęte przez Radę Ministrów i inne podmioty publiczne, dla zapewnienia możliwości pełnej jej realizacji. Stworzenie warunków realizacji KPZK 2030 wymaga zaprojektowania i wprowadzenia zmian o charakterze prawnym i instytucjonalnym dla usprawnienia systemu planowania przestrzennego i działań rozwojowych (w tym inwestycyjnych) ukierunkowanych terytorialnie. Plan działań będzie zawierał zadania w zakresie wprowadzenia podstaw prawnych, zasad i sposobów formułowania i koordynacji publicznych polityk rozwojowych, mających istotny wpływ terytorialny. Ideą projektowanych zmian systemowych jest zbudowanie zintegrowanego, wieloszczeblowo skoordynowanego systemu planowania rozwoju, zerwanie z dualizmem planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, zapewnienie przeniesienia celów rozwojowych określonych na poziomie strategicznym docelowo na poziom realizacyjny oraz ochrona interesu publicznego. Plan działań przedstawi harmonogram prac wraz ze wskazaniem jednostek odpowiedzialnych za przygotowanie wyżej wymienionych zmian.

Obok działań o charakterze prawnym i instytucjonalnym polityka przestrzenna zmierzająca do osiągnięcia celów nakreślonych w KPZK 2030 będzie angażowała środki finansowe (krajowe i zagraniczne) przeznaczone na działania o charakterze inwestycyjnym w ramach innych polityk, w tym w szczególności tych mających wymiar terytorialny. Przede wszystkim w ramach polityki regionalnej i powiązanych z nią działań na rzecz miast czy obszarów wiejskich oraz polityk o charakterze sektorowym, które mają szczególne znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego kraju, takich jak: polityka transportowa, morska, energetyczna, ekologiczna, klimatyczna itp. Projekt KPZK 2030 wskazuje kierunki działań o charakterze inwestycyjnym, nie przesądzając o strukturze wydatków i nie określając nakładów finansowych, co pozostaje domeną dokumentów strategicznych, takich jak Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz inne strategie zintegrowane, programy realizacyjne i wieloletnie plany finansowe. KPZK stanowi, wspólnie z Długookresową Strategią Rozwoju Kraju, ramę dla innych dokumentów strategicznych. Wskazuje przesłanki i pożądane kierunki inwestycji dla podejmowanych decyzji w ramach dziewięciu strategii zintegrowanych oraz innych dokumentów strategicznych i operacyjnych.

² Zgodnie z art. 48 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, sporządzają programy zawierające zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym.

Ważnymi punktami odniesienia dla KPZK 2030 są dwa dokumenty istotne dla polskiej polityki przestrzennego zagospodarowania, tj.: *Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (2001) oraz *Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (2005)³. Pierwszy stanowi unikatowy przykład kompleksowego ujęcia tematu rozwoju przestrzennego Polski, drugi wskazał wiele nowych ważnych wątków, takich jak: problem delimitacji obszarów metropolitalnych, potrzeba wykorzystania badań ESPON, oraz określił uwarunkowania wynikające z wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Projekt KPZK 2030 – odpowiadając na wyzwania identyfikowane w opracowaniach europejskich, m.in. w pracach VASAB⁴, ESPON⁵ i Grupy Wyszehradzkiej oraz Bułgarii i Rumunii⁶ – przedstawia Polskę na tle europejskim jako przestrzeń spójną i konkurencyjną. KPZK 2030 może służyć jako konceptualny i merytoryczny wkład Polski w przestrzeni Europy, które znajdują wyraz w dokumentach dotyczących wymiaru terytorialnego celów UE⁷ oraz spójności terytorialnej, jak Agenda Terytorialna dla UE 2020 i Strategia Europa 2020.

Wizja rozwoju

Zaproponowana w KPZK 2030 wizja zakłada istotną zmianę akcentów, odchodząc od koncepcji polskiego terytorium jako zwrócenia między Wschodem i Zachodem na rzecz silniejszego akcentowania znaczenia uwarunkowań przestrzennych dla wykorzystania endogenicznych potencjałów i czynników rozwoju.

KPZK 2030 odpowiada na współczesne wyzwania, przed którymi stoi polska przestrzeń za sprawą postępującej integracji europejskiej. Wyzwania te związane są z procesami globalnymi, w których Polska uczestniczy jako kraj UE o coraz bardziej otwartej gospodarce i społeczeństwie. Mają one charakter polityczny, gospodarczy (budowa konkurencyjności, zapewnienie energii), środowiskowy (zachowanie bioróżnorodności), demograficzny (depopulacja, migracje, starzenie się społeczeństwa), społeczny (budowa kapitału społecznego), a także kulturowy (zmiany wzorców zachowań). Wyzwania te będą miały wpływ na kształtowanie się kierunków i tempa przemian polskiej przestrzeni – tylko na niektóre z tych procesów będzie można wpływać za pomocą krajowej polityki przestrzennej.

KPZK 2030 formułuje tezę o przyspieszeniu zmian w polskiej przestrzeni w ciągu najbliższych kilkunastu lat. Przyspieszenie rozwoju i modernizacji Polski spowoduje poważne konsekwencje dla zagospodarowania przestrzennego kraju. Znaczne zwiększenie skali i przyspieszenie procesów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury (m.in. dzięki środkom UE), podniesienie konkurencyjności polskiej gospodarki (poprzez zwiększenie zatrudnienia w sektorach

³ KPPZK powstała w realiach prawnych ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), a ze względu na czas jego opracowania nie uwzględniono w nim ani zmian wynikających z reformy administracyjnej kraju dokonanej w 1999 r., ani perspektywy wejścia do UE. W 2005 r. podjęto próbę jej uaktualnienia. Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (ZKPZK) opracowana pod kierunkiem prof. Grzegorza Gorzelaka i przyjęta przez Radę Ministrów 6 września 2005 r. w niewystarczającym stopniu uwzględniała zintegrowane podejście do polityki rozwoju. W październiku 2006 r. Rada Ministrów zdecydowała o wycofaniu ZKPZK z Sejmu, jednocześnie podejmując decyzję o przystąpieniu do opracowania nowego dokumentu.

⁴ VASAB – *Visions and Strategies around the Baltic Sea* – jest programem współpracy międzynarodowej dotyczącym zintegrowanego planowania przestrzennego w Regionie Morza Bałtyckiego. Najważniejszym dokumentem programowym jest Długookresowa Perspektywa Rozwoju Przestrzennego Regionu Morza Bałtyckiego (*Long-term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region – LTP/BSR*, Ryga 2009). W programie uczestniczą wszystkie kraje bałtyckie oraz Białoruś.

⁵ ESPON – *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion* – Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej. Program badawczy KE o silnym znaczeniu opiniotwórczym, w programie uczestniczy 27 państw UE oraz Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria.

⁶ W ramach współpracy transgranicznej w zakresie planowania przestrzennego państw Grupy Wyszehradzkiej powstała inicjatywa opracowania dokumentu dla państw V4, na bazie dyskusji nad możliwością i potrzebą przygotowania nowej edycji Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego na forum europejskim, rozszerzonej o terytorium nowych państw członkowskich. Brak poparcia dla tej inicjatywy ze strony „starych” państw UE spowodował wysunięcie przez Czechy i Słowację podobnej propozycji dotyczącej opracowania dokumentu w zakresie planowania przestrzennego w ramach już zidentyfikowanego obszaru państw Grupy Wyszehradzkiej. Na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. rozwoju regionalnego w czerwcu 2008 r. w Pradze do tej inicjatywy dołączyła także Bułgaria i Rumunia.

⁷ Jednym z priorytetów Polskiej Prezydencji w Radzie UE było przetransponowanie zawartych w Agendzie Terytorialnej 2020 priorytetów terytorialnych, stanowiących ramy dla osiągnięcia celów strategii Europa 2020 oraz ważnych z punktu widzenia spójności terytorialnej UE, na zapisy rozporządzeń, programów operacyjnych, kontraktów realizowanych w ramach Polityki Spójności po 2013 r. 1) *Territorial Agenda EU – Agenda Terytorialna dla UE 2007* przyjęta podczas nieformalnego spotkania Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. Spójności Terytorialnej i Rozwoju Miast w maju 2007 r. w Lipsku; 2) *Territorial State and Perspectives of the European Union* – stanowi podstawę merytoryczną Agendy, również poddany aktualizacji; 3) *Europe 2020 – Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth* – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu – podstawy Polityki Spójności po 2013 r., komunikat KE opublikowany 3 marca 2010 r.

o większej wydajności i wartości dodanej) przy wykorzystaniu potencjału intelektualnego i społecznego oraz zmiana modelu życia i konsumpcji (zwiększenie dochodów, zmniejszenie jednostkowego zapotrzebowania na energię, troska o środowisko) objawi się w sferze przestrzennej bardzo szybkimi (w porównaniu z ostatnimi 20 latami) zmianami struktur przestrzennych i relacji między nimi. Nastąpi dalsza koncentracja funkcji ośrodków krajowych i europejskich zlokalizowanych w podstawowej sieci ośrodków wzrostu oraz intensyfikacja powiązań funkcjonalnych między nimi. Przy założeniu stabilizacji zaludnienia Polski można przypuszczać, że będzie następować koncentracja ludności w ośrodkach rozwijających się i jednocześnie będzie następował odpływ ludności z pewnych obszarów obejmujących zarówno niektóre tereny wiejskie, jak i małe ośrodki miejskie.

Procesy te będą wywoływać presję na wsparcie procesów restrukturyzacyjnych i sanacyjnych w różnych skalach: krajowej, regionalnej i lokalnej (duże miasta, obszary depopulacji). Procesy te, oprócz zagrożeń o charakterze społeczno-gospodarczym, niosą ze sobą także korzyści, które mogą być zwielokrotnione dzięki skutecznej polityce przestrzennej koordynującej, w odniesieniu do terytorium, oddziaływanie innych polityk. Do takich korzyści można zaliczyć m.in. poszukiwanie na poziomie regionalnym i lokalnym możliwości nowego, odmiennego niż dotychczas wykorzystania potencjałów rozwojowych i w konsekwencji zmianę dotychczasowej trajektorii rozwoju (co da szansę na tworzenie lepszych miejsc pracy) oraz zmniejszenie antropopresji na znacznych obszarach Polski, co z kolei powinno pozytywnie wpłynąć na środowisko przyrodnicze i jakość życia.

W odpowiedzi na te procesy w dokumencie cel polityki zagospodarowania przestrzennego kraju określono jako wykorzystanie potencjału całego polskiego terytorium dla osiągania celów rozwojowych, zgodnie z założeniem terytorialnego równoważenia rozwoju. Wysiłek skoncentrowany będzie na łączeniu wspierania konkurencyjności z wspieraniem spójności. W wymiarze czasowym oznacza to z jednej strony wzmacnianie potencjałów rozwojowych wszystkich regionów w wymiarze doraźnym (np. infrastruktura transportowa), z drugiej zaś budowanie przewag konkurencyjnych na przyszłość. Osiąganie tego celu będzie polegać na tworzeniu warunków do dalszego rozwoju sieci największych miast – motorów wzrostu i procesów rozwojowych w skali kraju, w tym zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, i wprowadzeniu mechanizmów zapewniających spójność i udział w procesach rozwojowych całej przestrzeni Polski, poprzez sprzyjanie procesom dyfuzji rozwojowej w skali kraju oraz w skali regionalnej (wokół miast wojewódzkich i powiatowych). Na obszarach wymagających wsparcia procesów rozwojowych, na których procesy dyfuzji będą za słabe dla pełnego wykorzystania potencjałów terytorialnych, KPZK 2030 wprowadza mechanizmy wsparcia polityki regionalnej. Kluczowe w osiąganiu założonego celu polityki zagospodarowania przestrzennego kraju będzie dostosowanie działań i polityk do specyfiki regionów i poszczególnych obszarów (uwzględnienie ich tożsamości, tradycji, własnych sił). Wymaga to odpowiednich instrumentów planowania, w tym planowania fizycznego i ekonomicznego, a także ładu i spójności w rozwoju potencjałów wzrostu, dostosowanych do lokalnych i regionalnych uwarunkowań. Obszary miejskie i obszary wiejskie są więc postrzegane jako elementy dynamicznego układu dopełniające się nawzajem i stanowiące integralną całość społeczno-gospodarczą i przestrzenną.

W odniesieniu do przestrzeni europejskiej KPZK 2030 postrzega Polskę jako obszar leżący geograficznie w środku kontynentu, ale z punktu widzenia gospodarczego zapóźniony w stosunku do obszaru Europy Zachodniej. W kontekście przestrzennym członkostwo w UE daje Polsce szansę na poprawienie jej konkurencyjnej pozycji poprzez zwiększanie stopnia powiązań funkcjonalnych z głównymi centrami gospodarczymi i innowacyjnymi UE, ale jednocześnie niesie zagrożenia związane z wymywaniem zasobów z poszczególnych obszarów, co w konsekwencji może doprowadzić do degeneracji i dezintegracji przestrzennej Polski.

Pełne wykorzystanie dla rozwoju Polski możliwości wynikających z już odbywającego się, z różną intensywnością w skali przestrzennej, procesu integracji funkcjonalnej z głównymi

centrami UE wymaga intensyfikacji procesów integracyjnych i kreowania sieci powiązań pomiędzy głównymi miastami w Polsce. Z jednej strony stworzy to potrzebną masę krytyczną (w zakresie funkcji gospodarczych, społecznych i kulturowych) dla konkurencyjności z innymi krajami i regionami UE o ograniczone zasoby (czynniki rozwoju), a z drugiej zbuduje potencjał dla obopólnie korzystnej współpracy. Dzięki w miarę równomiernemu rozmieszczeniu w przestrzeni głównych miast – węzłów sieci – oraz dowiązaniu do sieci ośrodków o niższej randze osadniczej, zwiększanie się integracji funkcjonalnej w ramach sieci będzie korzystnie wpływać na możliwości rozwojowe mniejszych miast i otaczających je obszarów wiejskich. Sieć dobrze powiązanych współpracujących miast jest wystarczająco silna dla generowania samoistnych bodźców rozwojowych na otaczającą przestrzeń. Tworzy to warunki dla dynamizowania rozwoju kraju dzięki umożliwieniu pełniejszego wykorzystania potencjału obszarów położonych wokół nich (poprzez rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych), co sprzyja spójności terytorialnej i stanowi przeciwwagę dla obecnie szybko rosnącej dominacji stolicy. Dla obszarów znajdujących się poza bezpośrednim wpływem ośrodków wzrostu, ze względu na ograniczoną możliwość wykorzystania przez nie potencjałów rozwojowych, przewidziano specjalne działania aktywizujące. Dzięki rozwojowi sieci polska przestrzeń staje się jedną ze stref integracji globalnej wchodzącą w interakcje gospodarcze i społeczne z innymi tego typu strefami. Dzięki modelowi sieci zmienia się także percepcja polskiej przestrzeni w Europie – postrzeganie jej nie tylko jako obszaru tranzytu na osi wschód-zachód i północ-południe, ale także jako dobrze zorganizowanego docelowego miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej i do zamieszkania. Zgodnie z wizją przedstawioną w koncepcji rozwój odbywa się nie w pasmach, ale na całym obszarze kraju i koncentruje się w węzłach sieci, którymi są główne miasta.

Model sieci wpływa także na postrzeganie roli sieci transportowych, ich przebiegu i etapowanie modernizacji oraz rozbudowy. Zabudowa odpowiedniej jakości infrastruktury w ramach Transeuropejskich Sieci Transportowych (TEN-T) powinna uwzględniać przede wszystkim wzmacnianie powiązań wewnątrz kraju oraz włączanie sieci miast polskich w układ powiązań transportowych, służąc najsilniejszym gospodarczo metropoliom i regionom UE.

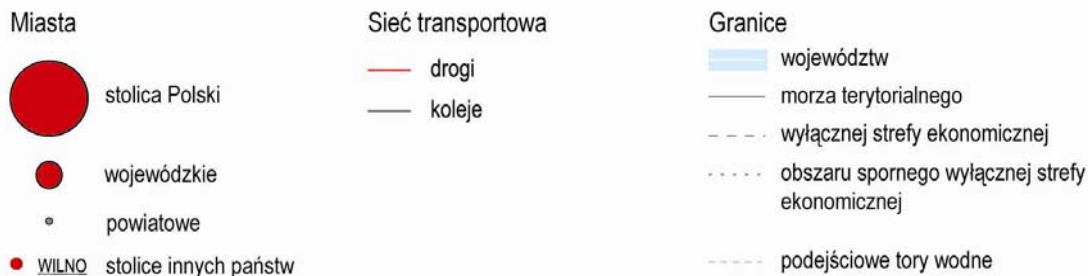
KPZK 2030 potwierdza ważność tworzenia związków funkcjonalnych z obszarami położonymi w pobliżu granic. Ze względu na przestrzenne kierunki intensyfikacji powiązań społeczno-gospodarczych, jako transgraniczny obszar szans rozwojowych (obejmujący szerszy niż tylko kilkumetrowy obszar położony po obu stronach granicy), widziane są zwłaszcza: obszar wschodnich Niemiec (w szczególności Berlin i Saksonia), Czechy, Morawy oraz częściowo obszar północno-zachodniej Słowacji. Jako obszary o mniejszych możliwościach integracji funkcjonalnej widziane są tereny krajów bałtyckich i skandynawskich oraz większa część Słowacji. Potencjalnie duże znaczenie rozwojowe stwarza sąsiedztwo terytorium Polski z krajami pozostającymi poza UE: Rosją, Białorusią i Ukrainą, jednak nie może być ono w pełni wykorzystane bez dalszych procesów integracji gospodarczej i politycznej tych krajów z UE. W tym kontekście granica zewnętrzna UE, stanowi również potężną barierę rozwojową dla obszarów do niej przylegających po stronie polskiej (obszary Polski Wschodniej).

Zaprezentowanie w KPZK 2030 podejście do kształtowania polskiej przestrzeni oznacza odejście od wskazanej w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju⁸ idei rozwoju w pasmach i jednocześnie opartej na tezie zwornikowego położenia Polski w Europie na rzecz wizji rozwoju sieci powiązań funkcjonalnych krajowych ośrodków wzrostu połączonych z europejską (głównie zachodnioeuropejską) siecią metropolii. Model oparty na

⁸ koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (KPPZK) opracowana pod kierunkiem prof. dr. hab. Jerzego Kołodziejewskiego. koncepcja tej polityki odnosiła się do horyzontu czasowego 25 lat, ale faktycznie przedstawiała stan planowania w 1999 r. i nie uwzględniała wielu uwarunkowań zaistniałych później, jak uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. KPZK została przyjęta przez Radę Ministrów 5 października 1999 r. (M. P. z 2001 r. Nr 26, poz. 432). Uwypuklono w nim rolę rozwoju w pasmach, postępującego z zachodu ku wschodowi i związanego z podporządkowaniem wymogom tranzytu przez Polskę układu głównych sieci komunikacyjnych. Towarzyszyła temu teza o zwornikowym położeniu Polski w przestrzeni europejskiej. Ponadto KPPZK ograniczała się do obszaru lądowego, relacje z sąsiednimi krajami ujmowała w układzie sektorowym dotyczącym korytarzy ekologicznych, transportowych, energetycznych, a polsko-niemieckie relacje transgraniczne były przedstawiane jako zagrożenie (zastosowano termin „krytyczne regiony przygraniczne”).

idei pasm nie spełnia już roli rozwojowej. Dzisiejsze wyzwania rozwojowe wymagają przede wszystkim odpowiedniej masy krytycznej kapitału ludzkiego i społecznego, dobrze zorganizowanej przestrzeni lokalnej (rynków pracy, brak kongestii, wysoki poziom życia) i sprzyjającej rozwojowi tkanki instytucjonalnej (regulacje prawne, administracja).

Rysunek 1. Polska – ląd i obszary morskie⁹



Źródło: Opracowanie MRR

⁹ Sporna strefa ekonomiczna pomiędzy Polską a Danią wynika z braku delimitacji wyłącznej strefy ekonomicznej na morzu. Zgodnie z ustaleniami Polski i Danii obszar sporny stanowi „szarą strefę”, w której mogą być dokonywane połowy prowadzone przez oba państwa. Obie strony ustaliły wspólnie kwoty połowowe. Poza rybołówstwem na tym obszarze nie jest prowadzona żadna działalność gospodarcza.

W sferze konstrukcyjnej dokument ma następujący układ: rola polityki przestrzennej i relacje z innymi politykami, identyfikacja uwarunkowań, na podstawie których sformułowano wizję przestrzennego zagospodarowania kraju, następnie cel strategiczny polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i sześć celów operacyjnych służących osiągnięciu wizji, a także część poświęcona identyfikacji typów obszarów funkcjonalnych. Każdy cel zawiera opis problemu oraz propozycję działań, które będą rozwinięte w Planie służącym realizacji KPZK 2030. Dokument zawiera także rozdział dotyczący finansowania działań wynikających z koncepcji, w tym opis systemu oraz źródła finansowania.

Sześć celów KPZK 2030 odpowiada najważniejszym wyzwaniom rozwojowym polskiej przestrzeni: niskiej konkurencyjności głównych ośrodków miejskich i regionów Polski na tle europejskim, słabej spójności terytorialnej kraju i niskiemu poziomowi rozwoju infrastruktury (zwłaszcza transportowej i społecznej) obszarów wiejskich, brakowi spójnego systemu ochrony środowiska przyrodniczego, niewystarczającej odporności struktury przestrzennej na wewnętrzne i zewnętrzne zagrożenia oraz bezładowi przestrzennemu. Cele sformułowane w projekcie KPZK są ze sobą powiązane, a ich dopełnieniem jest typologia obszarów funkcjonalnych, tożsamy z obszarami problemowymi w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które wyodrębniono dla uporządkowania systemu planowania. Wyznaczenie obszarów funkcjonalnych służy zatem wyodrębnieniu obszarów funkcjonalnych o znaczeniu krajowym, w tym obszarów zagrożeń wymagających szczegółowych studiów i planów. Natomiast obszary, które wymagają wsparcia publicznego zostaną wskazane w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, strategiach zintegrowanych oraz innych dokumentach strategicznych i operacyjnych

Każdy z sześciu celów KPZK 2030 (Rozdział V.) zawiera podstawową diagnozę w postaci „Opisu problemu” obrazującą najważniejsze wyzwania przestrzenne w danym obszarze tematycznym. Jest ona zbieżna z analizami i danymi zawartymi w projekcie Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Trzecia fala nowoczesności¹⁰ oraz aktualizowanej Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju opartej o dane z Raportu Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony. Opisy problemu bazują również na wnioskach z Podsumowania Raportu o stanie przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska przestrzeń” przygotowanego przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej¹¹, zawierające wskazówki dla polityki przestrzennej¹².

Elementem diagnozy są dynamiczny zestaw dwudziestu trzech szczegółowych map diagnostycznych przedstawiających stan przestrzennego zagospodarowania kraju przygotowanych na potrzeby Koncepcji¹³. Porównanie map prezentujących te same zjawiska w kolejnych okresach umożliwi rzetelną i precyzyjną analizę zmian oraz będzie stanowić podstawę do oceny trendów i prowadzenia monitoringu w oparciu o system przestrzennej informacji geograficznej (GIS) oraz do planowanych aktualizacji dokumentu.

¹⁰ Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju wykorzystuje następujące rysunki zawarte w projekcie KPZK 2030: Rys.10. Kierunki integracji polskiej przestrzeni 2010 i 2015, Rys.19 Kierunki działań polityki przestrzennej na rzecz poprawy spójności wewnętrznej kraju, 23 Przewidywany rozwój sieci drogowej na tle sieci lotnisk, porów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej 2030, Zmodyfikowany Rys. 26. Przewidywany rozwój sieci kolejowej na tle sieci lotnisk, porów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej 2030, 31. Zagrożenia powodziowe Polski, 34 Kierunki działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego

¹¹ Polska przestrzeń. Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, Ministerstwo Budownictwa, Warszawa 2007, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 15 maja 2007 r.

¹² Dotyczące sposobu kształtowania struktury polskiej przestrzeni, by sprzyjać procesom rozprzestrzeniania się czynników rozwoju; rozwoju miast i wzmocnienia policentrycznej struktury kraju z równoczesnym rozwijaniem powiązań funkcjonalnych z otaczającymi je obszarami; zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych; różnicowania profili rozwoju obszarów wiejskich, zgodnie z warunkami miejscowymi i regionalnymi; ochrony i scalanie obszarów chronionych i zapobieganie konfliktom przestrzennym; uwypuklenia wagi obszarów morskich; zintegrowanego podejścia do rozwoju, rozwoju transportu, w tym publicznego; wzmocnienie koordynacyjnych funkcji planowania rozwoju.

¹³ Zestaw map diagnostycznych stanowi Rozdział VIII KPZK 2030. Mapy zostały wykonane na zlecenie MRR w Instytucje Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk.

Integralną częścią dokumentu są załączniki zawierające: raport z prac nad przygotowaniem koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, opis procesu oceny oddziaływania KPZK 2030 na środowisko oraz listę ekspertyz opracowanych na potrzeby koncepcji.

KPZK jako element zintegrowanego systemu programowania rozwoju w Polsce i Europie

Projekt KPZK 2030 stanowi element nowego systemu zarządzania rozwojem kraju¹⁴ którego fundamenty zostały określone w nowelizowanej ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁵.

W ramach działań Rządu RP dobiegają końca prace nad Długookresową Strategią Rozwoju Kraju (DSRK), której podstawę opracowania stanowi Raport Polska 2030¹⁶, oraz Strategią Rozwoju Kraju 2020 (ŚSRK) wraz z dziewięcioma strategiami zintegrowanymi¹⁷. W przyszłości, zgodnie z zapisami Systemu zarządzania rozwojem kraju KPZK 2030 będzie elementem Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, traktującej równorzędnie aspekt przestrzenny i społeczno-gospodarczy, a dla strategii zintegrowanych, w tym Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, wytyczną dla wymiaru terytorialnego.

Obecnie w Unii Europejskiej podejmowane są próby włączenia wymiaru terytorialnego do głównego nurtu programowania rozwoju. Znaczenie wymiaru terytorialnego, tak jak pojęcie spójności terytorialnej, jest przedmiotem dyskusji od połowy ubiegłego wieku, w 1999 roku powstała Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego¹⁸ (ESDP), jednak dopiero Traktat Lizboński¹⁹ nadał wymiarowi terytorialnemu miejsce równorzędne z wymiarem gospodarczym i społecznym. Ze względu na postrzeganie zagospodarowania przestrzennego jako wypadkowej procesów krajowych, europejskich i globalnych, KPZK 2030 może być głosem Polski w dyskusji na temat europejskiej polityki spójności, w tym spójności terytorialnej, oraz sposobu uwzględniania wymiaru terytorialnego przy realizacji celów europejskich (Strategii Europa 2020²⁰ oraz Agendy Terytorialnej 2020). Terytorialne równoważenie rozwoju, które skupia się na budowie potencjałów rozwojowych poszczególnych obszarów, przyczynić się będzie do realizacji priorytetów wyznaczonych w Strategii Europa 2020. Osiąganie rozwoju inteligentnego (ang. smart growth), zrównoważonego (ang. sustainable growth) oraz sprzyjającego włączeniu społecznemu (ang. inclusive growth) musi opierać się na założeniu, że w korzyściach ze wzrostu gospodarczego w pełni uczestniczą także regiony najbardziej oddalone od centrów rozwoju, zwiększając w ten sposób spójność terytorialną kraju. KPZK wykorzystuje w tym kontekście dorobek prac nad aktualizacją Territorial State and Perspectives²¹ i Agendy Terytorialnej²², Kartą Lipską²³ i Deklaracją z Toledo²⁴, Zieloną Księgą

¹⁴ Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 27 kwietnia 2009 r.

¹⁵ Nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dokonano w grudniu 2008 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712).

¹⁶ Raport Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2009 r.

¹⁷ Prace nad ograniczeniem liczby strategii rozwoju – z 42 dokumentów tego typu do 9 nowych, zintegrowanych strategii rozwoju – dotyczące następujących dokumentów: Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki; Strategia rozwoju kapitału ludzkiego; Strategia rozwoju transportu; Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko; Sprawne państwo; Strategia rozwoju kapitału społecznego; Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej; Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa; Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, przyjęta przez rząd 13 lipca 2010 r.

¹⁸ *European Spatial Development Perspective (ESDP)* – Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego, dokument nieformalny, podkreślający potrzebę podniesienia rangi wymiaru terytorialnego w polityce regionalnej UE, Poczdam 1999 r.

¹⁹ Oficjalna nazwa Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (w wersji roboczej określany jako Traktat reformujący) podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie, opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Seria C Nr 306 z 17 grudnia 2007 r. oraz w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2009 Nr 203, poz. 1569). Wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. W artykule 2 ust. 3 Traktatu znalazł się zapis, iż „(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”.

²⁰ *Europe 2020 – Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth* – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu, komunikat KE opublikowany 3 marca 2010 r.

²¹ *Territorial State and Perspectives of the European Union – Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of Lisbon and Gothenburg Ambitions, 2007*, dokument referencyjny dla Agendy Terytorialnej przyjęty podczas nieformalnego spotkania Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. Spójności Terytorialnej i Rozwoju Miast w maju 2007 r. w Lipsku, zaktualizowany podczas Prezydencji Węgierskiej wraz z Agendą Terytorialną 2020.

²² *Territorial Agenda of European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającego społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy* – zaktualizowany dokument – Agenda terytorialnej Unii Europejskiej 2007 - został przyjęty 19 maja 2011 r. w Gödöllő (Węgry), podczas nieformalnego spotkania ministrów do spraw spójności terytorialnej.

²³ *Leipzig Charter on Sustainable European Cities - Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*, przyjęta przez Ministrów Państw Członkowskich UE w maju 2007 r. w Lipsku, zawiera szereg zaleceń, które mają przyczynić się do rozwoju miast europejskich.

w sprawie spójności terytorialnej²⁵, Stanowiskiem Rządu RP do Zielonej Księgi²⁶ oraz Wspólnym Dokumentem Rozwoju Przestrzennego Grupy Wyszehradzkiej, Bulgarii i Rumunii²⁷, a także dorobek programu badawczego ESPON.

Przebieg prac nad KPZK 2030

Prace nad KPZK Ministerstwo Rozwoju Regionalnego rozpoczęło w październiku 2006 roku, powołując Zespół Roboczy²⁸ do opracowania Tez i Założeń do KPZK²⁹. Ten dokument określił podstawowe założenia metodologiczne odnoszące się do prac nad Koncepcją oraz główne tezy odnoszące się do jej zawartości: wizji, celów i uwarunkowań. Po jego akceptacji przez Radę Ministrów przystąpiono do właściwych prac nad Koncepcją.

Prace nad KPZK były oparte na równoległym współdziałaniu trzech specjalnie do tego powołanych zespołów, z których najważniejszym gremium jest Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej (PRGP) pełniąca funkcję organu doradczego Premiera w pracach nad KPZK, działająca od 2007 roku. W skład Rady wchodzi osoby o autorytecie naukowym w zakresie planowania przestrzennego, planiści oraz urbaniści praktycy. Opinia Rady była kluczowa zarówno na poszczególnych etapach powstawania dokumentu, jak i dla jego końcowego kształtu oraz decyzji o ostatecznym przyjęciu projektu przez Radę Ministrów.

W czerwcu 2007 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego powołało Zespół Ekspertów Naukowych (ZEN) pod kierunkiem prof. dr hab. Piotra Korcellego, w którego skład weszli: prof. dr hab. Marek Degórski, prof. dr hab. Tomasz Komornicki, prof. dr hab. Tadeusz Markowski, prof. dr hab. Jack Szlachta, prof. dr hab. Grzegorz Węclawowicz, prof. dr hab. Janusz Zaleski, prof. dr hab. Jacek Zaucha oraz dr Dominik Drzazga, sekretarz ZEN. Zespół naukowy opracował ekspercką wersję projektu KPZK.

W lipcu 2007 roku Minister Rozwoju Regionalnego powołał Zespół Realizacyjny³⁰ (ZR), aby dyskutować na bieżąco etapy prac nad projektem, ułatwić dostęp do dokumentów sektorowych i samorządowych mających wpływ terytorialny oraz proponować tematy wymagające dodatkowych analiz.

W trakcie prac nad Koncepcją zgromadzono wiele opinii, w tym ponad czterdzieści ekspertyz³¹, zorganizowano konferencje oraz seminaria tematyczne dotyczące m.in.: środowiska przyrodniczego, gospodarki, transportu, infrastruktury energetycznej, rozwoju miast, obszarów transgranicznych i obszarów morskich, przy dużym wsparciu Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.

W grudniu 2008 roku Zespół Ekspertów Naukowych zaprezentował Eksperski Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (EP KPZK). EP KPZK zawierał

²⁴ Deklaracja z Toledo – *Toledo Declaration* – przyjęta przez Ministrów Państw Członkowskich UE ds. Rozwoju Miast podczas nieformalnego spotkania 22 czerwca 2010 r.

²⁵ Zielona Księga – *Green Paper on Territorial Cohesion* – w sprawie spójności terytorialnej, przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę. COM (2008) 616, przyjęta przez Komisję Europejską w październiku 2008 r.

²⁶ W odpowiedzi na publikację *Zielonej Księgi* 24 lutego 2009 r. Komitet Europejski Rady Ministrów przyjął Stanowisko RP do Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej. Stanowisko podejmuje najważniejsze zagadnienia dotyczące spójności terytorialnej oraz przyszłości polityki spójności.

²⁷ Wspólny Dokument Rozwoju Przestrzennego Grupy Wyszehradzkiej, Bulgarii i Rumunii (*Common Spatial Development Document of the V4+2 Countries*) został przyjęty na spotkaniu ministrów ds. polityki regionalnej państw Grupy Wyszehradzkiej w Budapeszcie 30 marca 2010 r. Celem dokumentu jest koordynacja rozwoju przestrzennego, a w szczególności rozwiązanie problemu braku kontynuacji sieci drogowej i kolejowej, a także likwidacja braku połączeń osi rozwojowych pomiędzy państwami V4+2. Dokument ten obecnie służy członkom grupy V4 + 2 do aktualizacji krajowych dokumentów w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

²⁸ W skład Zespołu weszli przedstawiciele Ministerstw: Rozwoju Regionalnego, Budownictwa, Transportu, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Środowiska, Gospodarki Morskiej, Obrony Narodowej, Gospodarki oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

²⁹ Tezy i Założenia zaakceptowane przez rząd 26 czerwca 2007 r.

³⁰ W skład Zespołu Realizacyjnego weszli przedstawiciele Ministerstw: Rozwoju Regionalnego, Infrastruktury, Gospodarki, Obrony Narodowej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Środowiska oraz Związku Województw RP. W marcu 2009 r. skład Zespołu został poszerzony o przedstawicieli następujących resortów: Sprawiedliwości, Sportu i Turystyki, Zdrowia, Finansów, Spraw Zagranicznych, Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz przedstawiciela Głównego Urzędu Statystycznego.

³¹ Lista ekspertyz znajduje się w ZAŁĄCZNIKU 3. Większość z nich ukazała się jako publikacja Ekspertyzy do KPZK 2008-2033, Warszawa 2008, tomy 1-4, trzy dodatkowe opracowania dotyczące krajobrazu, usług społecznych i gospodarki wodnej nie ukazały się drukiem, są dostępne jedynie w formie elektronicznej z pozostałymi tekstami ekspertyz na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/kpz/ekspertyzy/strony/default.aspx

ekspercką ocenę sytuacji i trendów w zakresie rozwoju przestrzennego w Polsce, wskazywał główne elementy struktury przestrzennej kraju oraz wizję jej rozwoju w perspektywie dwudziestopięcioletniej. Ekspercki Projekt KPZK nie miał statusu dokumentu rządowego, lecz jako kompleksowe opracowanie wywarł istotny wpływ na przygotowanie przez MRR projektu Koncepcji. EP KPZK stał się podstawą debaty publicznej nad wizją rozwoju przestrzennego kraju przeprowadzonej przez MRR w szesnastu regionach w pierwszej połowie 2009 roku³² i został skonfrontowany z postulatami regionów wobec przyszłego dokumentu rządowego.

W październiku 2009 roku MRR rozpoczęło prace nad przygotowaniem rządowego projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, w których wykorzystano zapisy EP KPZK oraz uwzględniono wnioski z debaty.

W maju 2010 roku została opracowana pierwsza wersja projektu rządowego, konsultowana do września 2010 roku w ramach Zespołu Realizacyjnego, Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej (stanowisko PRGP z czerwca 2010 roku), a przede wszystkim w ramach wielostronnych spotkań z resortami wchodzącymi w skład ZR (transport, środowisko, gospodarka, zdrowie i nauka). W porównaniu z EP rządowy projekt Koncepcji został uzupełniony o zagadnienia dotyczące infrastruktury społecznej i gospodarki wodnej. Zmianie uległa struktura dokumentu – powstały nowe rozdziały na temat istoty polityki przestrzennej, podstawowych definicji i typologii obszarów funkcjonalnych oraz uwzględniono zagadnienie dostępu do usług publicznych służących zwiększeniu spójności wewnętrznej kraju oraz zagadnienia dotyczące specyfiki obszarów wiejskich. Opracowana została diagnoza w postaci kartograficznej prezentacji stanu przestrzennego zagospodarowania kraju (mapy diagnostyczne) oraz przygotowano od nowa warstwę graficzną dokumentu (rysunki wizji, celów). Równolegle, w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, opracowana została w 2010 r. Prognoza oddziaływania na środowisko skutków realizacji KPZK 2030³³.

Po uwzględnieniu w projekcie zaleceń wynikających z oceny w lutym 2011 roku rozpoczęto konsultacje społeczne KPZK. Projekt przedyskutowano podczas spotkań tematycznych i branżowych, międzynarodowych oraz w Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, uruchomiono skrzynkę mailową (konsultacje_kpzka@mrr.gov.pl). Do kwietnia wpłynęło ponad trzy tysiące uwag od około 180 partnerów, a same spotkania tematyczne zgromadziły prawie pół tysiąca osób.

Ponownie przeanalizowano opis wizji metropolii sieciowej oraz propozycje dotyczące etapowania rozwoju sieci transportowej kraju. Projekt został uzupełniony o rozdział finansowy, kluczowy dla realizacji działań proponowanych w Koncepcji. Opracowano materiał syntezujący, zawarte w projekcie dane zostały zaktualizowane. W treści dokumentu wprowadzono także zmiany o charakterze redakcyjnym oraz niewielkie autopoprawki.

Uczestnicy konsultacji odnieśli się pozytywnie do zasadności i potrzeby powstania zintegrowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, łączącej elementy planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego oraz do konieczności kontynuowania prac nad Planem działań i rozwijaniu planowania w obszarach funkcjonalnych. Zgodzono się także z tezą, że sfera planowania przestrzennego nie ma silnej pozycji koordynacyjnej wobec polityk sektorowych (w porównaniu do innych krajów europejskich), a sam system planowania przestrzennego w Polsce wymaga gruntownej reformy.

Uwagi do systemu planowania przestrzennego sformułowała również Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej, która w toku prac nad Koncepcją, oprócz pozytywnego wobec niej stanowiska, przeanalizowała także obecny, niespełniający swych zadań system gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego. Rada wyraziła opinię, iż uchwalenie Koncepcji przyczyni się do przyspieszenia procesu zreformowania i przebudowy systemu³⁴. Podobne

³²Raport z prac nad przygotowaniem koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju stanowi ZAŁĄCZNIK 1.

³³Raport dotyczący procesu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko stanowi ZAŁĄCZNIK 2.

³⁴ Stanowisko Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej w sprawie systemu gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego przyjęte na posiedzeniu Rady w dniu 30 maja 2011 r.

opinie na temat KPZK 2030 oraz stanu planowania przestrzennego w Polsce wyraził również Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. Koncepcja, jak również polski system planowania były także przedmiotem dyskusji na posiedzeniu Konwentu Marszałków RP oraz Unii Metropolii Polskich. Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 został przyjęty przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, Komitet do Spraw Europejskich Rady Ministrów, Komitet Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności oraz Stały Komitet Rady Ministrów. Rada Ministrów przyjęła Uchwałę w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 w dniu 13 grudnia 2011 roku.

I. Zagospodarowanie przestrzenne kraju – podstawowe definicje KPZK 2030

W celu zaprezentowania zagadnień objętych Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz dla zapewnienia jednoznacznego ich rozumienia, niezbędne jest zdefiniowanie podstawowych pojęć odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego i polityki przestrzennej. Potrzeba ta wynika m.in. z niejednoznaczności zapisów obowiązujących aktów prawnych w tej sferze.

1. Zagospodarowanie przestrzenne kraju

W ramach KPZK 2030 zagospodarowanie przestrzenne kraju należy rozumieć jako sposób rozmieszczenia w przestrzeni Polski podstawowych elementów struktury przestrzennej oraz zachodzące pomiędzy nimi relacje. Do podstawowych elementów struktury przestrzennej kraju, będących przedmiotem analiz i oddziaływania polityki publicznej, zalicza się elementy systemu gospodarczego i społecznego, infrastrukturę techniczną, sieć osadniczą, krajobraz (przyrodniczy i kulturowy) oraz powiązania funkcjonalne.

Na podstawie przeprowadzonych analiz stanu i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego, Raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju oraz analizy uwarunkowań i trendów rozwojowych KPZK 2030 formułuje wizję przestrzennego zagospodarowania kraju w 2030 roku, pożądaną z punktu widzenia strategicznych celów rozwoju kraju³⁵. Koncepcja określa sposób osiągania tej wizji w czasie – politykę przestrzennego zagospodarowania, instrumenty jej realizacji (planowanie przestrzenne, koordynacja polityk mających największe oddziaływanie przestrzenne) oraz inne instrumenty: prawne, instytucjonalne, inwestycyjne.

Ze względu na odległy – dwudziestoletni – horyzont czasowy przedstawiona wizja jest formułowana intuicyjnie ze świadomości sporego marginesu niepewności. W związku z powyższym powinna być ona traktowana jako ramowy opis pożądanego stanu zagospodarowania przestrzennego kraju, umożliwiający w najpełniejszy sposób realizację celów strategicznych rozwoju kraju.

2. Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju wskazuje sposób realizacji wizji przestrzennego zagospodarowania i celów rozwojowych kraju w odniesieniu do terytorium, oddziałując na główne elementy zagospodarowania przestrzennego kraju i zapewniając koordynację instrumentów o charakterze sektorowym. Będąc integralną częścią polityki rozwoju, polityka przestrzenna łączy i koordynuje działania podejmowane na poziomie krajowym z działaniami realizowanymi na innych poziomach zarządzania, w tym na poziomie regionalnym i lokalnym.

Polityka przestrzennego zagospodarowania stanowi instrument realizacji długookresowej strategii rozwoju kraju i jest realizowana na podstawie i poprzez:

- Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,
- strategiczne dokumenty dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego o długo- lub średniookresowym horyzoncie realizacji (Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020),
- dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju,
- dokumenty planistyczne odnoszące się do:
 - poziomu regionalnego (strategia rozwoju województwa i w powiązaniu z nią plan zagospodarowania przestrzennego województwa,

³⁵ Poziomem odniesienia wizji przestrzennego zagospodarowania kraju (Rozdział III.) jest Raport Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe, opublikowany w czerwcu 2009 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

- poziomu lokalnego (studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego),
- poziomu funkcjonalnego (strategii i powiązanych z nimi planów zagospodarowania obszarów funkcjonalnych, takich jak np. obszary funkcjonalne miejskie, wiejskie, górskie, obszary funkcjonalne na morzu),
- działania inwestycyjne wynikające z programów rozwoju i programów operacyjnych,
- uregulowania prawne,
- odpowiednie rozwiązania instytucjonalne, w tym zintegrowany system monitoringu przestrzennego.

Prowadzenie polityki przestrzennego zagospodarowania kraju zapewnia:

- koordynację przestrzennej działalności podmiotów publicznych, polegającą na łączeniu różnych zamierzeń, tak aby w określonym czasie osiągnąć wyznaczone cele,
- tworzenie platformy porozumienia między różnymi podmiotami w zakresie wyznaczania celów i działań podejmowanych w poszczególnych sektorach i dziedzinach,
- wykorzystanie potencjału kraju, jego poszczególnych regionów oraz obszarów funkcjonalnych.

Podmiotem programującym politykę przestrzennego zagospodarowania kraju jest Rząd (przy zapewnieniu odpowiednich ram dla konsultacji i partnerstwa w procesie programowania), natomiast współrealizowana jest ona przez wszystkie podmioty publiczne w ramach ich kompetencji.

3. Instrumenty realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju jest realizowana za pomocą różnego typu instrumentów. Do najważniejszych należy:

- planowanie przestrzenne, którego ustalenia, na bazie zapisów prawnych, obowiązują w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego na poziomie kraju, regionu i lokalnym lub w odniesieniu do wyodrębnionych przestrzennie specyficznych kompleksów terytorialnych (obszary funkcjonalne),
- regulacje prawne,
- instytucje i rozwiązania organizacyjne determinujące sprawność i efektywność zarówno systemu planowania przestrzennego, jak i związanych z nim instytucji zajmujących się zagadnieniami rozwojowymi (planowaniem i realizacją),
- działania o charakterze inwestycyjnym określane w ramach strategii i programów o horyzoncie średniookresowym i operacyjnym będące domeną różnych polityk publicznych.

3.1. Planowanie przestrzenne

Planowanie przestrzenne jako narzędzie zarządzania służy formułowaniu celów i zadań polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i określa sposób jej realizacji. Głównym zadaniem planowania przestrzennego jest wskazywanie możliwości optymalnego wykorzystania przestrzennie zróżnicowanych cech danego obszaru dla osiągnięcia celów rozwojowych, ustalenie rozmieszczenia w przestrzeni i koordynacja w czasie działań rozwojowych, pozwalające na uzyskanie efektu synergii tych działań i jednocześnie zachowanie tych cech terytorium, które wymagają ochrony i gwarantują tworzenie podstaw trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Planowanie przestrzenne w Polsce reguluje szereg dokumentów prawnych, z których najważniejszym jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku. Reguluje ona rodzaj, zakres przedmiotowy oraz tryb uchwalania poszczególnych dokumentów planistycznych na różnych szczeblach administracji publicznej.

Na potrzeby KPZK 2030 dokonano następującego rozróżnienia w systemie planowania³⁶:

- planowanie krajowe – kompetencje w zakresie przygotowania dokumentów planistycznych przysługują:
 - ministrowi do spraw rozwoju regionalnego (koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju),
 - innym ministrom właściwym odpowiedzialnym za działania w określonych funkcjonalnie elementach zagospodarowania Polski oraz mających kompetencje w zakresie przygotowania odpowiednich dokumentów planistycznych, w tym ministrowi właściwemu ds. gospodarki i ministrowi właściwemu do spraw skarbu państwa w zakresie zarządzania i ochrony strategicznych złóż kopalin,
- planowanie funkcjonalne – jako oddzielna przekrojowa kategoria planistyczna ze względu na konieczność zapewnienia planowania na obszarach o specyficznych cechach, niezwiązanych z ograniczeniami administracyjnymi niezależnie od istnienia planu krajowego, planów wojewódzkich czy lokalnych (plany obszarów funkcjonalnych),
- planowanie regionalne – kompetencje w zakresie przygotowania dokumentów planistycznych na poziomie województwa przysługują samorządom województw (plany przestrzennego zagospodarowania województw),
- planowanie lokalne – studia i plany miejscowego zagospodarowania przestrzennego, które wynikają ze studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określając kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów; kompetencje w tym zakresie należą do odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego.

3.2. Instrumenty prawne

Instrumenty prawne to wszystkie inne niż plany zagospodarowania przestrzennego akty prawa, takie jak: ustawa o prowadzeniu polityki rozwoju, zbiór ustaw odnoszących się do zarządzania środowiskiem przyrodniczym (z których większość ma istotne znaczenie dla zarządzania przestrzenią) czy strategie, programy i plany zatwierdzane przez Radę Ministrów wywierające wpływ na stan przestrzennego zagospodarowania kraju. Stanowią one podstawę procedury planistycznej, gdyż wspomagają prawidłową realizację celów polityki przestrzennej i służą prowadzeniu racjonalnych działań w sferze zagospodarowania przestrzennego. Podstawowym warunkiem prawidłowego funkcjonowania instrumentów prawnych w systemie planowania jest ich skoordynowanie z polityką zagospodarowania przestrzennego.

Instrumentem uzupełniającym planowanie przestrzenne jest system ocen oddziaływania na środowisko obowiązujący wobec wszystkich dokumentów planistycznych. Jego podstawą jest ustawa z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁷.

W kontekście oddziaływania polityki przestrzennego zagospodarowania na zachowanie zasobów środowiska i jakość życia istotne znaczenie mają normy prawne regulujące podstawy wyznaczania sieci ekologicznych, planowania ochrony na obszarach chronionych, prowadzenia gospodarki wodnej, ograniczania emisji, kształtowania klimatu akustycznego miast itd. oraz instrumenty oceny stopnia obciążenia środowiska, zmniejszania konfliktowości rozwoju i prowadzenia kompensacji przyrodniczych.

3.3. Instrumenty instytucjonalne

System instytucjonalny wspomaga, a w rzeczywistości warunkuje właściwą i efektywną realizację zamierzeń w zakresie polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Do podstawowych elementów tego systemu należą:

³⁶ Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie reguluje precyzyjnie tej kwestii.

³⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.

- system koordynacji realizacji polityki zagospodarowania przestrzennego kraju obejmujący wszystkie podmioty publiczne włączone w proces planowania i realizacji polityki; koordynacja w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju obejmuje koordynację:
 - na poziomie krajowym – prezes Rady Ministrów i minister właściwy ds. polityki regionalnej oraz ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w zakresie zagospodarowania obszarów morskich,
 - na poziomie regionalnym – samorząd województwa,
 - na poziomie lokalnym, a także w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych – właściwy minister, samorząd terytorialny bądź związki samorządu o charakterze celowym,
- wieloszczeblowy system instytucjonalny realizacji polityki zagospodarowania przestrzennego obejmujący: biura planowania przestrzennego oraz instytucje odpowiedzialne za realizację polityki społeczno-gospodarczej. System jest obecnie rozproszony i nie spełnia swoich podstawowych zadań w zakresie efektywnej realizacji założeń polityki zagospodarowania przestrzennego,
- system monitoringu zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji polityki przestrzennej, dostarczający informacje konieczne do podejmowania decyzji o charakterze zarządczym na wszystkich szczeblach systemu polityki przestrzennej,
- kadry zdolne do prowadzenia planowania i zarządzania rozwojem,
- wieloszczeblowe partnerstwo w zakresie prowadzenia zadań,
- polityka informacyjna w zakresie danych przestrzennych i środowiskowych.

3.4. Instrumenty o charakterze inwestycyjnym

Właściwie ukierunkowanie działań inwestycyjnych może wspomagać osiąganie celów polityki przestrzennej. Dotychczas brakowało bezpośredniego związku pomiędzy zapisami dokumentów strategicznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego kraju a zapisami społeczno-gospodarczych średniookresowych strategii i dokumentów operacyjnych, które stanowią podstawę do wydatkowania środków publicznych na realizację zamierzeń rozwojowych. Biorąc pod uwagę postulowany zwiększony nacisk na koordynację działań ukierunkowanych przestrzennie (lub mających wyraźne oddziaływanie przestrzenne) w ramach jednolitej, zintegrowanej polityki rozwoju oraz ze względu na wielkość puli środków finansowych przeznaczonych na realizację projektów modernizacyjnych i rozwojowych w najbliższych kilkunastu latach (także z udziałem środków UE), znaczną część przewidywanych wydatków w ramach polityk publicznych, a także środków wydatkowanych przez samorządy terytorialne i poprzez różne „sektorowe” mechanizmy alokacyjne należy uważać za instrumenty służące realizacji wizji określonej w KPZK 2030.

Środki te określane są w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, ustawie budżetowej, wieloletnich prognozach finansowych jednostek samorządu terytorialnego i budżetach jednostek sektora finansów publicznych oraz w ramach programów rozwojowych i programów wieloletnich – krajowych i współfinansowanych ze środków europejskich. Zarządzanie programami i poszczególnymi instrumentami inwestycyjnymi powierzane jest zazwyczaj różnym dysponentom środków. Istotne jest, aby system zarządzania i koordynacji polityki przestrzennej zapewniał dysponentom współdziałanie i umożliwiał branie pod uwagę efektów oddziaływania instrumentów terytorialnych wykorzystywanych w ramach różnych programów. Dla realizacji pożądanej wizji zagospodarowania przestrzennego KPZK 2030 określa, w ramach opisów celów kierunku inwestycji, a także, jak w wypadku sieci infrastruktury technicznej, podstawowe inwestycje w podziale na wyodrębnione etapy realizacji. Postęp realizacji kluczowych projektów wynikających z KPZK 2030, a finansowanych w ramach sektorowych i regionalnych programów rozwoju, będzie przedmiotem stałego monitoringu polityki przestrzennej.

II. Uwarunkowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w perspektywie najbliższych dwudziestu lat

Uwarunkowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju tworzy zbiór czynników i procesów zależnych w niewielkim stopniu od działań rządu i innych podmiotów publicznych. Powinny one jednak zostać uwzględniane w formułowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, gdyż mogą wywierać duży wpływ na sposób jej prowadzenia, wyznaczanie celów i możliwości ich osiągnięcia. Uwarunkowania wynikają z czynników historycznych, z rozwoju sytuacji politycznej, demograficznej, gospodarczej, ze stanu środowiska i zmian w zakresie wykorzystywanych technologii. Są też konsekwencją przemian społeczno-gospodarczych i ekologicznych – zarówno współczesnych, jak i możliwych w przyszłości. Istotny kompleks uwarunkowań tworzy sytuacja prawno-institutionalna Polski związana z członkostwem w UE. Innym istotnym uwarunkowaniem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest sprawność krajowego systemu prawnego i instytucjonalnego zarządzania procesami rozwojowymi, w tym planowania przestrzennego.

Każde z uwarunkowań ma cechy wielowymiarowe i jest współzależne z innymi, zatem podziałów na poszczególne kategorie nie można traktować rygorystycznie.

2.1. Uwarunkowania polityczne

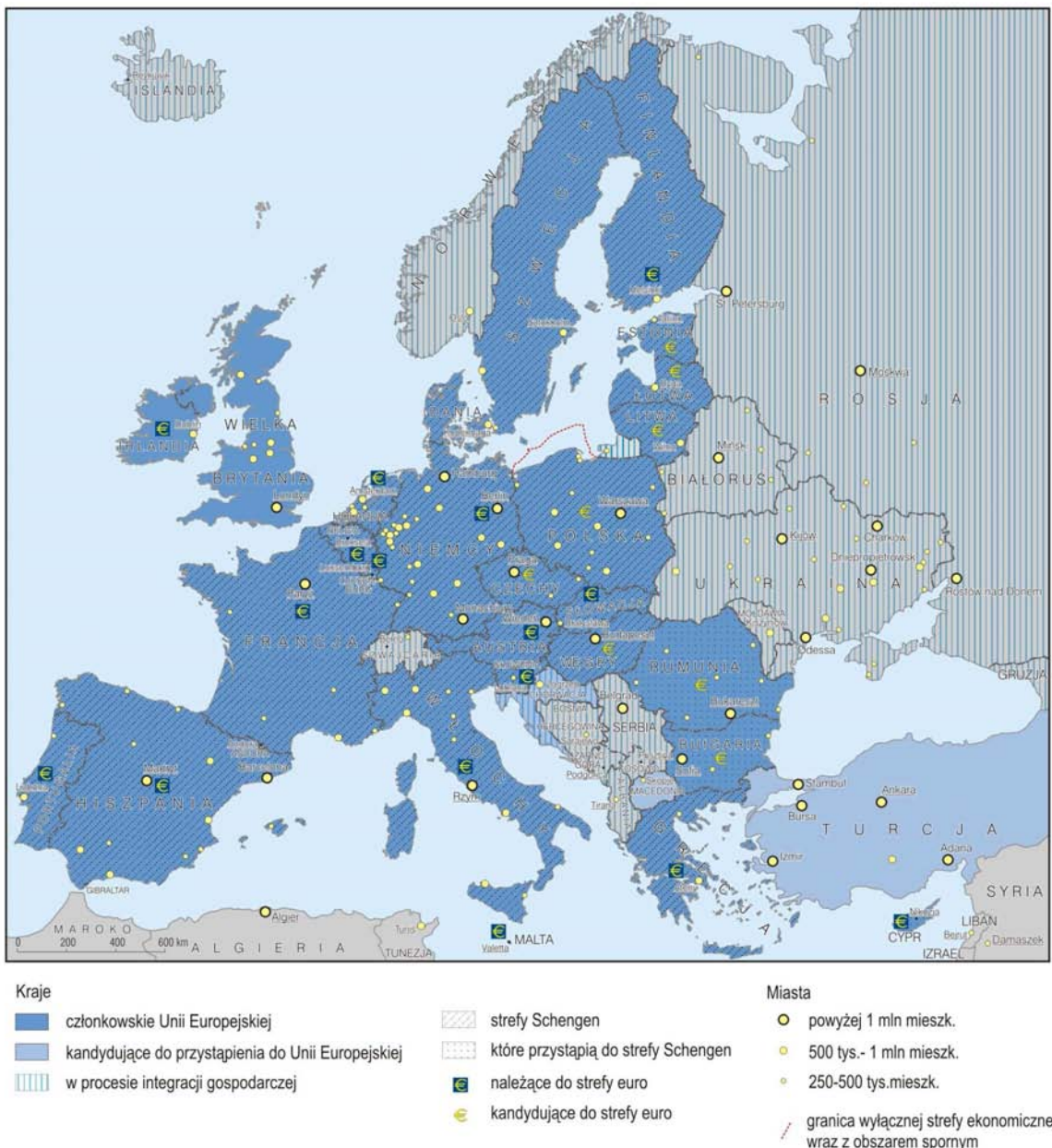
Proces rozszerzania Unii Europejskiej

Po włączeniu do Unii Europejskiej w latach 2004-2007 dwunastu nowych krajów oraz spodziewanym w najbliższych latach rozszerzeniu o Chorwację i Islandię należy oczekiwać spowolnienia procesu integracji w najbliższych dziesięcioleciach. Będzie to rzutowało na kierunki rozwoju międzynarodowych szlaków transportowych oraz kierunki intensyfikacji procesów integracji funkcjonalnej na terenie Europy i w jej bliskim otoczeniu. Do 2030 roku wschodnia granica Polski pozostanie prawdopodobnie częścią zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, a rozwój sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej na obszarach przylegających do niej będzie warunkowany między innymi zmianami o charakterze politycznym zachodzącymi na Białorusi, Ukrainie i w Rosji (Rysunek 2).

Rozwój współpracy gospodarczej i polityka zagraniczna UE wobec Europy Wschodniej, Europy Południowo-Wschodniej i Bliskiego Wschodu

Istotne uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski są związane ze stanem przyszłych relacji politycznych pomiędzy Unią Europejską a Rosją. W pewnym zakresie także z sytuacją w innych krajach Europy Wschodniej (w szczególności na Ukrainie i Białorusi), Europy Południowo-Wschodniej (kraje byłej Jugosławii i Albania), Turcji oraz na Bliskim Wschodzie i w rejonie Zatoki Perskiej. Potrzeby inwestycyjne i rozwojowe tych krajów będą prawdopodobnie powodowały zacieśnianie relacji gospodarczych z UE, co wpłynie na rozwój połączeń transportowych oraz na rozwój procesów integracyjnych w innych dziedzinach. Polska jako kraj położony w pewnym oddaleniu od centrum gospodarczego UE, a jednocześnie w geograficznym centrum kontynentu, może skorzystać na tych procesach pod warunkiem prowadzenia odpowiedniej polityki społeczno-gospodarczej i zagospodarowania przestrzennego. Rozwój współpracy gospodarczej oraz liberalizacja polityki wizowej między Unią Europejską a krajami Europy Wschodniej będą sprzyjały wzrostowi popytu na przewozy przez polską granicę wschodnią, a tym samym rozwojowi infrastruktury tranzytowej na terenie Polski, w szczególności jej wschodniej części. Beneficjentem tych procesów może być cała Polska Wschodnia oraz wszystkie największe ośrodki miejskie umiejące wykorzystać zacieśnianie więzów gospodarczych między UE a innymi krajami położonymi na wschód i południowy wschód od Polski.

Rysunek 2. Polska w procesie integracji europejskiej 2010



Źródło: Opracowanie MRR.

Niewystarczający poziom bezpieczeństwa energetycznego

Potrzeba zapewnienia ciągłości dostaw ropy naftowej lub gazu będzie skutkowało bardziej spójną niż obecnie europejską polityką energetyczną. W warunkach polskich musi ono także wpłynąć na zbilansowanie i ochronę własnych zasobów (również tych, których eksploatacja jest obecnie nieopłacalna lub kwestionowana ze względów ekologicznych) oraz dywersyfikację zaopatrzenia w surowce dla produkcji energii elektrycznej (w tym rozwój morskiej energetyki wiatrowej, energetyki jądrowej i opartej na odnawialnych źródłach energii), dywersyfikację kierunków i bezpieczeństwo dostaw surowców energetycznych, w szczególności gazu ziemnego, a także rozwój i modernizację infrastruktury energetycznej.

2.2. Uwarunkowania wynikające z historycznie ukształtowanej struktury przestrzennej sieci osadniczej

Struktura przestrzenna i funkcjonalna systemu osadniczego

System osadniczy Polski charakteryzuje się regularnym pod względem wielkości rozkładem miast, wykształconą, kilkustopniową strukturą hierarchiczną, niewielką na tle innych krajów europejskich przewagą największego – stołecznego miasta nad innymi ośrodkami regionalnymi. Rozmieszczenie miast, zwłaszcza małych i średniej wielkości, jest równomierne w przestrzeni (Mapa diagnostyczna 1. Rozdział VIII.). Są to cechy systemu policentrycznego, sprzyjającego realizacji celów rozwoju zrównoważonego – konkurencyjności gospodarki, spójności społecznej i terytorialnej oraz ekorozwoju.

Istniejąca struktura osadnictwa miejskiego jest zatem korzystną cechą ogólnego układu przestrzennego zagospodarowania kraju, ułatwia wypełnianie funkcji sektora publicznego, ogranicza skalę procesów przestrzennej polaryzacji życia gospodarczego i społecznego. Niewystarczająca jest jednak sprawność funkcjonowania systemu osadniczego mierzona poziomem przestrzennej dostępności miast usytuowanych na różnych szczeblach układu hierarchicznego (zwłaszcza wzajemnej dostępności dużych miast oraz ośrodków subregionalnych względem głównych ośrodków regionów), wyposażeniem w infrastrukturę techniczną i społeczną, międzynarodową konkurencyjnością w zakresie pełnionych funkcji wyższego rzędu.

Główne składniki systemu osadniczego

Są to grupy miast lub konurbacji zagregowanych według poziomu hierarchicznego oraz kategorii wielkości. Pierwszą stanowią ośrodki o podstawowym znaczeniu dla systemu osadniczego kraju i jego gospodarki: Warszawa, Kraków, Gdańsk-Gdynia, Wrocław, Poznań, Katowice – Aglomeracja Górnośląska, Łódź, Szczecin, Bydgoszcz z Toruniem i Lublin. Miasta te (bez Bydgoszczy, Torunia i Lublina) są wymieniane w opracowaniach przygotowywanych dla celów polityki przestrzennej w skali Unii Europejskiej jako tzw. MEGA, wśród 72 największych ośrodków miejskich UE. Pod względem poziomu infrastruktury i pełnionych funkcji nie zajmują one jednak konkurencyjnej pozycji w stosunku do miast podobnej wielkości w krajach zachodniej i północnej Europy. Aglomeracja Górnośląska jest obszarem występowania szeregu zjawisk wymagających umiejętnego gospodarowania przestrzennego. W przypadku Łodzi niezakończona transformacja struktury przemysłowej, a Szczecina, Bydgoszczy i Lublina – niepełny profil funkcjonalny przy ograniczonym potencjalnie ludnościowym i rynkowym – stanowią wyzwania rozwoju.

Kolejne grupy miast to pozostałe ośrodki wojewódzkie pełniące oprócz funkcji regionalnych szereg funkcji o znaczeniu krajowym: Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Zielona Góra; ośrodki regionalne (nie będących stolicami województw i liczących przeważnie od 100 do 300 tys. mieszkańców): Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk oraz ośrodki subregionalne, wśród których wyróżniają się podgrupy stanowiące dawne miasta wojewódzkie oraz ośrodki przemysłowe. Miasta tych zbiorów różnią się wzajemnie znacznie pod względem stanu gospodarki i infrastruktury. Ich pozycja w systemie osadniczym jest jednak stabilna.

Pozostałe ośrodki powiatowe pełnią ważną rolę w zakresie funkcji sektora publicznego na poziomie lokalnym. Stymulują rozwój usług i wytwórczości w tych ośrodkach, stabilizują społeczności lokalne. Utrzymywanie funkcji związanych z rangą administracyjną, a przez to określonej pozycji w krajowym systemie osadniczym ogranicza zasięg i tempo procesów przestrzennej koncentracji ludności oraz działalności gospodarczej w skali kraju. Na obszarach

depopulacyjnych znaczenie tych ośrodków jest szczególnie duże, zapewniają one bowiem trwałość i ciągłość osadnictwa w przestrzeni.

Wśród ośrodków lokalnych najliczniejszą kategorię stanowi grupa małych miast – obejmuje ona 497 jednostek (poniżej 10 tys. mieszkańców), w tym 311 liczących poniżej 5 tys. mieszkańców (stan z 2009 r.). Jest to silnie zróżnicowany zbiór. Podstawowa linia podziału przebiega między miejscowościami o wyspecjalizowanych funkcjach a lokalnymi ośrodkami usługowymi położonymi na obszarach wiejskich. Te pierwsze to miejscowości o funkcjach uzdrowiskowych i wypoczynkowych usytuowane na obszarach górskich, pojeziernych, nadbrzeżnych, miejscowości pełniące funkcje mieszkaniowe i rekreacyjne, znajdujące się w zasięgu bezpośredniego oddziaływania dużych miast, jak również wyspecjalizowane ośrodki przemysłowe położone w różnych częściach kraju. Sytuacja społeczno-gospodarcza tych miast jest w większości korzystniejsza aniżeli małych miast pełniących funkcje ośrodków obsługi obszarów wiejskich. W przypadku tych lokalnych ośrodków, w następstwie przemian zachodzących w rolnictwie, transporcie, telekomunikacji, a także w koncentracji ludności powiązania ekonomiczne z otoczeniem wiejskim zmniejszają się. Ich rolę jako rynków usług, zaopatrzenia i zbytu oraz lokalnych rynków pracy przejmują miasta średniej wielkości.

Osadnictwo wiejskie i procesy suburbanizacji

Pod względem gęstości osadnictwa wiejskiego, wielkości jednostek i ich morfologii – układów przestrzennych – występują widoczne, historycznie ukształtowane, różnice międzyregionalne. W skali kraju przeważają wsie liczące od 100 do 500 mieszkańców. Większe wsie występują głównie w Polsce południowej oraz w Wielkopolsce, na Kujawach i na Kaszubach. Odpiływ ludności obejmuje wszystkie typy miejscowości wiejskich, przy czym najintensywniej występuje w małych wsiach, liczących poniżej 100 mieszkańców, zwłaszcza w oddalonych od ośrodków wzrostu regionach wschodniej Polski.

W strefach wokół dużych i średniej wielkości miast wzrasta intensywność osadnictwa, a struktura gospodarki ulega zróżnicowaniu w efekcie rozwoju funkcji pozarolniczych – produkcyjnych i usługowych oraz mieszkaniowych, w związku ze zwiększaniem się skali dojazdów do pracy. Na tych obszarach najszybszym przemianom modernizacyjnym ulegają także budownictwo mieszkalne i infrastruktura techniczna.

Kierunki przekształceń systemu osadniczego

Do 2030 roku będzie zapewne postępował proces koncentracji ludności i działalności gospodarczej na obszarach funkcjonalnych dużych miast, a także w średniej wielkości miastach i na otaczających je obszarach wiejskich. Proces ten jest związany z globalizacją gospodarki, występuje w większości krajów. W Polsce czynnikiem przestrzennej koncentracji ludności są także migracje międzynarodowe, gdyż głównymi obszarami źródłowymi tych migracji są regiony oddalone od centrów rozwoju, obszary wiejskie i małe miasta. Z kolei w sytuacji, w której wzrośnie napływ migracyjny z zagranicy, będzie się on kierował w znacznym stopniu do dużych miast i ich stref podmiejskich.

Przy założeniu, zgodnym z aktualnymi prognozami demograficznymi, iż ogólna liczba ludności Polski do roku 2030 zmniejszy się w stosunku do stanu obecnego o 5-8% (tzn. 2-3 miliony), można oczekiwać następującego scenariusza zmian struktury osadnictwa. Wzrastać będzie ujmowana w granicach obszarów funkcjonalnych liczba mieszkańców miast (z wyjątkiem Aglomeracji Górnośląskiej i ew. Łodzi) stanowiących ośrodki krajowe i ponadregionalne oraz również większości ośrodków regionalnych. Wzrost ten, wbrew niektórym opiniom, obejmie duże miasta wschodnich regionów Polski w wyniku napływu migrantów z otaczających te ośrodki regionów. Sieć miast średniej wielkości pozostanie stabilna. Zbiór małych miast będzie ulegał procesowi dalszego różnicowania, a zagregowana liczba ich mieszkańców zmniejszy się w skali przekraczającej wartość krajową. Nie należy jednak w tym okresie oczekiwać wypadania

poszczególnych miast z systemu osadniczego. Obszary wiejskie, poza strefami otaczającymi miasta duże i średniej wielkości, mogą stracić w sumie ok. jednej piątej ludności wskutek odpływu migracyjnego i ujemnego salda ruchu naturalnego. Pod względem rozmieszczenia ludności pogłębią się zaznaczające się od dawna różnicowania międzyregionalne i wewnątrzregionalne.

Powiązania funkcjonalne między regionami a dużymi miastami

O znaczeniu w gospodarce międzynarodowej decyduje w dużej mierze potencjał ludnościowy i gospodarczy największych miast, ważną rolę pełnią także zależności między nimi i między regionami. W Polsce wewnętrzne powiązania funkcjonalne nie są wykształcone w stopniu optymalnym. Mimo policentrycznej sieci osadniczej najlepiej rozwinięte są powiązania dośrodkowe, wynikające z roli stolicy. Widoczne jest to na płaszczyźnie społecznej i gospodarczej m.in. migracji rejestrowanych i powiązań właścicielskich spółek (Mapa diagnostyczna 3., Rozdział VIII.). Jedną z najważniejszych przyczyn utrudniających powstawanie silnych powiązań jest niedostateczna infrastruktura transportowa.

Powiązania funkcjonalne między miastami a ich zapleczem

W dobie globalizacji zachodzi proces osłabiania powiązań funkcjonalnych między miastami wojewódzkimi a ich zapleczem na rzecz wzmocnienia związków z innymi głównymi miastami. Równocześnie obserwuje się zwiększanie bezpośredniego oddziaływania miasta na tereny przyległe, definiowane jako miejski obszar funkcjonalny. Zasięg tego obszaru wyznaczany jest przez rozprzestrzenianie się miasta (*urban sprawl*), zarówno form zabudowy, jak i miejskiego stylu życia, oraz rosnący zakres dojazdów do pracy do centrów miast (Mapa diagnostyczna 4., Rozdział VIII.). Oznacza to, że także w Polsce, jak i w Europie następuje odejście od tradycyjnego podziału struktur osadniczych z wyraźną granicą między miastem i wsią. Obszary wiejskie, zwłaszcza w sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich, w coraz większym stopniu zaczynają pełnić funkcje pozarolnicze – usługowe i produkcyjne.

Funkcje gospodarcze największych miast

Duże miasta i ich obszary funkcjonalne najłatwiej dostosowały się do zmian systemowych, tworząc warunki rozwoju otwartej gospodarki rynkowej. Ale i w tym przypadku postęp nie był równomierny. Funkcje metropolitalne (transportowa, nauki wyższej, kontrolno-decyzyjna, administracyjna, turystyczna, przemysłowa) wymagają wzmocnienia w dużych miastach Polski. W dużych miastach (za wyjątkiem Warszawy) brakuje pełnej palety funkcji metropolitalnych. Głównie w Warszawie i częściowo na Śląsku oraz w Poznaniu (w dużo mniejszym zakresie w Trójmieście i Krakowie) obecne są znaczące funkcje decyzyjne. W przypadku funkcji kontrolnych zarządzania gospodarczego można wyróżnić dwa poziomy hierarchiczne: Warszawa i „reszta” kraju (w tym pozostałe duże miasta). Rosnąca koncentracja ośrodków zarządzania przedsiębiorstwami w Warszawie może stanowić zakłócenie policentrycznej struktury osadniczej kraju. Niezgodność lokalizacji funkcji decyzyjno-kontrolnych w stosunku do rozmieszczenia sił wytwórczych i zasobów ludnościowych wskazuje na nierównowagę systemową.

W dużych miastach Polski (oprócz Warszawy) brakuje instytucji kulturowych o zasięgu krajowym i europejskim. Jedynie Kraków udało się wypromować jako międzynarodowy produkt turystyczny zdolny konkurować z Pragą czy z Budapesztem. Miastami, w których lokują się instytucje międzynarodowe oprócz Warszawy są: Trójmiasto (instytucje bałtyckie) i Szczecin (NATO). W dużych miastach Polski dominuje (66% i więcej) zatrudnienie w gałęziach o niskim i średnim zaawansowaniu technologicznym, a gospodarka oparta na wiedzy koncentruje się w Warszawie, Krakowie oraz częściowo we Wrocławiu i Aglomeracji Górnośląskiej. To wszystko wskazuje na niepełne osadzenie wielkich miast Polski w funkcjach metropolitalnych, na różnicowanie tych funkcji między miastami i na korzyści, jakie

wyniknęłyby ze scalenia tych miast w spójny organizm funkcjonalny.

Główne funkcje obszarów wiejskich

Obszary wiejskie pełnią różne funkcje, które w sposób skuteczny i efektywny przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju kraju. W szczególności pełnią istotne znaczenie zarówno w sferze produkcji (rolniczej i pozarolniczej), oddziaływania na środowisko oraz konsumpcji. Na obszarach tych prowadzone są różne rodzaje aktywności gospodarczej, z których najbardziej powszechne jest rolnictwo, są one miejscem życia i pracy blisko 40% ludności kraju oraz miejscem wypoczynku. Funkcje te są zbieżne z oceną i oczekiwaniami społecznymi wobec roli jaką pełnić mają obszary wiejskie³⁸. Obserwuje się wciąż duże dysproporcje w jakości życia (dostęp do infrastruktury i usług publicznych oraz jej jakość, dostępność transportowa i energetyczna) na wsi i w mieście oraz wewnętrzne zróżnicowanie w tym zakresie na wsi. Ocena rozwoju obszarów wiejskich wskazuje na konieczność podniesienia ich innowacyjności oraz poziomu cywilizacyjnego. W szczególności należy wzmocnić rozwój kapitału ludzkiego, infrastruktury technicznej i społecznej oraz wszelkich form działalności gospodarczej prowadzonej na tych obszarach. Rozwój gospodarczy obszarów wiejskich zależy również od stanu zasobów naturalnych (odnawialnych i nieodnawialnych) i zrównoważonego ich wykorzystania, co pozwoli na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Proces ten wymaga zmian w sektorze rolno-spożywczym (w tym m.in. inwestycji i zmian strukturalnych) oraz rozwoju pozarolniczych miejsc pracy.

2.3. Uwarunkowania demograficzne

Zmniejszenie się zasobów pracy

Zmiany związane z regresem demograficznym ujawnią się w pełni po roku 2020, a ich oddziaływanie na rozwój przestrzenny i zagospodarowanie przestrzenne będzie miało zróżnicowany charakter. Z jednej strony stabilizacyjny – w wypadku zmniejszenia oddziaływania na system przyrodniczy, z drugiej zaś wymuszający procesy koncentracji przestrzennej w odniesieniu do struktury przestrzennej gospodarki i systemu osadniczego. Zgodnie z prognozą zmian zaludnienia oraz struktury demograficznej do roku 2030 (Mapa diagnostyczna 5., Rozdział VIII.) duży i średni wzrost liczby ludności przewidywany jest w powiatach otaczających większość miast wojewódzkich, podczas gdy największy spadek przewidywany jest w niektórych obszarach (Sudety, Wysoczyzna Bielska i Białostocka, Warmia i Mazury przy granicy z Obwodem Kaliningradzkim, Roztocze Południowe). Zmniejszenie się zasobów pracy spowoduje konieczność działań aktywizujących zasoby nie w pełni dotychczas wykorzystywane, co doprowadzi do wzrostu odsetka osób aktywnych zawodowo. Sposobami zwiększenia zatrudnienia będzie podwyższanie wieku emerytalnego, usunięcie z systemu emerytalno-rentowego przywilejów i zasad umożliwiających wczesną dezaktywację, stworzenie zachęt dla kontynuowania kariery zawodowej oraz podnoszenia kwalifikacji i uczenia się przez całe życie³⁹.

Nowe kierunki migracji

Wraz z rozwojem ekonomicznym Polski zmniejszać się będzie emigracja do krajów UE. Zwiększająca się atrakcyjność polskiego rynku pracy dla cudzoziemców przyczyni się do stopniowego wzrostu imigracji do Polski z krajów spoza UE. Można założyć, że w perspektywie najbliższych kilkunastu lat Polska stanie się krajem imigracyjnym. Imigracja będzie mieć pewne znaczenie jako czynnik łagodzący niedobory siły roboczej oraz w dużo mniejszym stopniu wpływający na procesy demograficzne. Obecnie wśród emigrantów dominują mieszkańcy wsi oraz miast poniżej 100 tys. mieszkańców, imigranci natomiast

³⁸ Najważniejsza rola jaką pełnią obszary wiejskie według wyników zlecanego przez MRiRW cyklicznego badania opinii publicznej Polska wieś i rolnictwo 2011 (Ośrodek badania opinii publicznej TNS OBOP SA), jest produkcja żywności i ochrona środowiska.

³⁹ Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, KPRM, Warszawa 2009 r.

osiedlają się na terenie dużych aglomeracji. Trend ten w dłuższej perspektywie przyczyni się do jeszcze większej koncentracji sieci osadniczej – to znaczy skupiania się ludności w dużych miastach i otaczających je strefach podmiejskich. Odpowiednia polityka integracyjna (kulturowa i gospodarcza) i zagospodarowania przestrzennego może przeciwdziałać kumulowaniu się negatywnych procesów społecznych i gospodarczych w pewnych ich dzielnicach.

Wzrost mobilności przestrzennej prowadzący do koncentracji ludności na obszarach zurbanizowanych oraz depopulacji w skali subregionalnej i lokalnej

Potencjalne zmniejszenie zasobów pracy będzie oznaczało utrudnienia możliwości rozwoju ośrodków i regionów wyspecjalizowanych w pracochłonnych gałęziach gospodarki. Z drugiej strony zmiany demograficzne w połączeniu z aktywizowaniem zasobów pracy będą skutkować zwiększoną mobilnością przestrzenną ludności, spowodowaną rosnącym popytem na pracę (Mapa diagnostyczna 6., Rozdział VIII.). Rozwiązanie kwestii zarządzania w miastach oraz rozwój transportu zbiorowego wpłyną pozytywnie na rozwój najsilniejszych gospodarczo ośrodków i ich obszarów funkcjonalnych – głównych obszarów koncentracji ludności. Obserwowane współcześnie procesy depopulacji w skali subregionalnej i lokalnej ulegną przyspieszeniu. Największa koncentracja ludności nastąpi w obszarach funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich. Na tych obszarach wzrośnie dostępność zasobów siły roboczej.

2.4. Uwarunkowania gospodarcze

Wzrost znaczenia innowacyjności

W przyszłości należy się spodziewać kontynuacji dotychczasowych kierunków rozwoju gospodarki światowej, w tym wzrostu globalnych współzależności procesów gospodarczych. Nawet relatywnie silny szok makroekonomiczny, jakim był kryzys, który ujawnił się w 2008 roku, nie doprowadził do zmiany tych tendencji. Zakładając taki jak obecnie lub niewiele większy poziom ochrony rynku wewnętrznego można oczekiwać dalszej relokacji tradycyjnych działów produkcji – o niskim stopniu zaawansowania technicznego i pracochłonnych – do krajów o względnie taniej sile roboczej i niskich standardach ochrony środowiska. W krajach o relatywnie wysokiej jakości życia, dużej mobilności zawodowej i turystycznej mieszkańców wzrastać będzie znaczenie gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, o wysokiej efektywności energetycznej i niskiej uciążliwości dla środowiska przyrodniczego (*green growth*). W układzie przestrzennym oznaczać to może dalszą koncentrację potencjału rozwojowego na obszarze tzw. jądra Europy z jednoczesnym przesuwaniem się środka ciężkości w kierunku Europy Północnej i Środkowej. Stworzy to nowe możliwości rozwoju gospodarczego i przestrzennego dla Polski, zwłaszcza dla jej obszarów aglomeracyjnych położonych na północy, zachodzie i południowym zachodzie.

Restrukturyzacja tradycyjnych gałęzi przemysłu

Postępująca integracja gospodarki polskiej z gospodarką światową będzie wywoływała zmiany struktury gospodarki Polski, w tym jej struktury przestrzennej (Mapy diagnostyczne: 7. i 8., Rozdział VIII.). Nastąpi relatywne zmniejszenie się znaczenia gospodarczego tych regionów i obszarów, w których zlokalizowane są sektory tradycyjne (wydobywanie węgla kamiennego, rolnictwo, przemysły materiałowe i pracochłonne), jeśli nie będą one umiały zwiększyć swojej produktywności lub nie uzupełnią tradycyjnych sektorów bądź całkowicie nie zastąpią ich innymi, o wyższej wartości dodanej. Delokalizacja przedsiębiorstw w gałęziach o relatywnie niskim stopniu złożoności procesu wytwarzania może dotknąć zwłaszcza mniejsze miasta i miasta jednego przemysłu oraz słabiej rozwinięte regiony Polski. Z kolei rozwój powiązań sieciowych i przedsiębiorstw działających w sektorze usług oraz produkcji dóbr

technologicznie zaawansowanych będzie sprzyjał dużym miastom oraz otaczającym je obszarom funkcjonalnym.

Wzrost zapotrzebowania na wiedzę i technologie informacyjne

Ten czynnik spowoduje wzrost znaczenia polityki wspomagającej rozwój struktur przestrzennych sprzyjających absorpcji wiedzy i rozprzestrzeniania innowacji, a zarazem ułatwiających powiązania funkcjonalne. Doświadczenia obecnego kryzysu ukazują również znaczenie polityki przestrzennej w zakresie zmniejszania wrażliwości struktur krajowych na negatywne szoki zewnętrzne poprzez skupianie krajowych potencjałów rozwojowych i ich sieciowanie oraz tworzenie klastrów. Będzie to możliwe pod warunkiem rozbudowy i wzmocnienia roli systemów infrastruktury edukacyjnej, naukowej i systematycznego wdrażania technologii przetwarzania informacji ulegających ciągłemu i gwałtownemu postępowi technologicznemu, co w konsekwencji ułatwi zbudowanie sprawnego systemu dostępu do e-wiedzy i innych nowoczesnych usług opartych na technologiach informacyjnych (Mapa diagnostyczna 9., Rozdział VIII.).

Zwiększenie zapotrzebowania na usługi transportowe i upowszechnienie dostępu do tych usług

Koncentracja ludności w obszarach zurbanizowanych oraz dalsza koncentracja działalności gospodarczej opartej na tworzeniu i rozwoju współzależności gospodarczych w skali globalnej, przy jednoczesnym zwiększeniu siły nabywczej mieszkańców oraz rosnącej mobilności przestrzennej zasobów pracy, wpłynie na zwiększenie popytu na usługi transportowe (Mapa diagnostyczna 10., Rozdział VIII.). Będzie to sprzyjało rozwojowi miast i wywoła zmiany struktury systemu transportowego, przyczyniając się do dalszego wzrostu znaczenia kolejowych przewozów pasażerskich na poziomie europejskim i międzyregionalnym oraz przewozów międzyaglomeracyjnych, przewozów miejskich z uwzględnieniem ekologicznych systemów transportu zbiorowego oraz na poziomie funkcjonalnym – z wykorzystaniem kolei aglomeracyjnych (Mapy diagnostyczne: 11. i 12., Rozdział VIII.).

Natomiast w przewozach towarowych zasadniczego znaczenia nabierze lokalizacja centrów i terminali intermodalnych, także morskich oraz portów śródlądowych, obsługujących w tym wypadku aglomeracje miejskie, obszary portów morskich. Oznacza to konieczność rezerwacji określonych terenów na powyższe potrzeby we wszelkich lokalnych dokumentach planistycznych.

Obciążenia budżetowe

Ze względu na ostatni kryzys gospodarczy i zadłużenie poszczególnych krajów istotnym czynnikiem warunkującym skalę inwestycji publicznych, zwłaszcza infrastrukturalnych, w krajach europejskich i w Polsce w perspektywie następnych kilkunastu lat będzie wielkość obciążeń budżetów publicznych (państw, samorządów terytorialnych i innych podmiotów) wydatkami stałymi (zwłaszcza w sferze socjalnej) oraz realizacją programów zmniejszania deficytów budżetowych. Może to wpłynąć na poziom środków przeznaczonych na inwestycje publiczne, w tym również na wielkość oraz zakres pomocy strukturalnej Unii Europejskiej trafiającej do Polski w kolejnych okresach rozliczeniowych. Zdolność pozyskania dodatkowego kapitału na rozwój bez obciążania limitów długu publicznego korzystnie wpłynie na wzrost znaczenia projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), w tym tzw. projektów współfinansowanych ze środków UE. Czynniki te będą miały także podstawowe znaczenie dla możliwości realizacji inwestycji transportowych w krajach sąsiedzkich pozostających poza UE.

2.5. Uwarunkowanie technologiczne

Rozwój energooszczędnych technologii

Wzrastające w długiej perspektywie ceny energii (m.in. na skutek kurczenia się zasobów) przy jednoczesnym szybkim rozwoju gospodarek krajów azjatyckich, niestabilność ekonomiczna w krajach wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego (Mapa diagnostyczna 13., Rozdział VIII.) oraz polityka UE w tym zakresie będą wymuszały stosowanie energooszczędnych technologii, ograniczając możliwości rozwoju energochłonnych gałęzi produkcji. Korzyści odniosą obszary mogące produkować energię ze źródeł odnawialnych oraz o niskiej emisji gazów cieplarnianych. Zmiany struktury gospodarki na wiedzochłonną i generującą wysoką wartość dodaną będą oznaczały zmniejszenie bariery energetycznej rozwoju przestrzennego (Mapa diagnostyczna 14., Rozdział VIII.). Nowe technologie wpływające na obniżenie kosztów jednostkowych ich zastosowania pozwolą poszerzać spektrum źródeł energii o takie, jak energia słoneczna oraz węglowodory ze złóż niekonwencjonalnych.

Rozwój energetyki zaawansowanej technologicznie

Rosnące ceny nośników energii będą wymuszały rozwój energetyki zaawansowanej technologicznie i opartej na zasobach tańszych w eksploatacji. Będą też działać wzmacniająco na pozycję efektywnych energetycznie rodzajów transportu. Jeżeli wzrost cen nośników energii pozostanie umiarkowany, zmiany będą miały charakter ewolucyjny i dostosowawczy. Jednocześnie rozwój technologiczny w połączeniu z polityką energetyczno-klimatyczną może znacząco wpłynąć na zmianę kosztów eksploatacji i przetwarzania poszczególnych surowców energetycznych oraz kosztów pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. W warunkach polskich szczególnie istotny jest rozwój technologii związanych z czystym lub niskoemisyjnym spalaniem paliw (węgiel kamienny i brunatny, biomasa, gaz).

Zmiany technologiczne w transporcie

Wzrost cen ropy naftowej oraz aktywna polityka klimatyczna wymuszą najprawdopodobniej przyspieszenie zmian technologicznych w transporcie drogowym, co może oznaczać rozwój infrastruktury dostosowanej do nowoczesnych pojazdów z napędem elektrycznym i do zmienionych potrzeb logistycznych. W tym kontekście oraz w związku z przewidywaną dalszą koncentracją działalności gospodarczej na obszarach zurbanizowanych pojawi się większe zapotrzebowanie na rozwój szynowego transportu zbiorowego w relacjach między- i wewnątrzaglomeracyjnych. Jednocześnie będzie postępowała decentralizacja ruchu lotniczego. Przewidywane zastąpienie tradycyjnych paliw żeglugowych paliwami o niższej zawartości siarki oraz paliwami gazowymi w transporcie morskim i śródlądowym może zwiększyć – w kontekście dążenia do minimalizacji emisyjności gospodarki⁴⁰ – popyt na wodne usługi transportowe.

Dalszy rozwój technologii teleinformatycznych będzie do pewnego stopnia warunkował zmiany w popycie na przewozy pasażerskie, przy czym w niektórych segmentach może dojść do ich ograniczenia.

2.6. Uwarunkowania wynikające z dziedzictwa kulturowego

Zasoby obiektów zabytkowych i krajobrazów Polski są świadectwem wielu kultur i epok. Ich rozmieszczenie pokazane na Mapie diagnostycznej 18. (Rozdział VIII.) wskazuje jedynie nasycenie ewidencjonowanymi zabytkami nieruchomymi sygnalizując niski, niezgodny z posiadaniem potencjałem rozwojowym, poziom wykorzystania funkcji symbolicznych i promocyjnych tych zasobów.

⁴⁰ *White Paper: Roadmap to a Single European Transport Area Towards to Competitive and Resource Efficient Transport System COM (2011) 144 final, European Commission 28.3.2011.*

Dziedzictwo kulturowe – tak materialne, jak i odnoszące się do sfery wartości niematerialnych – jest częścią współczesnej przestrzeni. Obejmuje nie tylko pojedyncze obiekty kubaturowe lub ich zespoły, ale także – całość jednostki przestrzennej – obiekt wraz z otaczającą go przestrzenią. Ta całość powinna podlegać badaniom i ochronie, nawet jeżeli na powierzchni ziemi – jak w wypadku wielu stanowisk archeologicznych – nie ma śladów pozwalających na eksponowanie jej w scenariuszach rozwoju funkcji symbolicznych. Odziedziczone obiekty muszą pełnić funkcje użytkowe współcześnie nadane, zgodne z ich potencjałem i wymogami ochrony. W przeciwnym wypadku niszczenia, giną, tracą wartość, nieodwracalnie zubożając potencjał rozwojowy i obraz dziedzictwa narodowego.

W perspektywie najbliższych dwudziestu lat rola dziedzictwa kulturowego w procesach rozwoju przestrzennego będzie rosła – zwiększanie się zamożności społeczeństwa oraz przekształcenia o charakterze kulturowym będą powodowały wzrost znaczenia rozwojowego zarówno materialnych jak i niematerialnych składników dziedzictwa kulturowego. Ich lokalizacja i umiejętność wykorzystania w procesach rozwoju będzie wpływała pozytywnie na tok koncentracji gospodarczej, ludnościowej i rangę kultury i turystyki.

2.7. Uwarunkowania przyrodnicze

Polityka przestrzennego zagospodarowania, dążąc do umożliwienia rozwoju kraju w drodze najmniejszych konfliktów ekologicznych, musi uwzględniać odporność przyrody związaną z różnymi funkcjami pełnionymi przez ekosystemy obszarów poddanych procesowi planowania. Uwzględni zatem potrzeby ochrony, rozpoznania i rozwoju istniejących zasobów naturalnych, w tym przyrodniczych i krajobrazowych oraz złóż kopalin, restytucję zasobów utraconych i uwarunkowania związane z dziedzictwem kulturowym jako zespół cech wpływających na obecną i przyszłą konkurencyjność regionów, zdolność do długotrwałego generowania miejsc pracy związanych z wysoką jakością środowiska przyrodniczego i jakością życia w przestrzeni zurbanizowanej. Dla rozwoju przestrzennego kraju podstawowe znaczenie mają zasoby wodne, różnorodność biologiczna i krajobrazowa, zasoby gleb, lokalizacja złóż kopalin, gleb oraz odnawialnych źródeł energii.

Zasoby wodne

Całkowity bilans wodny Polski jest zależny od wielkości opadów nad terytorium Polski, ich rozkładu w czasie oraz możliwości retencji – naturalnej i sztucznej. Zasoby wód na terytorium kraju nie są rozmieszczone równomiernie – najuboższy jest pas środkowej Polski.

O możliwościach i ograniczeniach rozwoju decyduje dostępność zasobów wody o jakości odpowiedniej dla planowanego sposobu użycia. Zasób wodny Polski określa masa wód odpływających rzekami do Bałtyku – około 62 mln m³, pochodzących niemal w połowie z drenażu wód podziemnych⁴¹. Około 38% terytorium kraju stanowi obszar dotknięty suszą i nadmiernym wykorzystaniem zasobów wodnych (Mapa diagnostyczna 15., Rozdział VIII.).

Dla zbilansowania przyszłego zapotrzebowania na wodę dobrej jakości należy uwzględnić stale, znaczne potrzeby struktur przyrodniczych, wzrastające zapotrzebowanie na wodę gospodarki komunalnej, wzrost potrzeb wodnych związany ze zmianami funkcjonowania obszarów wiejskich oraz zmieniające się potrzeby produkcji rolnej. Oznacza to konieczność zwiększenia retencji i ukierunkowywanie przyszłych działań na oszczędne zużywanie wody oraz zmniejszenie zbyt szybkiego tempa, w jakim wody rzeczne odpływają do morza. Istotne znaczenie dla jakości wód mają nierozwiązane problemy sanitacji na obszarach zurbanizowanych⁴² na terenach wiejskich, zanieczyszczenia obszarowe pochodzące z rolnictwa oraz ścieki przemysłowe i zasolone wody kopalniane pochodzące z wyrobisk górniczych.

⁴¹ Ocena projektu dokumentu rządowego KPZK 2030 w zakresie zagadnień właściwych gospodarce wodnej, w tym również wodno-ściekowej oraz infrastruktury przeciwpowodziowej, M. Maciejewski, J. Wiśniewski, J. Zaleski.

⁴² Zakończenie realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków należy przewidywać około 2015 r.

Różnorodność biologiczna i krajobrazowa

Przestrzeń Polski ma wyższe walory przyrodnicze i większą różnorodność biologiczną, niż przestrzeń większości krajów Europy (Mapy diagnostyczne 16. i 17., Rozdział VIII.). Nakładający się wpływ długotrwałego rozwoju osadnictwa, eksploatacji zasobów naturalnych i utrzymywania się ekstensywnego rolnictwa tradycyjnego powoduje, że w polskiej przestrzeni sąsiadują ze sobą obszary o charakterze prawie pierwotnym (Puszcza Białowieska), krajobrazy naturalne (duże kompleksy leśne, obszary bagienne, krajobraz nadmorski i górski, itd.), krajobrazy kulturowe (obszary rolnicze i miejskie) i lokalnie występująca przestrzeń zdegradowana (tereny pozyskiwania surowców metodą odkrywkową, tereny przemysłowe, składowiska odpadów). Wysoki poziom walorów przyrodniczych cechuje także wewnątrzmięskie enklawy przyrodnicze i bezpośrednie otoczenie wielu miast, w tym obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich i regionalnych. Większa od przeciętnej gęstość granic, świadcząca o wysokim rozdrobnieniu własności gruntów (obserwowana na Podgórzu Karpackim, na terenie byłego zaboru rosyjskiego oraz na Kaszubach) tworzy charakterystyczny krajobraz tradycyjnego rolnictwa (Mapa diagnostyczna 18., Rozdział VIII.).

Pozostałe zasoby naturalne

Polska jest poważnym producentem surowców mineralnych, mimo że w ostatnich dziesięcioleciach wykorzystanie kopalin ulegało ograniczeniu⁴³ ze względu na wyeksploatowanie najbardziej dostępnych złóż, rosnące koszty eksploatacji oraz kolizje z innymi elementami zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie wzrosło znaczenie braku akceptacji społecznej dla powodujących negatywne skutki dla środowiska metod wydobywania kruszyw budowlanych i pozostałych kopalin. (Obszary występowania podstawowych dla gospodarki polskiej złóż kopalin pokazuje Mapa diagnostyczna 19., Rozdział VIII.).

Istniejące zasoby glebowe są wykorzystywane przede wszystkim w rolnictwie. Zanieczyszczenia metalami ciężkimi występują punktowo, problem nadmiernej zawartości tych metali w glebach dotyczy jedynie 3% powierzchni użytków rolnych. Istotnym uwarunkowaniem produkcji rolnej są rozległe obszary występowania erozji wodnej i wietrznej oraz susz. (Mapa diagnostyczna 21., Rozdział VIII.).

W kontekście zmian klimatu istotne jest pozyskiwanie energii z zasobów odnawialnych. Podstawowymi źródłami energii odnawialnej (Odnawialne Zasoby Energii, OZE) w Polsce są wiatr i biomasa. Pozostałe źródła, w tym wody powierzchniowe stanowią margines. Strefy o najkorzystniejszych warunkach dla rozwoju poszczególnych typów OZE w niewielkim stopniu się pokrywają (Mapa diagnostyczna 20., Rozdział VIII.), co stwarza dogodne warunki do rozwijania rozproszonej produkcji energii ze źródeł odnawialnych na potrzeby lokalne lub regionalne. Bariery dla rozwoju energii wiatrowej są: brak rozbudowanej infrastruktury na poziomie sieci przesyłowej, nagłe zmiany siły wiatru, konieczność uwzględniania korytarzy powietrznych migracji ptaków i ochrony walorów widokowych krajobrazu. Istotne dla Polski zasoby niskotemperaturowe energii geotermalnej mogą znaleźć zastosowanie przede wszystkim w ciepłownictwie i turystyce. Zasoby wód termalnych mogą być strategiczną podstawą rozwoju gospodarek lokalnych na obszarach słabych ekonomicznie, podobnie jak rozpoznane i eksploatowane zasoby wód leczniczych i borowin (torfy) są podstawą gospodarki uzdrowisk. Polska może się stać poważnym producentem energii z biomasy ze względu na powszechną dostępność jej źródeł dla potrzeb wiejskiego osadnictwa rozproszonego, zabudowy zwartej i małych miast.

⁴³ Bilans gospodarki surowcami mineralnymi Polski i Świata, Kraków 2011 r (red. T. Smakowski, R. Ney, K. Galos) Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN na zlecenie Ministra Środowiska.

Zmienność klimatyczna

Przewidywane zmiany klimatu będą do 2030 roku oddziaływały na przestrzenne zagospodarowanie Polski w umiarkowanym zakresie. Mogą mieć wpływ na sieć osadniczą, rolnictwo i niektóre inne działy gospodarki na takich obszarach, jak wybrzeże morskie, Żuławy, doliny rzeczne i obszary górskie. Większe znaczenie będzie miało oddziaływanie pośrednie zmian klimatu, głównie poprzez wprowadzane normy i uregulowania prawne, szczególnie o funkcji prewencyjnej oraz odnoszące się do organizacji gospodarki komunalnej. Zwiększą się nakłady na rozbudowę obiektów gospodarki wodnej i likwidowanie skutków zjawisk ekstremalnych (Mapa diagnostyczna 22., Rozdział VIII.). Pojawienie się szczególnych zagrożeń związanych z prognozowanym dla Polski wzrostem temperatur o około 1,5°C będzie negatywnie oddziaływało na rozwój gospodarczy i ludnościowy na obszarach ich występowania. Bariery rozwojowe mogą odczuwać regiony o gospodarce charakteryzującej się dużą emisją CO₂ oraz zwiększonym zapotrzebowaniem na pobór wody na potrzeby gospodarki komunalnej i rolnictwa. Porównanie podatności na zmiany klimatyczne polskich województw z poziomem obszarów NUTS 2 pozostałych państw UE przedstawiono na Rysunku 3.

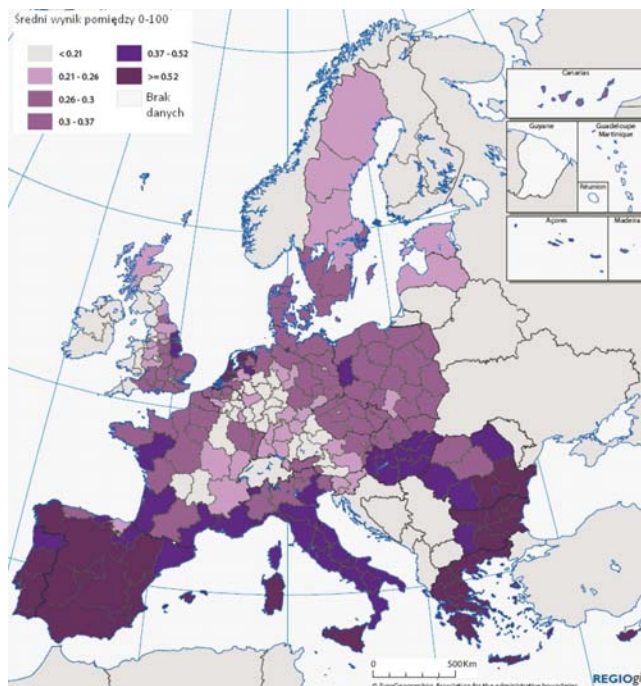
Wzrośnie rola zarządzania zasobami wodnymi po obu stronach granic państwowych dzielących obszary dorzeczy w zapobieganiu potencjalnym konfliktom transgranicznym o zasoby wodne, ich jakość i sterowanie przepływem w warunkach zmian częstotliwości zagrożenia powodziowego lub stanów niżówkowych.

2.8. Uwarunkowania związane z realizacją celów rozwojowych UE

Cele UE do roku 2020. Dążenie do podwyższania konkurencyjności w skali globalnej

Unia Europejska nakreśliła priorytety rozwojowe do roku 2020 (rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu)⁴⁴.

Rysunek 3. Indeks podatności na zmiany klimatyczne na poziomie NUTS 2



Źródło: Ocena przyszłych wyzwań regionów UE. Wyzwania klimatyczne dla Europejskich Regionów Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, KE, marzec 2009 r., SEC(2008) 2868 *final*.

⁴⁴ Zgodnie z Komunikatem Komisji, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego, zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, marzec 2010 r.

W większym stopniu niż to było w przeszłości, wyzwania UE są formułowane w odniesieniu do wyzwań globalnych (wahania koniunktury, globalizacja, klimat, demografia, energia), a w mniejszym do wewnętrznych (budowa wspólnego rynku, nierówności rozwojowe).

Ze względu na kryzys zaufania i ostatnie problemy gospodarcze niektórych krajów UE tworzony jest nowy system zarządzania strategicznego, w którym wykorzystywanie środków europejskich oraz prowadzenie krajowych polityk publicznych będzie powiązane z oceną skuteczności zastosowanych mechanizmów w osiąganiu wyznaczonych priorytetów i celów Strategii Europa 2020, także w zakresie stabilności systemów finansowych. Ocena będzie dokonywana corocznie na poziomie europejskim. Wykorzystywanie środków w ramach różnych polityk, w tym w ramach polityki spójności, będzie warunkowane osiąganiem celów i przeprowadzaniem reform strukturalnych uzgodnionych wcześniej z Komisją Europejską.

Waga wymiaru terytorialnego w ramach polityk UE

Zwiększenie wpływu procesów o charakterze globalnym oraz roli celów ogólnoeuropejskich w procesach nie przesądza o znaczeniu wymiaru terytorialnego w realizacji tych celów. Z jednej strony występuje zwiększona presja na poszukiwanie instrumentów o charakterze sektorowym, z drugiej strony nabierają mocy zapisy Traktatu z Lizbony dotyczące celu osiągania spójności terytorialnej, podejścia *place-based policy*⁴⁵ w procesach rozwojowych. Wyrażona w Agendzie Terytorialnej z 2007 roku przez ministrów UE odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne wola działań na rzecz spójności terytorialnej i rozwijania zarządzania terytorialnego nabrała innego wyrazu w obliczu kryzysu finansowego i gospodarczego, zmuszając do szukania narzędzi koncentracji zasobów i poprawy zarządzania gospodarczego. Nowa polityka spójności promuje spójność terytorialną, wskazując na specjalną rolę miast, geografii funkcjonalnej, obszarów o specyficznych problemach geograficznych i demograficznych oraz strategii makroregionalnych jako elementów nowych programów. Polityka spójności dostrzega rolę sieci współpracy na poziomie lokalnym pomiędzy partnerami z obszarów miejskich i wiejskich, jako narzędzia skutecznej realizacji Strategii Europa 2020. Z punktu widzenia Polski uwzględnianie terytorialnie ukierunkowanych polityk unijnych oraz zintegrowanego podejścia w rozwiązywaniu problemów jest warunkiem skutecznej realizacji celów wewnętrznych UE (takich jak budowa wspólnego rynku i spójność społeczna, gospodarcza, terytorialna) oraz zachowania partycypacyjnego charakteru samej Unii. Oznacza to konieczność zwiększenia aktywności Polski na poziomie europejskim, w układach makroregionalnych (Europa Bałtycka, Środkowa, Wschodnia, Dunajska) i krajowym w przygotowaniu, realizacji i promocji własnej wizji rozwoju Europy oraz najbliższego otoczenia kraju (Rysunek 12. i 13.). Aktywność ta będzie dotyczyła udziału w przygotowaniu (postulowanego przez Polskę) wspólnego dokumentu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego całej UE, udziału w pracach nad poszczególnymi strategiami makroregionalnymi i formułowaniu własnych propozycji dotyczących kształtu różnych polityk UE mających największy wpływ terytorialny (np. polityka spójności, transportowa, energetyczna, rolno, morska).

Przekształcenia polityki spójności (po roku 2013)

Kształt polityki spójności UE będącej przez ostatnie kilkadziesiąt lat instrumentem osiągania spójności w Europie będzie ulegał zmianom zarówno w zakresie wewnętrznych procedur (w kierunku zwiększenia jej skuteczności, efektywności oraz zapewnienia większego udziału w realizacji celów ogólnych UE i zapewnienia większej komplementarności z innymi politykami UE oraz działaniami krajowymi), jak i ram tematycznych oraz geograficznych. Dla Polski będzie to oznaczać konieczność bardziej efektywnych i lepiej ukierunkowanych

⁴⁵ Elementami nowego paradygmatu polityki regionalnej UE są: terytorialne oddziaływanie polityk, nacisk na wykorzystanie potencjału wszystkich regionów, współpraca różnych szczebli w ramach zarządzania wielopoziomowego, podejście funkcjonalne do definiowania jednostek przestrzennych (obszaru interwencji). Kluczowym dokumentem jest raport Fabrizio Barca *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, 2009 r.

interwencji w kilku kluczowych regionach i obszarach tematycznych. Polska pozostanie największym beneficjentem polityki spójności do roku 2020, ale później wpływ tej polityki na przebieg procesów rozwojowych, w tym na zakres zagospodarowania przestrzennego, będzie malał. Stopniowo będzie więc rosła rola instrumentów krajowych – wykorzystujących metodologię polityki spójności oraz zwiększoną zdolność instytucji państwa do prowadzenia działań rozwojowych, ale finansowanych ze źródeł krajowych i realizujących przede wszystkim własne cele rozwojowe.

Rozwój sieci TEN-T

Jedną z kluczowych polityk UE mogących mieć istotny wpływ na zagospodarowanie przestrzenne Polski jest Europejska Polityka Transportowa, a szczególnie jej kluczowy element wyznaczający Transeuropejską Sieć Transportową (*Trans-European Transport Network TEN-T*). Przebieg sieci TEN-T tworzonej z punktu widzenia interesów transportowych całej Unii Europejskiej oraz realizacja odpowiedniej jakości inwestycji są kluczowe dla poprawy możliwości rozwojowych UE, powiększenia dostępności terytorialnej oraz podwyższenia konkurencyjności miast. Właściwie zaprojektowany i odpowiedni dobór priorytetów inwestycyjnych wynegocjowanych z UE może sprzyjać wzrostowi powiązań funkcjonalnych w relacjach krajowych i międzynarodowych. Dzięki rozszerzonej o nowe elementy infrastruktury transportowej sieci TEN-T, która swoim zasięgiem obejmie wszystkie najważniejsze połączenia komunikacyjne kraju, będzie możliwa realizacja inwestycji transportowych mających znaczenie zarówno regionalne jak i międzynarodowe. Planowany przez KE podział sieci TEN-T na sieć bazową obejmującą węzły o najważniejszym znaczeniu strategicznym i ekonomicznym dla całej UE, a także na sieć kompleksową zapewniającą dostęp do wszystkich regionów UE, ma umożliwić osiągnięcie spójności wewnętrznej kraju oraz zapewnienie efektywnego transportu międzynarodowego.

2.9. Krajowe uwarunkowania prawno-instytucjonalne

Przepisy prawne oraz efektywność działania instytucji państwa w sferze realizacji polityki przestrzennej państwa są uwarunkowaniem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i jednocześnie przedmiotem jej oddziaływania. Do uwarunkowań należy zaliczyć te działania w sferze prawnej i organizacyjnej, które zostały podjęte przed rozpoczęciem realizacji KPZK 2030, bądź też takie, na które koncepcja będzie miała nieznaczący bezpośredni wpływ. W tym kontekście do uwarunkowań należy zaliczyć przede wszystkim rozpoczęte kilka lat temu prace nad uporządkowaniem systemu zarządzania rozwojem w Polsce, którego jednym z elementów jest KPZK 2030, oraz wynikającą z nich decyzję Rządu o ściślejszym powiązaniu planowania systemu społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym. Konieczność wprowadzenia zmian przepisów prawnych odnoszących się bezpośrednio do zasad i sposobów działania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (na różnych poziomach jej implementacji) oraz poprawienie efektywności działania instytucji publicznych zajmujących się polityką przestrzenną i kierowaną terytorialnie należy widzieć, podobnie jak w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2020, jako integralny element strategii związanej z KPZK 2030 (więcej na ten temat: Cel 6., Rozdział V.).

Dążenie do uporządkowania systemu poprzez wdrażanie zintegrowanego modelu zarządzania rozwojem w Polsce

KPZK 2030 będzie realizowana w nowym systemie strategicznego zarządzania rozwojem w Polsce. Opracowana w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego koncepcja systemu zintegrowanego zawarta w Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski⁴⁶ zakłada budowę hierarchicznego systemu dokumentów strategicznych, w którym nadrzędnym dokumentem będzie DSRK, definiująca długookresowe wyzwania i strategiczne zadania państwa. Drugim szczeblem będzie ŚSRK 2020 tworząca ramy dla dziewięciu zintegrowanych

⁴⁶ Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r.

strategii średniookresowych. Strategie te zapewnią komplementarność polityk sektorowych. Narzędziami realizacji strategii rozwojowych będą programy operacyjne i krajowe, w których wdrażanie zostaną zaangażowane wszystkie szczeble administracji publicznej.

Powiązanie systemu planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym dla realizacji celów rozwojowych

Efektom zmian na każdym poziomie systemu będzie przewyższenie obecnego dualizmu strategicznego programowania rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Zostanie to osiągnięte dzięki włączeniu elementów polityki zagospodarowania przestrzennego do podstawowych dokumentów strategicznych. W ramach usprawnienia systemu dokumenty zintegrowane i kompleksowe będą ujmowały także wymiar przestrzenny procesów i celów rozwojowych.

Na poziomie regionów wzmocnienie spójności planowania społeczno gospodarczego z planowaniem przestrzennym nastąpi poprzez wymóg zapewnienia spójności merytorycznej strategii rozwoju i programów operacyjnych z planami zagospodarowania przestrzennego województw (pzipw). Jednym z ważniejszych elementów systemowych mających wpływ na realizację polityki regionalnej będzie połączenie działań regionalnych biur planowania przestrzennego odpowiadających za przygotowanie pzipw z inicjatywami instytucji zarządzających programami regionalnymi.

Niespójny, nietrwały i rozbudowany system prawny w zakresie planowania przestrzennego

Polski system prawny sfery planowania przestrzennego jest według powszechnej opinii niedoskonały. Niespójność systemu regulowanego przez kilkadziesiąt ustaw oraz wielość dokumentów wymagających zgodności wpływają nań paraliżująco. Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa – Prawo budowlane, o gospodarce nieruchomościami oraz wiele innych ustaw ochronnych lub szczególnych mają poważne mankamenty. Ustawa z 2003 roku już w rok później poddawana była próbie nowelizacji (odrzuconej przez gminy). Poprawianie lub korygowanie istniejących przepisów w obecnym otoczeniu prawnym, nie stwarza szansy usprawnienia polskiego systemu planowania przestrzennego. Brak obligatoryjności opracowywania planów miejscowych, a szczególnie planów obszarów przeznaczonych do intensywnego zagospodarowania spójnych z planami zagospodarowania przestrzennego województw (Mapa diagnostyczna 23., Rozdział VIII.) jest jedną z zasadniczych przyczyn niewydolności systemu planowania na szczeblu lokalnym. Często powoduje nieodwracalne, szkodliwe działania w przestrzeni, odczuwalne również przy planowaniu na wyższym szczeblu. Nawet jeśli stan prawny ulegnie szybkim zmianom, obecna sytuacja będzie znacząco wpływać na kształtowanie przestrzeni w następnych dziesięcioleciach.

Brak systemu realizacji celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

Do tej pory nie zbudowano systemu wdrażania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalonej w obowiązujących dokumentach, połączonej ze sferą decyzji realnych, podejmowanych przez resorty i wszystkie zainteresowane strony. Brak jest związku między podejmowaniem decyzji przez administrację rządową a odpowiedzialnością finansową za skutki wydawanych decyzji. Planowanie przestrzenne nie jest zintegrowane z planowaniem inwestycyjnym, co przejawia się brakiem bilansowania i oferty terenów uzbrojonych z potrzebami rynku. System nie określa dokładnie funkcji dokumentów planistycznych i relacji między nimi, w tym wytycznych polityki przestrzennej państwa, które powinny być uwzględniane w planach i programach na każdym poziomie, szczególnie lokalnym, gdyż decyzje podejmowane na tym poziomie przesądzają w największym stopniu o realnych procesach przestrzennych, zwłaszcza urbanizacyjnych.

III. Wizja przestrzennego zagospodarowania Polski 2030

3.1. Wizja rozwoju społeczno-gospodarczego Polski 2030

Wizja przestrzennego zagospodarowania Polski w 2030 roku jest formułowana w odniesieniu do strategicznych wyzwań stojących przed gospodarką Polską ujętych w Raporcie Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe⁴⁷ oraz antycypowanych celów polityki rozwoju wynikających z tego KZPK 2030.

Polska w roku 2030 to kraj o ugruntowanych warunkach trwałego i zrównoważonego rozwoju, dobrze zagospodarowany, sprawnie zarządzany i bezpieczny. Stan ten jest rezultatem procesów gospodarczych, społecznych, przestrzennych i cywilizacyjnych. Odzwierciedla także reakcje polityki rozwoju na długookresowe wyzwania na bieżące uwarunkowania rozwoju o charakterze koniunkturalnym. Polska w 2030 roku daje szansę rozwoju poszczególnym obywatelom, strzeże ich interesów, jest wiarygodnym i aktywnym partnerem w stosunkach międzynarodowych.

W 2030 roku poziom dochodów Polaków osiąga średni pułap europejski, a PKB na mieszkańca jest zbliżony do średniej UE. Wyższe od przeciętnej są poziomy wskaźników w zakresie kapitału ludzkiego, a na porównywalnym poziomie kształtuje się średni standard poziomu życia, w tym dostęp do usług publicznych.

Podstawą dobrobytu Polski jest racjonalnie prowadzona polityka gospodarcza oparta na zasadach rynkowych, uwzględniająca filary działania ekonomii społecznej. Konkurencyjna gospodarka, zarządzana przez wyspecjalizowane kadry menedżerskie, wykorzystująca wykwalifikowane zasoby pracy jest w wysokim stopniu oparta na wiedzy – gospodarce nowoczesnych przemysłów i kompleksowo rozwiniętej infrastruktury. Polska gospodarka jest konkurencyjna również dzięki bezpieczeństwu energetyczno-klimatycznemu, tworząc ustabilizowane warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych i rozwoju społeczeństwa. Państwo, oferując szansę rozwoju społecznego, inicjuje i wspomaga procesy aktywizacji kapitału ludzkiego oraz integracji społecznej, umożliwiając efektywne wykorzystanie potencjału obywateli. Służą temu między innymi zmodernizowana, zarządzana wieloszczeblowo struktura instytucjonalna państwa oraz rozwiązania systemowe przyjazne obywatelowi. Sprawnie działające instytucje państwa tworzą ramy promujące efektywną realizację praw i aspiracji jednostki, sprzyjają tworzeniu się kapitału społecznego.

Cechą Polski w 2030 roku jest spójność społeczno-gospodarcza i terytorialna. Silne regiony, których rozwój oparty jest na endogenicznym potencjale i przewagach konkurencyjnych, kreują ogólnokrajowe impulsy rozwojowe, przyczyniając się do osiągania celów ogólnych polityki regionalnej i przestrzennej.

3.2. Zagospodarowanie przestrzenne Polski 2030

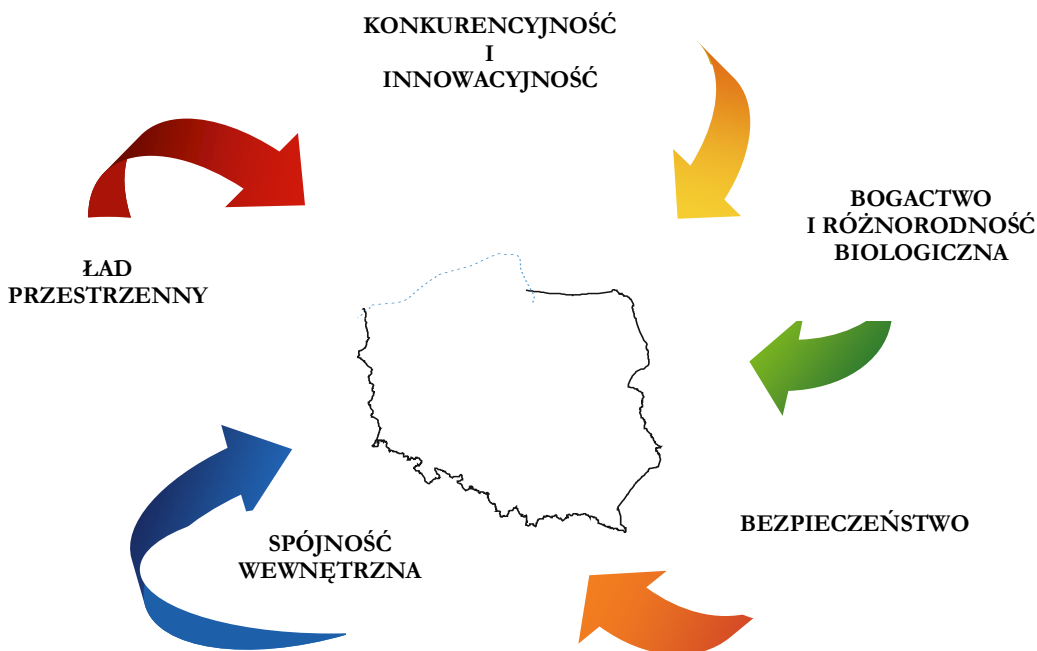
Między wymiarem przestrzennym kraju a wizją społeczno-gospodarczą istnieją wzajemne relacje i sprzężenia zwrotne. Wizja rozwoju Polski w horyzoncie 2030 roku określa strategiczne ramy dla sposobu, w jaki powinna zostać zagospodarowana przestrzeń, aby stanowić istotny czynnik wspomagający osiąganie celów polityki rozwoju. Zakładana w najbliższych latach znaczna intensyfikacja procesów modernizacyjnych i rozwojowych w Polsce wpłynie bezpośrednio na przyspieszenie i wzmocnienie obserwowanych w ostatnich kilku latach (po wejściu Polski do UE) kierunków zmian polskiej przestrzeni. Proces ten będzie zachodził jednocześnie ze zmianami w przestrzeni europejskiej warunkowanymi globalnymi procesami rozwojowymi oraz pogłębianiem integracji gospodarczej i politycznej wewnątrz UE, a także z krajami sąsiednimi.

⁴⁷ Dokument zawiera charakterystykę następujących wyzwań: wzrost i konkurencyjność, demografia, zasoby pracy, infrastruktura, bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne, gospodarka oparta na wiedzy, spójność społeczna, solidarność i spójność regionalna, sprawne państwo, kapitał społeczny. Patrz przypis 16.

W związku z powyższym zakłada się, że zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym kraju ulegną znacznemu zdynamizowaniu, co spowoduje, że obraz przestrzenny Polski w roku 2030 będzie jakościowo różny od sytuacji w roku 2010.

Ramy nakreślone przez antycypowaną wizję rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, analiza bieżących kierunków i trendów rozwoju oraz wyniki przeprowadzonych analiz stanu i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego pozwoliły sformułować wizję przestrzennego zagospodarowania Polski 2030. Wizja ta opiera się na pięciu pożądanych cechach polskiej przestrzeni: konkurencyjności i innowacyjności, spójności wewnętrznej, bogactwie i różnorodności biologicznej, bezpieczeństwie oraz ładzie przestrzennym (Rysunek 4.).

Rysunek 4. Główne cechy polskiej przestrzeni 2030



3.2.1. Polska przestrzeń jest konkurencyjna i innowacyjna dzięki wykorzystaniu potencjału policentrycznej sieci metropolii

Ukształtowany historycznie policentryczny charakter struktury osadniczej zostaje utrzymany, wzmocniony i sprzyja rozwojowi społecznemu, gospodarczemu oraz spójności terytorialnej całego kraju. Wskutek postępującej urbanizacji w granicach administracyjnych miast oraz w strefach położonych wokół dużych ośrodków mieszka 75-80%⁴⁸ ludności Polski. Koncentracja ludności będzie następować zarówno w dużych ośrodkach miejskich kraju, jak i w ich obszarach funkcjonalnych, a najwyższe tempo przyrostu wystąpi na obszarach metropolitalnych. Do dużych ośrodków miejskich napłyne ludność z obszarów wiejskich, osiedlając się w ich obszarach funkcjonalnych – metropolitalnych i regionalnych, rzadziej w centrach. Najbardziej zyskają na tym miasta Polski Wschodniej (Białystok, Lublin, Rzeszów), w których procesy urbanizacyjne będą najbardziej intensywne. To konsekwencja odpływu ludności i depopulacji niektórych obszarów wiejskich na tym obszarze.

⁴⁸ Faktyczny poziom urbanizacji w Polsce jest wyższy od rejestrowanego według kryterium administracyjnego. Po pierwsze z powodu nieujęcia silnie zurbanizowanych terenów podmiejskich największych ośrodków miejskich. Po drugie z powodu pominięcia znacznej liczby osób niezameldowanych (np. w Warszawie jest to około 10% populacji). Gdyby w delimitacji obszarów typowo miejskich przyjmować rozwiązania stosowane w krajach zachodnich, stopę urbanizacji w Polsce należałoby w 2010 r. szacować mniej więcej na 70%, czyli 8 punktów procentowych więcej od udziału liczby ludności zamieszkałej (zameldowanej) w granicach administracyjnych miast. Istotne jest, że tak wyznaczony udział ludności miejskiej po 1990 r. stale rośnie, a nie spada, jak wynikałoby z oficjalnych danych statystycznych.

Koncentracji ludności towarzyszyć będzie dalsza koncentracja potencjału rozwojowego, w tym gospodarczego. Rdzeniem krajowego systemu gospodarczego i ważnym elementem systemu europejskiego jest, ukształtowana na bazie dużych ośrodków miejskich, sieć współpracy miast (Rysunek 5.). Stanowi ona współzależny, otwarty układ sieciowy obszarów funkcjonalnych najważniejszych polskich miast, które są zintegrowane w przestrzeni krajowej i międzynarodowej za pomocą wielokierunkowych silnych powiązań funkcjonalnych w zakresie funkcji gospodarczych, społecznych, edukacyjnych, kulturalnych oraz sektora badawczo-rozwojowego. Wszystkie ośrodki miejskie stanowiące węzły sieci są połączone efektywną (na poziomie co najmniej średnim w skali UE) siecią transportową i teleinformatyczną.

W skład podstawowych węzłów sieci powiązań funkcjonalnych miast w roku 2030 wchodzi:

- stolica i największe polskie miasta Warszawa oraz: Aglomeracja Górnośląska (Katowice wraz z miastami wchodzącymi w skład Górnośląskiego Związku Metropolitalnego), Łódź, Kraków, Trójmiasto (Gdańsk – Sopot – Gdynia z głównym ośrodkiem miejskim w Gdańsku; dalej: Trójmiasto), Wrocław, Poznań, Szczecin, kształtujący się duopol Bydgoszcz – Toruń oraz Lublin;
- miasta wojewódzkie o znaczeniu krajowym, w których następuje systematyczna koncentracja funkcji metropolitalnych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym: Białystok i Rzeszów⁴⁹, Opole, Olsztyn, Kielce, Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra.

Podstawową sieć osadniczą tworzą także połączone z głównymi węzłami ośrodki regionalne, stanowiące ważny element równoważenia rozwoju kraju: Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk.

Do sieci metropolii dowiązane są ośrodki subregionalne i lokalne. Funkcjonalne połączenie tych ośrodków z największymi miastami wzmacnia potencjał sieci metropolii, jednoczesne powiązanie funkcjonalne z obszarami słabszymi ekonomicznie i społecznie, położonymi w większej odległości od głównych ośrodków życia społeczno-gospodarczego kraju (Polsce Wschodniej i Północno-Wschodniej, Polsce Zachodniej, Pomorzu Środkowemu), daje tym słabszym obszarom impuls rozwojowy.

W 2030 roku Warszawa należy do funkcjonalnie najważniejszych miast Europy, jest dobrze powiązana z innymi metropoliami europejskimi. Stanowi finansowe i gospodarcze centrum Europy Środkowej, w którym zlokalizowane są siedziby instytucji oraz firm międzynarodowych. W skali europejskiej stolica jest ważnym ośrodkiem politycznym i administracyjnym, edukacyjnym oraz kulturalnym, pozostając jednocześnie centrum przemysłowym i zaawansowanej techniki. Równocześnie, dzięki rozwojowi policentrycznej sieci metropolii, następuje decentralizacja funkcji decyzyjno-kontrolnych, administracyjnych, finansowych oraz mediów o zasięgu ogólnokrajowym, w których zakresie Warszawa wcześniej wyraźnie dominowała nad pozostałymi miastami. Wzrosła ranga innych ośrodków metropolitalnych oraz miast wojewódzkich, które szczególnie w Polsce Wschodniej stały się kołem zamachowym rozwoju regionów, wzmacniając spójność terytorialną kraju i podnosząc konkurencyjność Polski. W obrębie sieci procesy integracji i współzależności funkcji miast i ich obszarów funkcjonalnych powodują wytwarzanie silnych układów dwubiegunowych i wielowierzchołkowych: Warszawa – Łódź, Kraków – Częstochowa – Aglomeracja Górnośląska – Bielsko-Biała – Rybnik (układ powiązany z konurbacją Ostrawy w Czechach), Gdańsk – Sopot – Gdynia oraz Bydgoszcz – Toruń (Rysunek 5.). Dzięki intensyfikacji

⁴⁹ Rzeszów i Białystok to, obok Lublina, największe ośrodki Polski Wschodniej, szybko rozwijające się centra dyfuzji, mające wiele funkcji metropolitalnych o znaczeniu ponadkrajowym. Przewiduje się, że w najbliższych latach liczba ludności tych miast będzie dynamicznie wzrastać. Są ważnymi węzłami transportowymi w kierunku wschodnim i północno-wschodnim.

współpracy i zapewnieniu synergii powiązań układy tych miast odgrywają istotną rolę w procesach gospodarczych nie tylko Polski, ale także Europy.

W następstwie postępującego procesu metropolizacji gospodarki w głównych węzłach systemu osadniczego oraz na ich obszarach funkcjonalnych skupiają się inwestycje oraz nowoczesna działalność gospodarcza, wspierana potencjałem ośrodków uniwersyteckich i badawczych. Przyczynia się to do kumulacji na tych obszarach najbardziej konkurencyjnych zasobów kapitału ludzkiego (migracje wewnętrzne i zewnętrzne, szczególnie do największych ośrodków miejskich), czego konsekwencją jest poprawa jakościowa i ilościowa zasobów kapitału ludzkiego oraz wzrost poziomu konkurencyjności miast w skali europejskiej. Funkcjonowanie i rozwój policentrycznej sieci metropolii wzmacniają rolę poszczególnych jej ośrodków w sieciach międzynarodowych, bazując na ich specyficznych walorach i funkcjach symbolicznych. Główne węzły metropolii wykorzystują relacje synergiczne, co prowadzi do wzmocnienia konkurencyjności i innowacyjności polskiej przestrzeni w skali europejskiej i globalnej. Silne powiązania policentrycznej sieci metropolii w skali międzynarodowej pozwalają na przeniesienie impulsów rozwojowych wynikających z tych powiązań z ośrodków metropolitalnych na otaczające regiony. Siła powiązań funkcjonalnych między węzłami sieci w roku 2030 nie zależy wyłącznie od rangi administracyjnej i społeczno-gospodarczej ośrodków, powiązań transportowych między nimi czy też od warunków geograficznych. W warunkach decentralizacji (faworyzującej z jednej strony regiony i ich stolice, a z drugiej obszary metropolitalne) i zmian profilu gospodarczego Polski (przejście w kierunku wysoko wydajnej gospodarki opartej na wiedzy, innowacjach w przemyśle, który jest przyjazny dla środowiska przyrodniczego, przy jednoczesnym zwiększeniu roli usług rynkowych) duże znaczenie mają takie czynniki, jak jakość zasobów ludzkich oraz potencjału naukowo-badawczego i edukacyjnego oraz system zarządzania w układach terytorialnych.

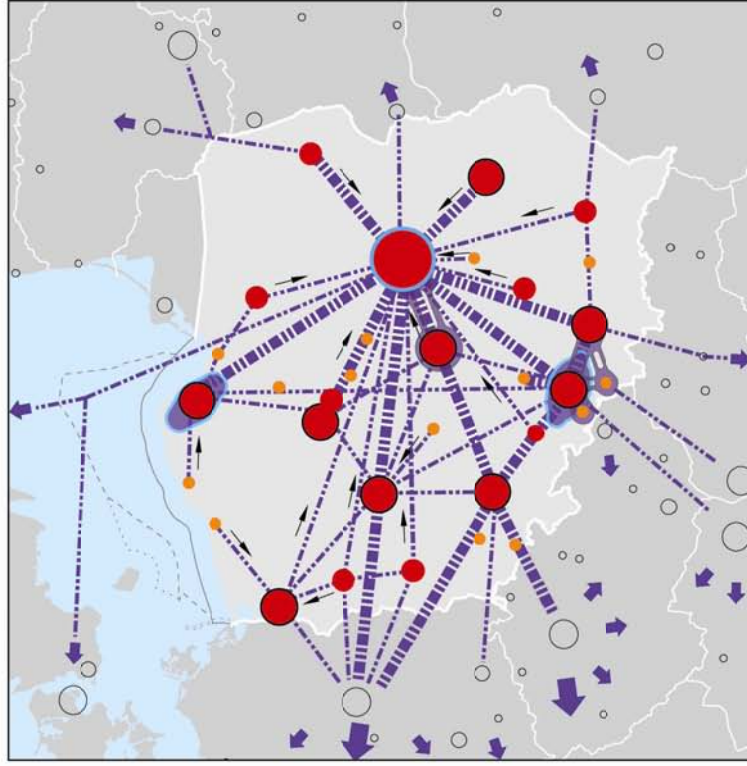
Największe miasta są motorem rozwoju kraju, a równocześnie dobrym miejscem do życia, co jest wspomagane aktywną wielowymiarową polityką miejską. Dzięki zastosowaniu standardów urbanistycznych przestrzeń miejska jest zagospodarowana w sposób racjonalny – charakteryzuje się ładem przestrzennym. Centra miast to nie tylko dobra lokalizacja dla siedzib firm i instytucji, ale również miejsce, w którym chętnie osiedlają się ich mieszkańcy, między innymi ze względu na wysokiej jakości przestrzeń publiczną. Energochłonny transport samochodowy wewnątrz miast jest skutecznie wypierany przez zintegrowane systemy transportu publicznego, bazujące w dużej mierze na kolejach aglomeracyjnych, obejmujących obszary metropolitalne, co przeciwdziała zanieczyszczeniu środowiska oraz niekontrolowanej suburbanizacji. Suburbanizacja jest ponadto ograniczana przez sprawny system planowania przestrzennego. Jednocześnie funkcjonalne obszary największych ośrodków miejskich są atrakcyjnym miejscem do życia – ich mieszkańcy mają zagwarantowany z jednej strony dostęp do terenów zielonych czy przestrzeni rekreacyjnej, a z drugiej do usług publicznych, które zapewniają największe miasta. Powiązania funkcjonalne między największymi miastami umożliwiają wykształcenie się wspólnego rynku inwestycyjnego, opartego na codziennych bezpośrednich kontaktach gospodarczych, intensywną współpracę ośrodków uniwersyteckich i badawczych oraz znaczne rozszerzenie zasięgu rynku dóbr kultury. Największe miasta sieci metropolii w roku 2030 są połączone efektywnymi, wielomodalnymi, spójnymi i zintegrowanymi systemami infrastruktury transportowej. Największe miasta są połączone siecią nowoczesnych linii kolejowych, a niektóre z nich także systemem kolei o wysokim standardzie, rozbudowanym i zmodernizowanym systemem dróg w tym standardzie obecnych autostrad lub tras ekspresowych (Rysunek 7. i 8.). Metropolia sieciowa jest ponadto połączona z siecią europejską w kierunku berlińskim, drezdeńskim, praskim i wiedeńskim oraz z regionem Øresundu, a autostradami morskimi z pozostałymi miastami Skandynawii i bałtyckimi (Kalininograd, Kłajpeda, Sankt Petersburg, Ryga). Ruch drogowy, kolejowy, lotniczy i żegluga są efektywne dzięki zintegrowaniu różnych rodzajów transportu –

zastosowaniu systemów multimodalnych w transporcie towarów czy też rozpowszechnieniu systemu parkuj i jedź (*park and ride*) w przewozach pasażerskich. Efektywność systemu drogowego opiera się na wysokiej jakości połączeniach szybkiego ruchu, łączących wszystkie największe miasta, miasta wojewódzkie i większość ośrodków subregionalnych, uwzględniających ich pełne obwodnice.

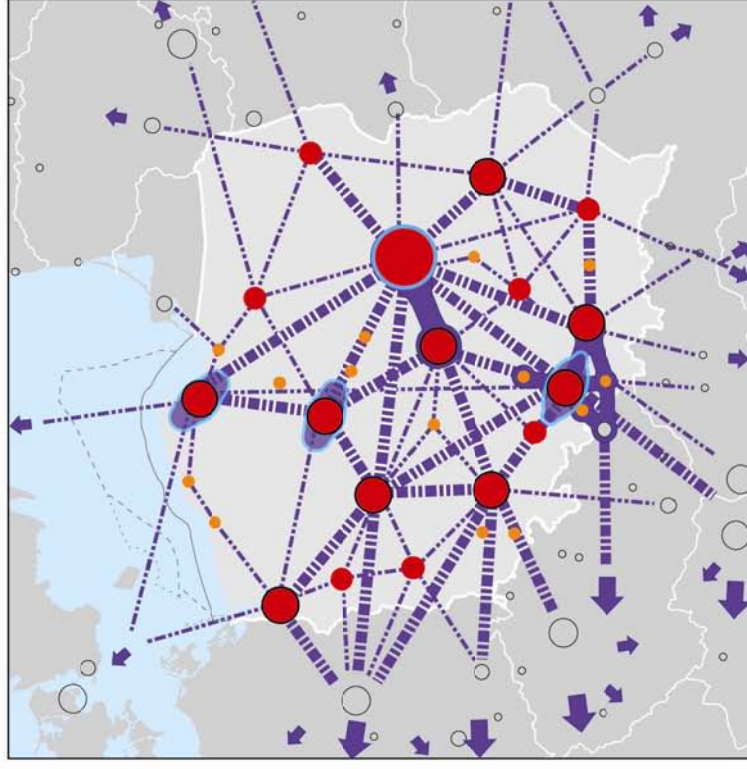
Udział transportu kolejowego w rynku przewozów towarowych i pasażerskich stopniowo się zwiększa. W przewozach pasażerskich dominują przewozy międzyaglomeracyjne oraz aglomeracyjne, zintegrowane funkcjonalnie i taryfowo z systemami transportu miejskiego. W 2030 roku funkcjonuje nowoczesna sieć kolejowa łącząca główne miasta kraju (Rysunek 8.). W przewozach towarowych, oprócz przewozów międzykontynentalnych, ważne są przede wszystkim przewozy intermodalne, zapewniające bezpieczny, sprawny i efektywny transport ładunków pomiędzy obszarami metropolitalnymi, przejściami granicznymi, portami morskimi oraz pozostałymi kluczowymi ośrodkami gospodarczymi. Obszary metropolitalne największych miast są obsługiwane przez porty lotnicze o znaczeniu międzynarodowym, co umożliwia rozwój i intensyfikację powiązań z miastami Europy i świata. Obszar metropolitalny Warszawy jest obsługiwany przez co najmniej dwa, wzajemnie komplementarne porty lotnicze. Jednocześnie w przypadku pozytywnej decyzji o budowie Centralnego Portu Lotniczego(CPL) przejmie on funkcję portu węzłowego, zintegrowanego z nowoczesnym systemem połączeń kolejowych i drogowych. Sieć podstawową uzupełniają lotniska w Bydgoszczy, Łodzi, Szczecinie, Rzeszowie i Zielonej Górze oraz nowe cywilne porty lotnicze w Lublinie i Modlinie, a także w zależności od analizy ekonomicznej opłacalności projektów oraz przyszłej sytuacji rynkowej porty w Białymstoku, Olsztynie, Kielcach, Koszalinie, Opolu, Nowym Targu i Jeleniej Górze.

Rysunek 5. Powiązania funkcjonalne głównych ośrodków miejskich 2010 i 2030

2010



2030



Miasta główne
 stolica - metropolia o znaczeniu europejskim
 metropolie krajowe (ośrodki powyżej 300 tys. mieszkańców)
 ośrodki krajowe pełniące niektóre funkcje metropolitalne

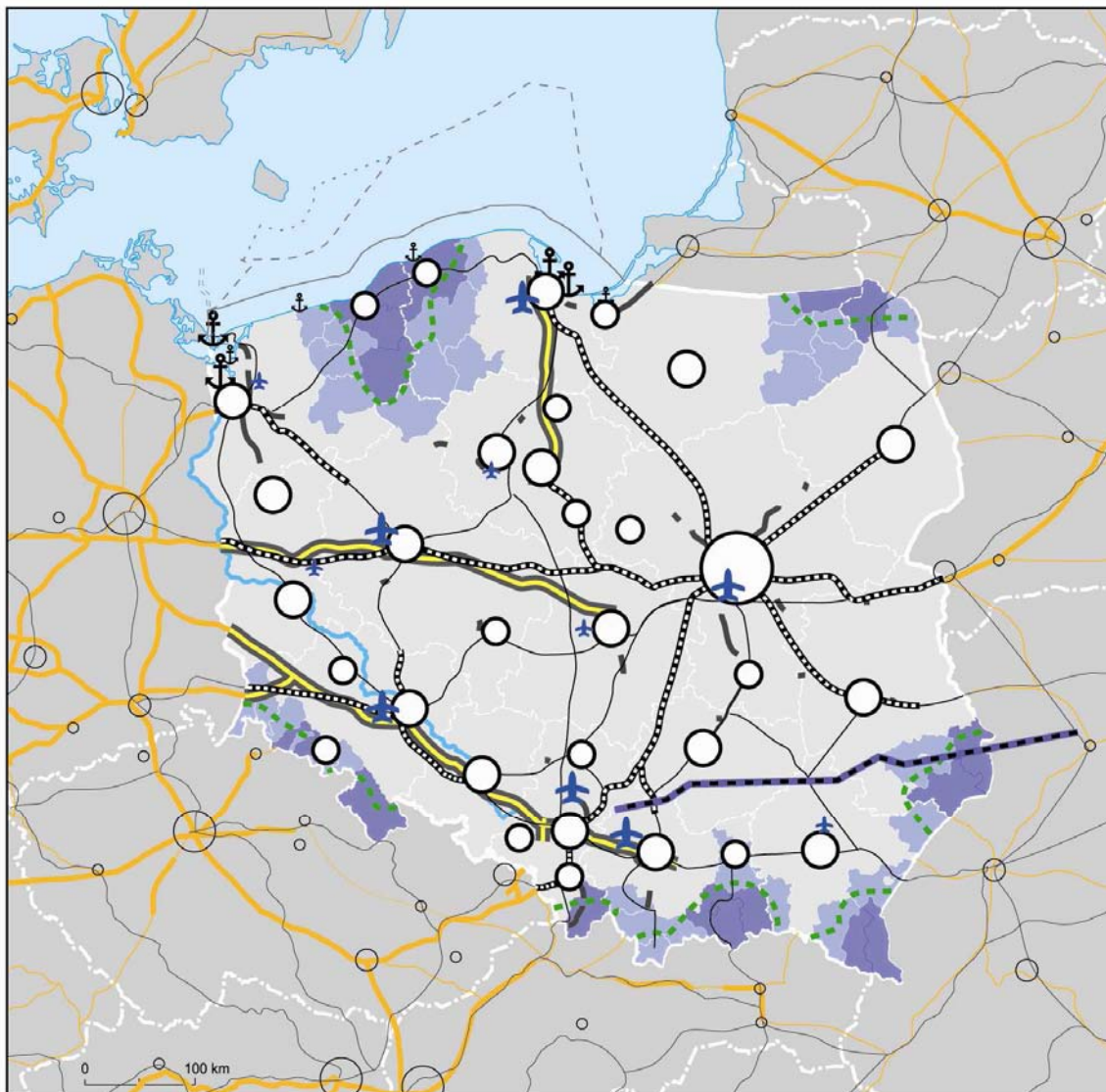
Wojewódzkie
 najważniejsze ośrodki regionalne składające się z więcej niż jednego ritzenia
 Układy dwubiegunowe i wielowierzchołkowe
 kształtujące się
 istniejące

Powiązania funkcjonalne
 podstawowe
 uzupełniające
 powiązania wybitnie jednokierunkowe

Kierunki międzynarodowych powiązań funkcjonalnych
 podstawowych
 uzupełniających

Źródło: Opracowanie MRK.

Rysunek 6. Główne elementy sieci transportowej 2011
oraz obszary o najgorszej dostępności czasowej



Sieć głównych miast

- stolica
- wojewódzkie
- najważniejsze regionalne

Główne elementy sieci transportowej 2011

Sieć kolejowa - linie

- konwencjonalne 120-140 km/h
- wybrane konwencjonalne do 120 km/h
- LHS (Hutnicza Szerokotorowa)
- ważniejsze konwencjonalne poza Polską

Sieć drogowa

- autostrady
- drogi ekspresowe
- sieć autostrad i dróg ekspresowych poza Polski w UE i inne główne poza UE
- Odrzańska Droga Wodna

Lotniska

- obsługujące ponad 1 mln pasażerów (w 2009 r.)
- pozostałe

Porty morskie

- o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i inne
- obszary o najgorszej dostępności czasowej samochodem osobowym

Powiaty charakteryzujące się uśrednioną dostępnością czasową samochodem osobowym do ośrodków wojewódzkich

- złą (90-120 minut)
- bardzo złą (powyżej 120 minut)

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.

Rysunek 7. Wizja kształtowania podstawowych elementów sieci drogowej 2030*:
 autostrady i drogi ekspresowe, lotniska, porty morskie, Odrzańska Droga Wodna



Sieć głównych miast

- stolica
- wojewódzkie
- najważniejsze regionalne

Sieć drogowa 2030

- autostrady
- drogi ekspresowe
- kierunki, na których zwiększono przepustowość dróg ekspresowych lub wybudowano nowe autostrady
- sieć autostrad i dróg ekspresowych poza Polską w UE i inne główne poza UE
- brakujące powiązania zagraniczne

Sieć lotnisk 2030

- podstawowa
- uzupełniająca

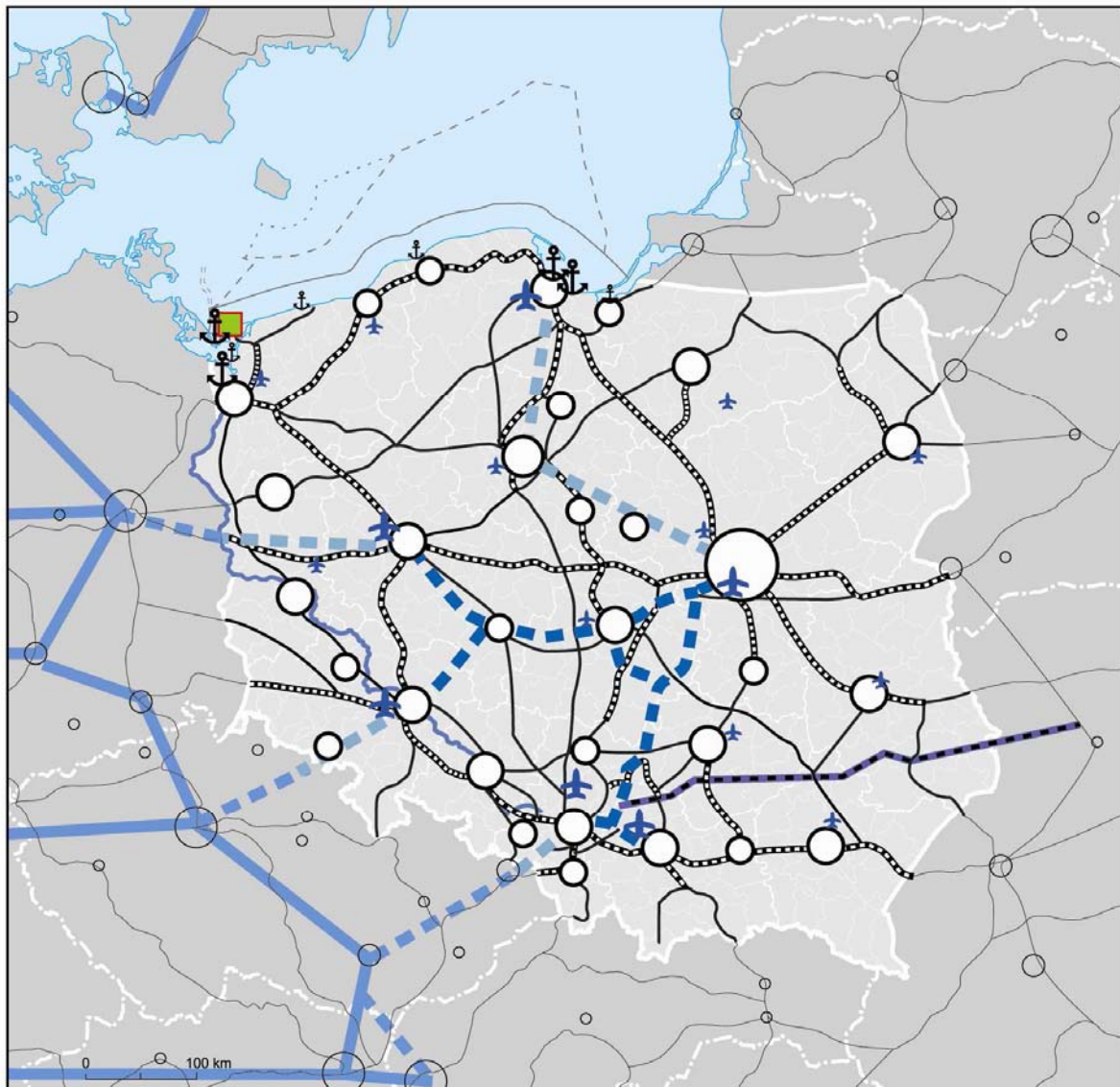
Porty morskie

- o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i inne
- Odrzańska Droga Wodna
- Terminal LNG

* realizacja poszczególnych inwestycji będzie zależać od polityki transportowej Rządu

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.

Rysunek 8. Wizja kształtowania podstawowych elementów sieci kolejowej 2030*: koleje dużych prędkości, kolej konwencjonalna, lotniska, porty morskie, Odrzańska Droga Wodna



Sieć głównych miast

- stolica
- wojewódzkie
- najważniejsze regionalne

Sieć kolejowa 2030 - linie

- dużych prędkości - w fazie rozważania przebiegu
- dużych prędkości - wstępne analizy
- konwencjonalne 120-200 km/h
- konwencjonalne 100-120 km/h
- LHS (Hutnicza Szerokotorowa)
- dużych prędkości poza Polską
- dużych prędkości - brakujące połączenia
- ważniejsze konwencjonalne poza Polską

Sieć lotnisk 2030

- podstawowa
- uzupełniająca

Porty morskie

- o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i inne

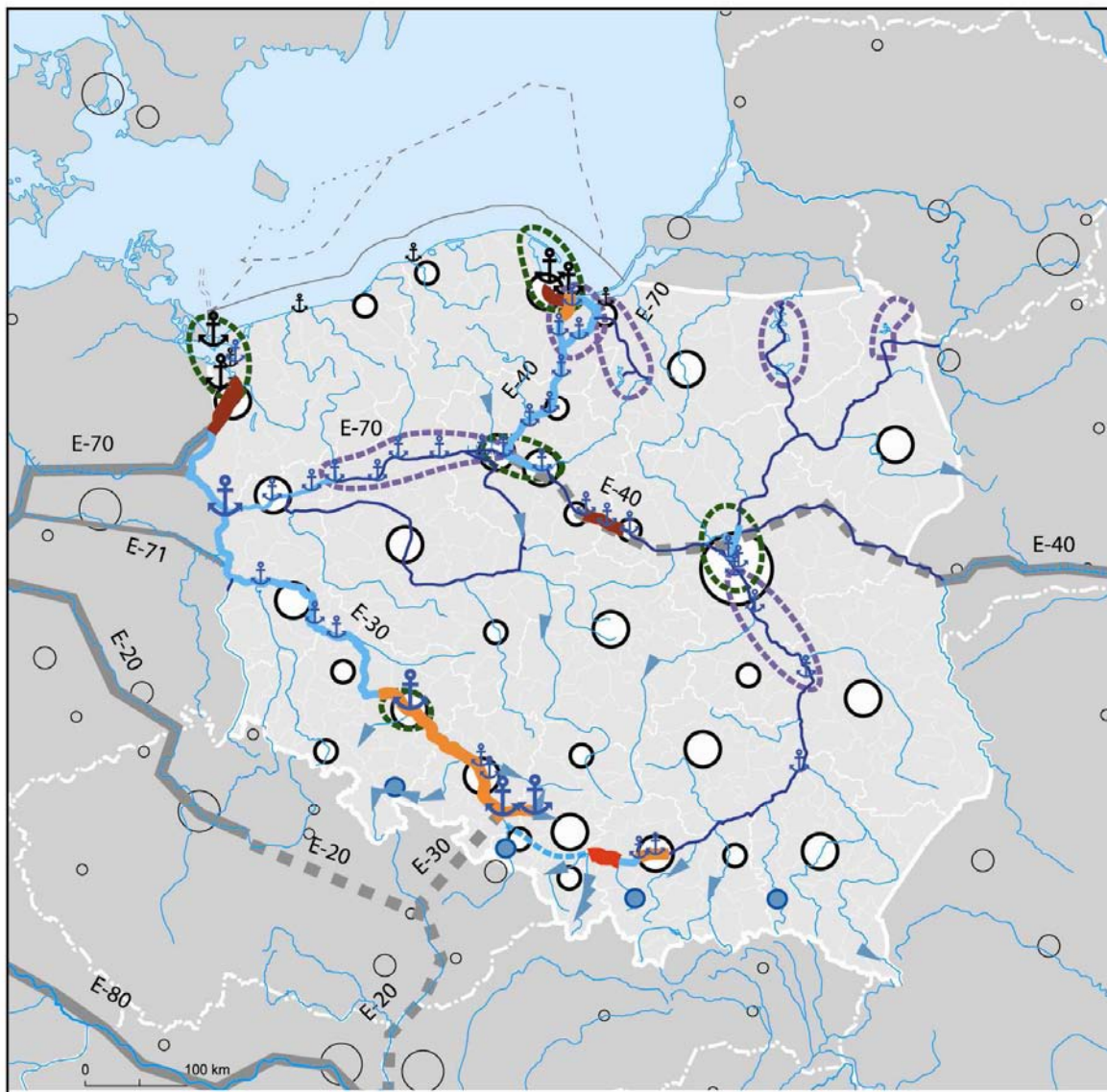
Odrzańska Droga Wodna

Terminal LNG

* realizacja poszczególnych inwestycji będzie zależeć od polityki transportowej Rządu

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.

Rysunek 9. Śródlądowe drogi wodne w Polsce 2011



Sieć głównych miast

- stolica
- wojewódzkie
- najważniejsze regionalne

Śródlądowe drogi wodne

Międzynarodowe

klasy V a i b

klasy IV

Regionalne

klasy III

klasy II

pozostałe drogi wodne wymienione w rozporządzeniu z 2002 r.

o znaczeniu turystycznym

wspomagające zrównoważony transport aglomeracyjny

brakujące połączenia dróg wodnych

Europejskie drogi wodne systemu AGN

Istniejące poza Polską

główne

pozostałe

brakujące połączenia

Porty morskie

o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i inne

Porty rzeczne

główne i małe

główne zbiorniki retencyjne

projektowane zbiorniki retencyjne

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy RZGW Kraków.

Policentryczna sieć metropolii jest systemem otwartym, powiązaniem z ośrodkami metropolitalnymi i ich zespołami, położonymi w sąsiednich krajach – na granicy północnej (Sztokholm, Kopenhaga), na granicy zachodniej (Berlin), na granicy południowo-zachodniej (Drezno, Lipsk, Praga, Brno), na granicy południowej (Wiedeń, Bratysława, Budapeszt, Ostrawa) oraz na granicy północno-wschodniej (kraje bałtyckie). Ponadto na granicy wschodniej i północnej (Kaliningrad) następuje znaczny wzrost kontaktów gospodarczych, co sprzyja generowaniu impulsów rozwojowych w południowo-wschodnich i północno-wschodnich regionach Polski.

3.2.2. Polska przestrzeń jest zintegrowana i spójna zarówno zewnątrz, jak i wewnątrz, dzięki czemu wszyscy mieszkańcy uczestniczą w procesach rozwojowych

Polska przestrzeń w roku 2030 jest przestrzenią zintegrowaną i spójną:

- dzięki komplementarności funkcji i zwiększeniu intensywności powiązań funkcjonalnych w ramach głównych węzłów układu osadniczego oraz pomiędzy tymi węzłami (**integracja**) a otaczającymi je obszarami, na których stymulowane są działania na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, przyczynia się do wzrostu terytorialnego równoważenia rozwoju poprzez maksymalnie wykorzystanie potencjału terytorium Polski dla kreowania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych obszarów,
- zapewnia wszystkim mieszkańcom niezależnie od miejsca zamieszkania możliwość udziału w procesach rozwojowych i dostęp do usług publicznych, a w szczególności wspiera wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich (**spójność**).

Integracja polskiej przestrzeni następuje dzięki kilku równoległym procesom na różnych poziomach zarządzania w różnych wymiarach przestrzennych:

- w skali lokalnej – dotyczy przede wszystkim integracji centrów miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz integracji obszarów wiejskich dokonującej się w oparciu o sieć miast powiatowych,
- w skali regionalnej – dotyczy przede wszystkim integracji pomiędzy największymi miastami a ich bezpośrednim zapleczem, czyli miastami subregionalnymi i otaczającymi je obszarami wiejskimi,
- w skali krajowej – dotyczy integracji funkcjonalnej w ramach sieci współpracy miast oraz integracji z obszarami problemowymi polityki regionalnej o znaczeniu krajowym,
- w skali międzynarodowej – dotyczy integracji funkcjonalnej największych miast przede wszystkim z ośrodkami położonymi w centrum aktywności europejskiej oraz integracji poszczególnych miast i obszarów aktywności społeczno-gospodarczej wzdłuż stosunkowo wąskiego pasa nadgranicznego; w szerszym wymiarze obejmują także znikanie barier i tworzenie warunków dla funkcjonowania polskiej przestrzeni jako elementu systemu europejskiego w odniesieniu do gospodarki, kultury, środowiska, sieci ekologicznych itp.

Poziom lokalny

Obszary funkcjonalne największych miast w 2030 roku stanowią rozległe przestrzenie zintegrowane funkcjonalnie, które łączą silne wewnętrzne więzi współpracy gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej. Cały obszar funkcjonalny największych miast charakteryzuje się wysokim poziomem i dynamiką rozwoju, ciągłością, zwartością i wysokim stopniem urbanizacji. Zintegrowane rozwiązania w zakresie transportu publicznego oraz dostępność infrastruktury społecznej, w tym budownictwa mieszkaniowego i pozostałej infrastruktury, jak też działania związane z rewitalizacją obszarów zdegradowanych, wpływają pozytywnie na

mobilność mieszkańców, nie stanowiąc barier przy wyborze miejsca pracy i zamieszkania. Integracja na obszarach funkcjonalnych mniejszych ośrodków miejskich, niepełniących znaczących funkcji krajowych bądź charakteryzujących się specjalizacją funkcjonalną (np. w zakresie turystyki), dokonuje się przede wszystkim dzięki koncentracji przestrzennej procesów urbanizacyjnych oraz dzięki rozbudowie wewnętrznych powiązań transportowych i komunikacyjnych.

Integrację przestrzenną na poziomie lokalnym na obszarach położonych poza zurbanizowanymi terenami funkcjonalnymi dużych i średnich miast zapewniają powiązania lokalne w obrębie obszarów wiejskich. Centrami tych obszarów będzie zbiór miast lokalnych, zapewniających na obszarze całego kraju jednolity standard dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych, w szczególności w zakresie kultury, edukacji (m.in. na poziomie podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym), transportu publicznego, usług teleinformatycznych (punkty z darmowym dostępem do internetu), usług niezbędnych dla obsługi działalności gospodarczej oraz administracyjnych, związanych z sądownictwem.

Istotne przemiany w ramach osadnictwa wiejskiego i małych miast obsługujących obszary wiejskie dotyczą funkcji pełnionych przez te jednostki w systemie osadniczym, co wiąże się także ze zmianami ich struktur. Jedną z przyczyn jest zerwanie bezpośrednich związków między miejscem zamieszkania, a miejscem zatrudnienia, kształtujące procesy urbanizacji obszarów wiejskich. W okresie 2010-2030 postępuje koncentracja osadnictwa w strefach otaczających główne ośrodki miejskie oraz w dynamicznie rozwijających się ośrodkach regionalnych, subregionalnych i wybranych lokalnych. Na pozostałych obszarach odczuwalnie zmniejsza się liczba ludności wskutek odpływu migracyjnego i ujemnego salda ruchu naturalnego⁵⁰, ułatwiając wspierane przez państwo skupianie osadnictwa. Urbanizacja wsi podlega regulacjom prawno-ekonomicznym wspomagającym osiągnięcie ład przestrzennego, zachowanie dziedzictwa kulturowego i walorów krajobrazowych, co sprzyja zróżnicowaniu przestrzennych układów i form osadnictwa wiejskiego. Mobilność zasobów ludzkich wspiera i przyspiesza zmiany struktur przestrzennych. Wyrównanie poziomu życia następuje w procesie powiększania się możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich poza rolnictwem lub w pobliżu tych obszarów w wyniku zwiększenia mobilności przestrzennej (także wahadłowej) i zawodowej, powstawanie pozarolniczych miejsc pracy na lokalnych rynkach pracy oraz zwiększenia jakości zasobów ludzkich. Wiąże się to z ułatwieniem dostępu do usług świadczonych przez ośrodki lokalne i wyższego rzędu według określonych na poziomie krajowym standardów dostępu do usług mających podstawowe znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

Obszary wiejskie w procesie odnowy wsi⁵¹ wykorzystują własny potencjał rozwojowy, zachowując zróżnicowania funkcjonalne wynikające z położenia w stosunku do centrów rozwoju, dziedzictwo kulturowe i walory środowiska przyrodniczego. Wykorzystanie unikalnych zasobów krajobrazu kulturowego i budowanie specjalizacji terytorialnej sprzyja rozwojowi lokalnych rynków pracy. Wzrasta konkurencyjność rolnictwa oparta na innowacyjności, modernizacji i zmianach strukturalnych. Rozwojowi obszarów wiejskich sprzyja wzrastający rozwój dostępności komunikacyjnej między miastem a wsią oraz wewnątrz obszarów wiejskich. Obszary przygraniczne wykorzystują szanse rozwoju związane z kooperacją klastrów powstających po obu stronach granicy.

⁵⁰ „Ruch naturalny ludności” to termin socjologiczny oznaczający zmiany w populacji ludzkiej na skutek zdarzeń naturalnych, takich jak zawieranie związków małżeńskich, rozwody, urodzenia i zgony. Nie obejmuje migracji. Ujemne saldo oznacza, że więcej ludzi zmarło, niż się urodziło.

⁵¹ Odnowa wsi rozumiana jest jako proces kształtowania warunków życia ludzi na obszarach wiejskich. To również oddziaływanie na standard życia, jego jakość, źródła utrzymania mieszkańców przy jednoczesnym zachowaniu tożsamości wsi wyrażającej się wartościami życia wiejskiego, wzmacnianiem i rozwojem dziedzictwa kulturowego i materialnego wsi. Animatorem i podmiotem procesu jest społeczność lokalna.

Poziom regionalny

W roku 2030 we wszystkich województwach postępują procesy integracji regionalnej. Integracja ta przebiega w oparciu o wykorzystanie dla rozwoju pozostałych obszarów województwa potencjału miast wojewódzkich (w wyniku procesów dyfuzji rozwoju) oraz specyficznych czynników rozwojowych (przyrodniczych, klimatycznych, kulturowych, związanych z wykorzystaniem surowców energetycznych itp.) poszczególnych terytoriów położonych poza obszarami funkcjonalnymi miast wojewódzkich. Przestrzeń województw staje się przestrzenią zintegrowaną i współzależną – funkcjonują w niej regionalne rynki pracy oraz usług i dóbr wyższego rzędu. Procesy integracji regionalnej przebiegają silniej w województwach, w których znajdują się najsilniejsze ośrodki miejskie. Duże miasta, poszerzając krąg oddziaływania, lepiej wykorzystują czynniki aglomeracji, przyczyniając się tym samym do modernizacji i przyspieszenia procesów rozwojowych na swoim zapleczu geograficznym.

Generowany przez największe miasta wzrost gospodarczy jest wykorzystany przez inne obszary. Korzyści z rozwoju największych miast są przenoszone dzięki przenikaniu zasobów z ich obszaru nie tylko na obszar innych miast, ale przede wszystkim na sąsiednie obszary zurbanizowane i o charakterze rolniczym. Poprawa dostępności czasowej do miast wojewódzkich sprzyja mobilności mieszkańców: codziennej (dojazdy do pracy, ruch weekendowy) i okresowej (sezonowo-rekreacyjnej) oraz życiowej, czyli możliwości zmiany miejsca zamieszkania w poszukiwaniu lepszych warunków życia i pracy, a przede wszystkim najlepszych ośrodków kształcenia, co jest szczególnie ważne dla ludności żyjącej na obszarach wiejskich.

Dzięki rozprzestrzenianiu się czynników stymulujących rozwój na przylegające tereny i całe województwa wzrasta znaczenie ośrodków regionalnych w skali kraju, a przede wszystkim ośrodków subregionalnych, zapewniających wysokiej jakości usługi publiczne na poziomie subregionalnym i lokalnym. Rozwój ośrodków subregionalnych wpływa stabilizująco na strukturę osadniczą kraju, przeciwdziałając przestrzennej koncentracji ludności i działalności gospodarczej jedynie w największych miastach, a na obszarach o cechach depopulacyjnych zapewniając trwałość i ciągłość rozwoju tych obszarów i wzmacniając ich funkcje przyrodnicze. Dzięki wzrostowi poziomu zamożności społeczeństwa i zasadniczej poprawie stanu infrastruktury oraz dostępności do usług publicznych w ośrodkach lokalnych, w których spada liczba mieszkańców i następuje proces szybszego niż w skali kraju starzenia się ludności, nie dochodzi do fizycznej, społecznej i kulturowej degradacji.

Poziom krajowy

Polska roku 2030 jest przestrzennie zintegrowana w wymiarze krajowym. Terytorium kraju charakteryzuje się różnicami w zakresie rozmieszczenia sił wytwórczych oraz podstawowych wskaźników makroekonomicznych (takich jak PKB i dochód na mieszkańca) pomiędzy poszczególnymi województwami, także w układzie miasto – wieś oraz w układzie Polska Wschodnia – pozostała część Polski. Różnice te nie wpływają na perspektywy rozwojowe mieszkańców poszczególnych regionów kraju. Wszystkie obszary miejskie i wiejskie, także te tracące miejsca pracy i zmniejszające liczbę mieszkańców, zapewniają dostęp do podstawowych dóbr (infrastruktura telekomunikacyjna, transportowa, otoczenia biznesu) i podstawowych usług publicznych (edukacja, zdrowie, kultura, sport, turystyka). Gwarantuje to stałe podnoszenie jakości kapitału społecznego oraz umożliwia włączenie się mieszkańców w procesy rozwojowe – w miejscu zamieszkania bądź w głównych ośrodkach miejskich oddalonych maksymalnie dwie godziny od miejsca zamieszkania. Jest to osiągnięte dzięki systemowi aktywnej polityki regionalnej i systemowi wyrównywania szans w ramach polityk sektorowych. Równoczesna koncentracja działalności gospodarczej w największych miastach sieci metropolii oraz wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich wpływa korzystnie na

przyspieszenie zmian strukturalnych oraz zwiększenie możliwości kreowania wzrostu i zatrudnienia na tych obszarach. Obszary relatywnie słabiej rozwinięte gospodarczo są powiązane efektywną siecią transportową z głównymi węzłami życia gospodarczego w kraju i za granicą, co sprzyja wzrostowi możliwości inwestycyjnych na tych obszarach (Rysunek 7. i 8.) oraz wykształceniu nowych funkcji gospodarczych, turystycznych, edukacyjnych i kulturalnych.

W wyniku postępującej poprawy dostępności czasowej (dostęp do miast wojewódzkich nigdzie nie przekracza 120 min) i cyfrowej (powszechny dostęp do szerokopasmowej sieci) w 2030 roku odległość nie stanowi bariery rozwoju, niezależnie od odległości geograficznej, jaka dzieli dany ośrodek czy obszar od miasta wojewódzkiego.

Dostęp do miejsc pracy na obszarach wymagających restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji został poszerzony dzięki wykorzystaniu specyficznych endogenicznych potencjałów tych obszarów (np. przyrodniczych, turystycznych) wspieranych w ramach polityki regionalnej oraz zapewnieniu odpowiedniej jakości połączeń infrastrukturalnych i instytucjonalnych (infrastruktura transportowa, usługi transportu zbiorowego, internet, telekomunikacja, sieć instytucji wspierających przedsiębiorczość itp.) z obszarami metropolitalnymi. Umożliwia to podejmowanie decyzji o dojazdach lub też wspomaga takie formy zarobkowania, jak telepraca.

Placówki szkolnictwa wyższego i jednostki badawczo-naukowe tworzą sieci naukowe o znaczeniu europejskim, zapewniając przepływ najnowszej wiedzy i dostęp do wykształcenia, co skutkuje postępowaniem w dziedzinie nauki. Dostępność cyfrowa ułatwia opiekę medyczną i integrację społeczną, daje możliwość korzystania z dóbr kultury i globalnego ich upowszechnienia. Cyfryzacja wspiera podnoszenie standardu usług z dziedziny rządzenia i zarządzania oraz umożliwia dostęp do zaawansowanych usług finansowych o zasięgu europejskim. Dzięki zdigitalizowanym bazom danych, katastry gruntów i obiektów budowlanych są powszechnie dostępne, zaś dostęp ten zwiększa bezpieczeństwo inwestycji i działalności gospodarczej. Dostępność cyfrowa, obejmująca elektroniczny dostęp do usług administracji publicznej, znaczący rozwój telepracy oraz elektronicznych systemów nauczania, zmniejsza obciążenie systemów transportowych, wydłużając czas ich eksploatacji i umożliwia mniejsze zużycie energii przez transport. Jednocześnie zostaje podniesiona jakość usług administracyjnych, jakość pracy i nauczania, co w konsekwencji przyczynia się do zwiększenia ilości wolnego czasu społeczeństwa i ograniczenia bezrobocia.

W 2030 roku Polska Wschodnia jest regionem dostępnym, konkurencyjnym oraz spójnym z centrum kraju. Główne miasta Polski Wschodniej pełnią funkcję stymulującą rozwój oraz oddziałują na poszerzenie palety funkcji tych obszarów. Ośrodki regionalne położone w pobliżu granicy zewnętrznej UE czerpią dodatkowe korzyści z intensyfikacji współpracy transgranicznej. Podniesienie jakości edukacji, rozwój zasobów ludzkich, dostępność usług publicznych oraz szerokopasmowego internetu stymulują wykorzystanie potencjału i wzrost konkurencyjności tej części Polski. Realizowane są wspólne twarde i miękkie projekty wspierające zrównoważony rozwój obszarów po obu stronach granicy, szczególnie w zakresie ochrony środowiska, rozwoju turystyki i inicjatyw kulturowych. Znacznym przemianom ulega struktura agrarna obszarów o rozdrobnionym rolnictwie. Zmniejsza się udział rolnictwa na rzecz udziału innych gałęzi gospodarki, w tym turystyki.

W wyniku zwiększenia dostępności w relacjach krajowych i międzynarodowych na wewnętrznej granicy UE wykształciły się transgraniczne obszary funkcjonalne, które są prężnie rozwijającymi się regionami wykorzystującymi potencjał rozwojowy regionów przygranicznych, głównie niemieckich i czeskich, a także słowackich i litewskich. Rozprzestrzenianie rozwoju z dużych miast usytuowanych w pobliżu zachodniej granicy kraju wspiera rozwój ośrodków przygranicznych, pełniących funkcję stymulatora rozwoju wzmacniającego funkcje edukacyjne, kulturowe, turystyczne, handlowe oraz usługowe.

Wspólnie wypracowane podstawy instytucjonalne w zakresie zintegrowanego planowania przestrzennego pozwalają na integrację ośrodków miejskich podzielonych granicą.

Polska Zachodnia i Pomorze Środkowe, których głównym ośrodkiem jest Szczecin, stają się obszarem zintegrowanym funkcjonalnie z głównymi obszarami aktywności gospodarczej w centrum kraju oraz wzdłuż wybrzeża Bałtyku. Wykształceniu ulegają powiązania o charakterze międzynarodowym – przede wszystkim z Berlinem (na czym w szczególności może skorzystać Szczecin) i Saksonią, a także miastami i regionami położonymi po obu stronach Bałtyku (Kopenhagą, Słoniem i Sztokholmem). Sprzyja to wykorzystaniu szans związanych z intensyfikacją integracji politycznej i społeczno-gospodarczej Polski oraz sieci metropolii z podstawowym obszarem koncentracji aktywności gospodarczej w UE (do której należy większość obszaru zarówno Niemiec, jak i Czech). Obszar styku i największych wzmocnień oddziaływań leży m.in. wzdłuż zachodniej granicy Polski (Rysunek 10.). Aglomeracja Górnośląska tworzy zintegrowany funkcjonalnie i przestrzennie obszar wyróżniający się bogatym potencjałem rozwojowym. Przeprowadzona rewitalizacja terenów przemysłowych wspomaga przywrócenie funkcji ekologicznych i kulturowych obszarowi. Region ten skupia innowacyjne inwestycje, również zagraniczne, czemu sprzyja elastyczny rynek pracy oraz wykwalifikowany kapitał ludzki. Dodatkowym atutem jest zachowanie tożsamości kulturowej regionu i dostępność dobrze zagospodarowanych terenów rekreacyjnych. Impulsem rozwoju Aglomeracji Górnośląskiej jest intensywna współpraca z obszarem metropolitalnym Krakowa i Ostrawy, które wspólnie tworzą transnarodowy obszar intensywnego rozwoju o znaczeniu europejskim.

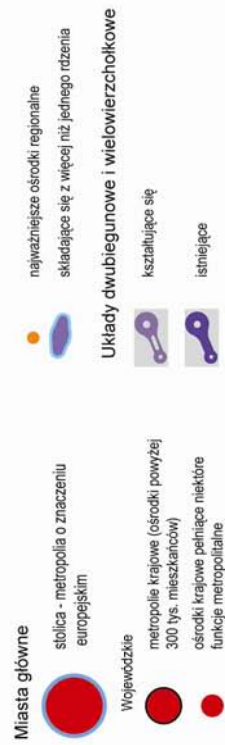
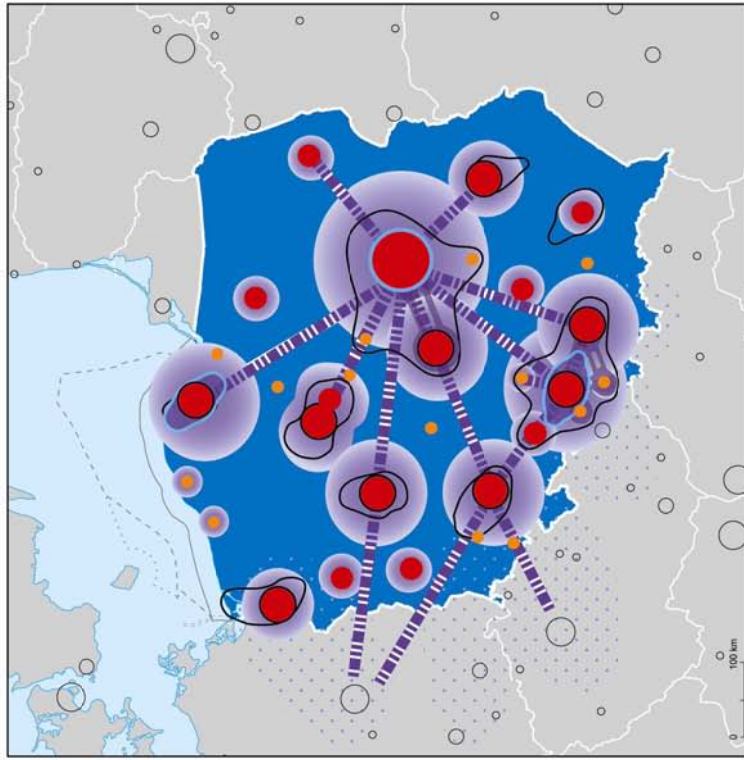
Korzyści z nadmorskiego położenia kraju są wykorzystywane dla jego rozwoju społeczno-gospodarczego. Obszary morskie i strefa brzegowa są zagospodarowane łącznie i w sposób racjonalny, z poszanowaniem bioróżnorodności i zasad ochrony środowiska, dzięki wprowadzeniu zintegrowanego planowania przestrzennego gwarantującego długotrwałą możliwość eksploatacji zasobów naturalnych i potencjału rozwojowego Morza Bałtyckiego i wybrzeża. Rozwijają się nowe formy czerpania korzyści z obszarów morskich, takie jak OZE, marikultura dla celów ekologicznych czy turystyka morska. Dostępność transportowa obszarów morskich wzmacnia rozwój portów morskich w zakresie dalekomorskich przeladunków z Trójmiasta, Warszawy, Poznania i Szczecina.

Poziom międzynarodowy

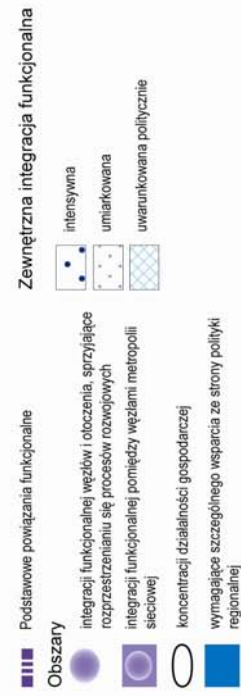
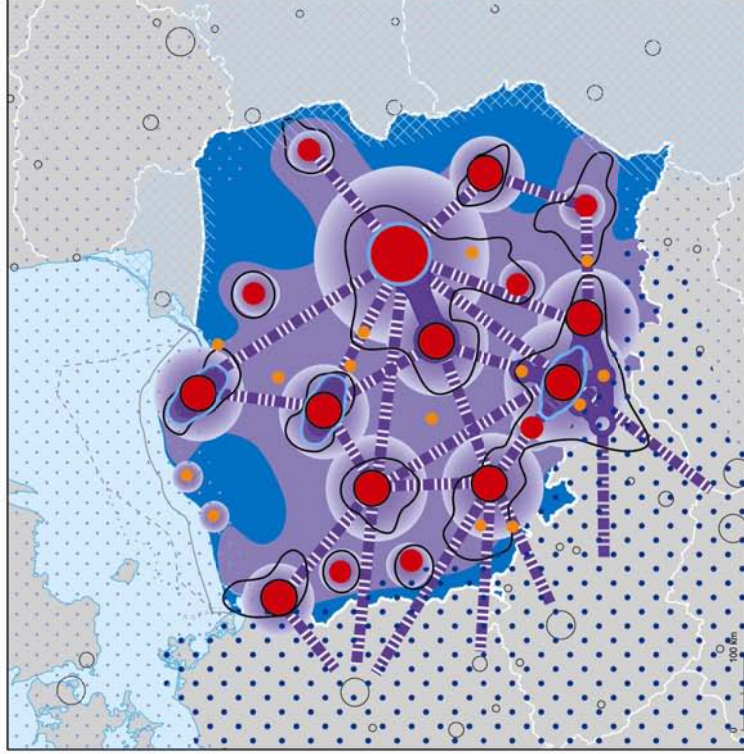
W 2030 roku Polska przestrzeń jest także znacznie bardziej niż obecnie zintegrowana w układach międzynarodowych – ich różne konfiguracje pokazują Rysunki 11., 12. i 13. Dzięki procesom globalizacji oraz procesom integracji wewnątrz Unii Europejskiej (w roku 2030 Polska jest od 27 lat w jej strukturach) Warszawa i pozostałe obszary metropolitalne są powiązane funkcjonalnie (przede wszystkim gospodarczo) z innymi obszarami metropolitalnymi UE. Natężenie powiązań zależy od siły ekonomicznej i komplementarności gospodarek państw i regionów UE. Głównym celem powiązań największych polskich miast jest obszar UE rozciągający się pomiędzy Londynem a północnymi Włochami – ze względu na jego potencjał gospodarczy (Rysunek 12.). Inne powiązania gospodarcze są uzupełniane relacjami związanymi z pełnieniem funkcji administracyjnych, kulturowych i edukacyjnych oraz w dziedzinie nauki pomiędzy Warszawą a stolicami sąsiednich państw: Wilnem, Mińskiem, Kijowem, Bratysławą, Pragą i Berlinem oraz państw bardziej odległych: Kopenhagą, Sztokholmem, Rygą, Budapesztem i Wiedniem. Wśród wymienionych miast szczególną rolę pełni Berlin, którego ranga i rola, dzięki procesom integracji funkcjonalnej, wpływają na rozwój zachodnich obszarów Polski, uzupełniając bezpośrednie oddziaływanie ośrodków metropolitalnych Polski Zachodniej. W budowanie sieci powiązań włączone są inne polskie miasta – przede wszystkim największe miasta sieci metropolii.

Rysunek 10. Kierunki integracji polskiej przestrzeni 2010 i 2030

2010



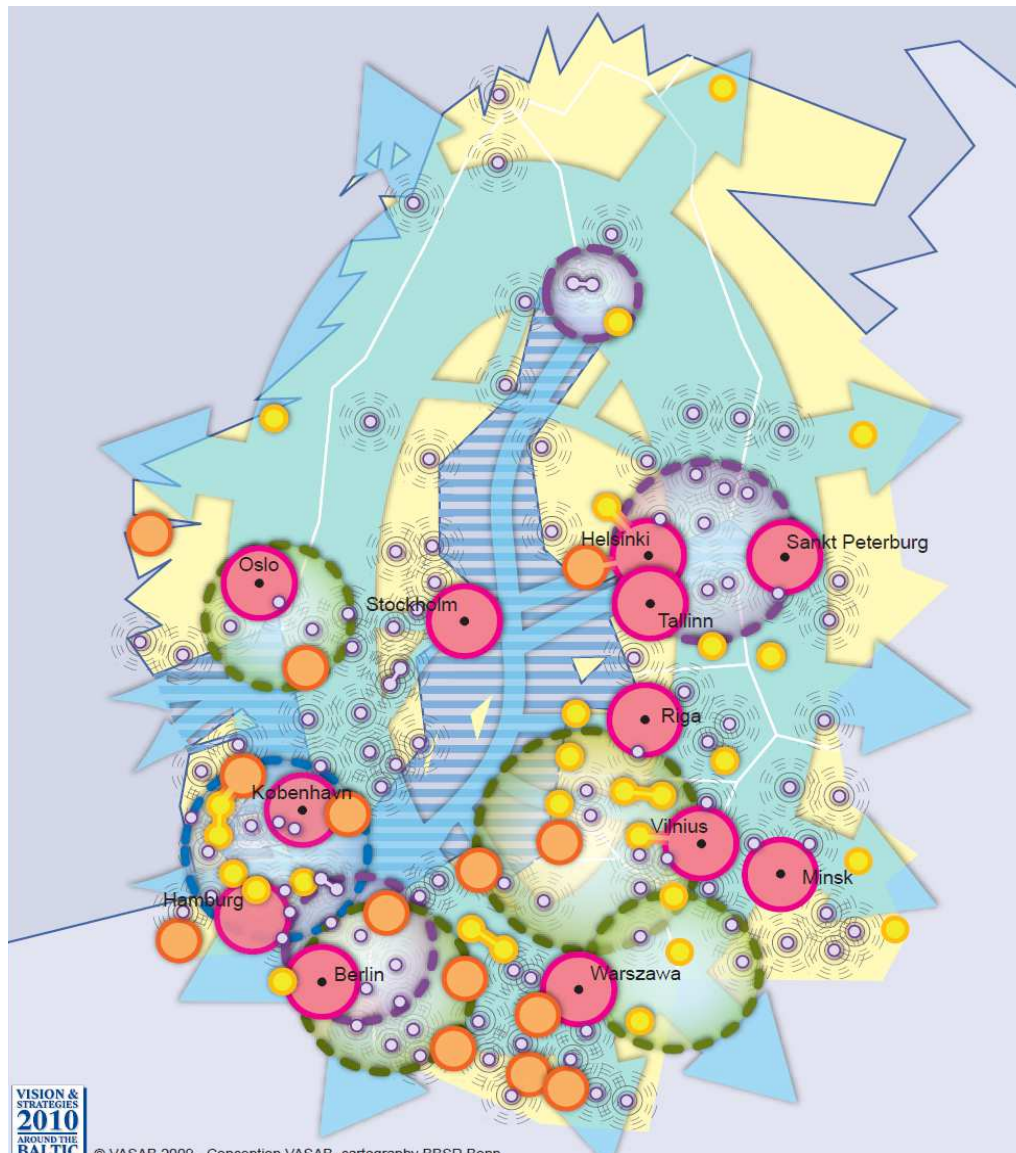
2030



Źródło: Opracowanie MRR

Ze względu na potencjał ekonomiczny, wzrost gospodarczy oraz bliskość kulturową wzdłuż granic Polski najintensywniejsze powiązania (Rysunek 10.) ukształtowały się między obszarami metropolitalnymi i regionami Polski Zachodniej i Południowo-Zachodniej a Saksonią (Drezno i Lipsk) i Berlinem, Czechami i północnymi Morawami (Praga, Brno, Ostrawa) i północno-wschodnią Słowacją. W całym basenie Morza Bałtyckiego, dzięki komplementarności funkcji, kształtują się intensywne powiązania funkcjonalne obszarów metropolitalnych (Rysunek 11.), których główne węzły stanowią następujące ośrodki: Kopenhaga, Malmö, Sztokholm, Helsinki, Ryga, Wilno, Kłajpeda, Tallin, Trójmiasto, Warszawa, Poznań, Szczecin, Berlin, Hamburg. Powiązania funkcjonalne znacznie słabszych pozostałych miast z otaczającymi je obszarami wspomagane są, ze względu na różnice gospodarcze i kulturowe, odpowiednią polityką regionalną oraz współpracą transgraniczną. Mniejsze znaczenie gospodarcze, ale równie istotne z powodów politycznych, turystycznych i kulturowych mają związki funkcjonalne między Polską a Litwą oraz na większej części granicy ze Słowacją. Przeszkodą w ich intensyfikowaniu jest jednak stosunkowo niska gęstość zaludnienia na obszarach wzdłuż granicy z Litwą oraz dodatkowo naturalna bariera, którą tworzą Karpaty na granicy ze Słowacją.






Rysunek 11. Perspektywa rozwoju terytorialnego basenu Morza Bałtyckiego w 2030 roku









VISION & STRATEGIES 2010 AROUND THE BALTIC

© VASAB 2009 - Conception VASAB, cartography BBSR Bonn

Profil funkcjonalny ośrodków miejskich* i ich obszarów

-  Globalny węzeł o istotnych usługach biznesowych opartych na B+R i na wiedzy
-  Węzeł RMB o dobrze rozwiniętych usługach biznesowych opartych na B+R i na wiedzy
-  Obszary miejskie w trakcie metropolizacji o rosnącej liczbie powiązanych globalnie usług opartych na B+R i na wiedzy
-  Ośrodki rozwoju regionalnego dostarczające wysokiej jakości usługi mieszkańcom otaczających terenów
-  Bipolarny i wielowierchołkowy rozwój miejski

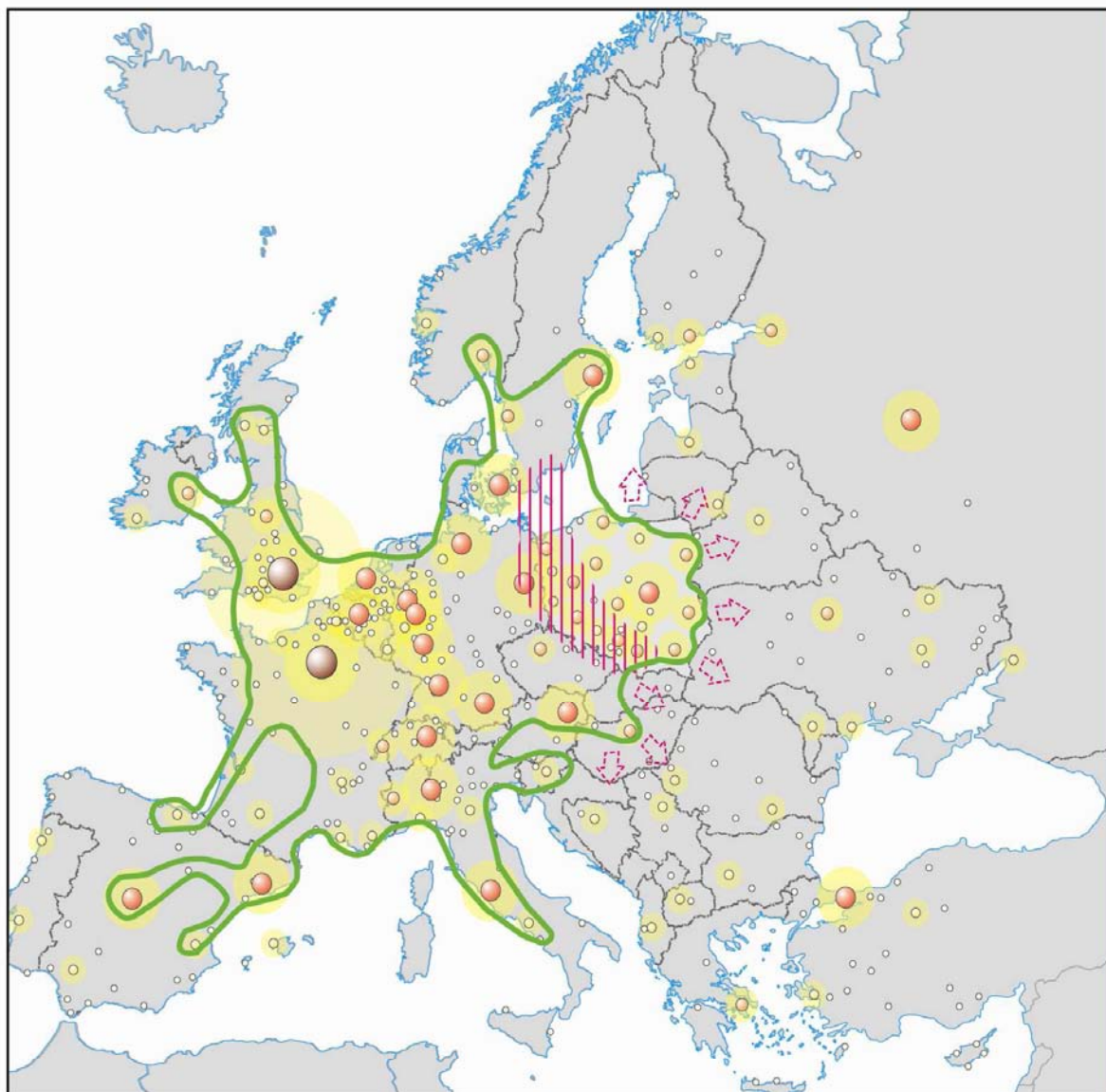
Transgraniczne klastry i obszary współpracy

-  Istniejące
-  Potencjalne
-  Transgraniczna strefa integracji globalnej
-  Zintegrowany system transportu i powiązania międzynarodowe
-  Zintegrowane przestrzenne
-  Zintegrowane morskie planowanie






*Regiony miejskie zgodnie z definicją raportu „W stronę zintegrowanego Regionu Morza Bałtyckiego”, Nordregio, Stockholm 2008





Źródło: VASAB Long-Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region, Ryga, październik 2009.

Rysunek 12. Metropolie w Europie 2030



Ośrodki

-  globalne węzły
-  lokomotywy rozwoju o znaczeniu europejskim
-  silne MEGA
-  potencjalne i słabe MEGA
-  regionalne i lokalne

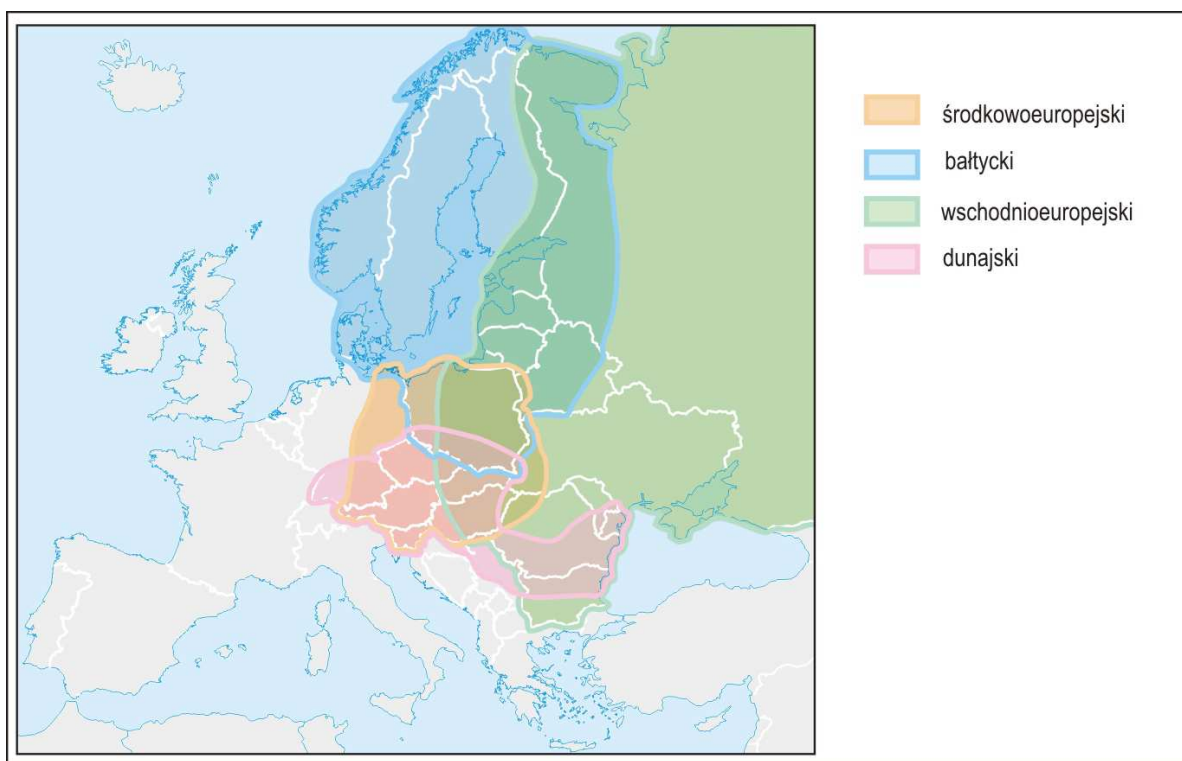
-  obszary kumulacji potencjału ośrodków metropolitalnych
-  zasięg europejskiego obszaru koncentracji działalności i przepływów
-  obszar dodatkowych impulsów rozwojowych
-  kierunek rozprzestrzeniania się procesów integracyjnych

Źródło: Opracowanie MRR z wykorzystaniem *ESPON Scenarios on the Territorial Future of Europe*, ESPON Project 3.2, 2007

Na obszarach przylegających z obydwu stron do granicy północno-wschodniej (z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej) i granicy wschodniej (z Białorusią i Ukrainą) pomimo wsparcia polityki regionalnej procesy integracyjne i rozwoju powiązań funkcjonalnych są znacznie mniej zaawansowane. Wynika to z utrzymujących się odmienności systemów gospodarczych i politycznych oraz różnic kulturowych państw tego obszaru (Rosja, Białoruś, Ukraina), choć nasilają się procesy integracji z UE (zwłaszcza w wymiarze gospodarczym)

wspierane w ramach inicjatywy Partnerstwa Wschodniego,⁵² także poprzez realizację miękkich projektów komplementarnych, służących zbliżeniu społeczeństw.

Rysunek 13. Obszary integracji w Europie z udziałem Polski



Źródło: Opracowanie MRR

3.2.3. Polska przestrzeń, zachowując bogactwo walorów dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, jest rozpoznawalna

W 2030 roku w skali kraju nie zaszły znaczące zmiany w rozmieszczeniu głównych form użytkowania powierzchni ziemi. Dbalości o wysoką jakość powstających nowych przestrzeni publicznych towarzyszą umiejętne wykorzystywanie funkcji ekosystemów i ochrona walorów zastanych.

Dziedzictwo kulturowe ziem polskich jest eksponowane i promowane, dzięki czemu wzrosła rozpoznawalność i atrakcyjność polskiej przestrzeni. Dbalosc o obiekty dziedzictwa kulturowego i spuściznę dawnych mieszkańców ziem polskich, wspierając zachowanie tradycji lokalnych, sprzyja rozwojowi turystyki i wspomaga proces identyfikacji tożsamości kulturowej migrantów⁵³. W regionalnych systemach obiektów rekreacyjnych funkcjonują nowe rodzaje parków wykorzystujące specyficzne cechy krajobrazu regionów i unikatowych zasobów naturalnych, podkreślane przez celowe kształtowanie walorów promujących kulturę regionalną i aktywny wypoczynek. Krajobraz ważny dla historii kultury jest chroniony w rozwiniętej sieci parków

⁵² Partnerstwo Wschodnie to inicjatywa UE (COM (2008)823 final) skierowana do 6 państw Wschodniej Europy i Południowego Kaukazu (Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan), mająca na celu wspomaganie aspiracji europejskich państw objętych inicjatywą, współpracę gospodarczą, promocję zrównoważonego rozwoju i w przyszłości ułatwić integrację z UE. W Deklaracji warszawskiej (30.09.2011), potwierdzającej wolę aktywnej współpracy, zawarto również zapowiedź otwarcia programów UE dla obywateli państw partnerskich i negocjacji dotyczących otwarcia strefy wolnego handlu (DCFTA)

⁵³ Tożsamość kulturowa to względnie trwała identyfikacja grupy ludzi i pojedynczych jej członków z określonym układem kulturowym tworzoną przez zespół idei, przekonań, poglądów, z konkretnymi zwyczajami i obyczajami oraz z danym systemem aksjologicznym i normatywnym. Ludzie bez poczucia miejsca, posiadanego dziedzictwa i nieprzywiązani do tradycji w danym kraju lub regionie nie są w stanie umocnić swej tożsamości, co skutkuje m.in. brakiem dbalości o elementy krajobrazu zastanego w miejscu nowego osiedlenia. Pojęcie jest dlatego istotne, że pozwala lepiej zrozumieć dokonywane przez współczesnych Polaków wartościowania w sferze wyborów różnych treści kultury.

kulturowych i pomników historii, zintegrowanej z podstawowymi jednostkami przestrzennymi chroniącymi krajobrazy charakterystyczne dla regionów geograficzno-przyrodniczych, którymi pozostały parki krajobrazowe.

Obserwowane zmiany w rozmieszczeniu głównych form użytkowania powierzchni ziemi mają charakter regionalny, związany przede wszystkim z ekspansją miast, skutkami procesów depopulacyjnych, adaptacją do zmian klimatu i kierunkami rozwoju produkcji rolnej. W 2030 roku obszary specjalnej ochrony ptaków i specjalne obszary ochrony siedlisk tworzące Europejską Sieć Ekologiczną Natura 2000 (Natura 2000) zajmują ponad 20% terytorium lądowego Polski, w tym liczne cieki i doliny rzeczne. Razem z obiektami Krajowego Systemu Obszarów Chronionych⁵⁴ (KSOCh) i pasmami korytarzy ekologicznych obiekty sieci Natura 2000 tworzą wspólny system ochrony przyrody i krajobrazu, zintegrowany z systemem ochrony zabytkowych budowli, zespołów urbanistycznych i ruralistycznych, sylwet miast, pomników historii i parków kulturowych. Zintegrowanej ochronie obiektowej podlegają także obszary morskie, zarówno cenne siedliska i łączące je korytarze, jak też krajobrazy podmorskie i podmorskie dziedzictwo kulturowe. Dzięki wieloletniej polityce ochrony przyrody i krajobrazu zachowane zostały gatunki i siedliska niżu europejskiego, w tym europejskie populacje ptaków lęgowych związanych z obszarami podmokłymi i mozaikową strukturą tradycyjnych krajobrazów rolniczych. Podobnie dobrze reprezentowane są krajobrazy i gatunki ziem górskich.

Planowanie przestrzenne, uwzględniając wzajemne relacje komponentów środowiska, oddziałuje na procesy zarządzania zasobami przyrody ożywionej i krajobrazu, czym przyczynia się do zmniejszenia izolacji siedlisk oraz stabilizacji ekosystemów ważnych dla zachowania bogactwa występujących w Polsce gatunków decydujących o indywidualnych, istotnych w skali kontynentu cechach polskich obszarów ochrony przyrody i krajobrazu. Mechanizmy kontroli rozwoju gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych, opracowane pierwotnie na potrzeby rozwijającej się w Polsce od 2004 roku sieci Natura 2000, ograniczają możliwości lokalizacyjne wielu inwestycji mogących znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko, zalesień wielkopowierzchniowych, intensywnej produkcji rolnej, jednocześnie stymulując innowacyjność oraz rozwój trwałych i zrównoważonych form gospodarowania na obszarach o wyjątkowych walorach przyrodniczych i krajobrazowych.

Przekraczający 30% wzrost lesistości kraju i rozwój pasm korytarzy ekologicznych przebiegających przez Polskę zmieniły krajobraz wododziałów Polski Centralnej, przyczyniając się do utrzymania właściwych proporcji między terenami zainwestowanymi a przyrodniczymi. Państwo prowadzi działania dążące do skupiania osadnictwa na obszarach rzadko zaludnionych i depopulacyjnych. Wzrost udziału gruntów wchodzących do powtórnego użytkowania w związku z realizacją zasady preferencji regeneracji (odnowy), a nie zagospodarowania nowych obszarów, określanie w planach zagospodarowania przestrzennego obszarów trwale chronionych przed zabudową i nowe standardy architektoniczno-budowlane pozwalają ograniczyć powierzchnię bezpowrotnie traconych terenów czynnych biologicznie przede wszystkim w nowych obszarach urbanizacji i miejskich obszarach zainwestowanych. Szerokie upowszechnienie procesu planowania powoduje, że działania zmierzające do zachowania tradycyjnego krajobrazu rolniczego, kształtowania powiązań widokowych, zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom dolin rzek równoważą oddziaływanie bieżących względów koniunkturalnych decydujących o rzeczywistym zagospodarowaniu powierzchni ziemi. Proces odnowy wsi, wsparty przez planowanie na poziomie krajowym, przyczynia się do utrzymania trwałych, wielofunkcyjnych struktur ekologicznych na modernizujących się obszarach, mimo znacznego zaawansowania procesów scalania gruntów w obszarach produkcji rolnej i zmian

⁵⁴ KSOCh (Krajowy System Obszarów Chronionych) to określenie systemu tworzonego w Polsce w XX wieku, składającego się z parków narodowych (PN), rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych (PK), obszarów chronionego krajobrazu (OChK) i drobnych form uzupełniających. Budowa systemu rozpoczęta w latach 70. XX wieku nie została zakończona, a po zmianie ustawy o ochronie przyrody w 2004 r. system stracił umocowanie prawne.

technologicznych w rolnictwie. Na obszarach intensywnie zwiększającej się gęstości zaludnienia małe działki rolne wspomagają procesy równoważenia funkcji ekologicznych i różnicowania funkcji gospodarczych obszarów wiejskich. Funkcjonujący model rozwoju społeczno-gospodarczego sprzyja przywracaniu tradycyjnych krajobrazów rolniczych, zachowaniu ekosystemów dolin rzek i renaturyzacji cieków lokalnych oraz wykorzystywaniu w ochronie przeciwpowodziowej zdolności buforowych mokradel i retencji polderowej. Sieci powiązań przyrodniczych i społeczno-gospodarczych są wzajemnie zgodne i uwzględniane przy lokalizacji infrastruktury komunikacyjnej i hydrotechnicznej, planowaniu rozwoju przestrzennego miast i obszarów wiejskich. Prowadzone kompensacje przyrodnicze są jedną z dróg rozwiązywania konfliktów ekologicznych, a także utrzymania i wzmocnienia potencjału ekologicznego Polski.

W wyniku zespolenia funkcjonalnego obiektów formalnie należących do wielu sieci ochrony obszarowej – przede wszystkim sieci Natura 2000, chronionych zespołów ruralistycznych i dobrze zapisanych w ochronie przyrody obiektów KSOCh – powstała spójna, hierarchiczna sieć węzłów i korytarzy ekologicznych, stanowiąca część sieci kontynentalnej. W system pokazany na Rysunku 14. włączone są sieci przyrodnicze terenów zurbanizowanych, tworzone przez obszary otwarte obszarów funkcjonalnych i nasycenie zielenią krajobrazu miast. Na poziomie kraju sieć ekologiczna uwzględnia główne korytarze lądowe mające znaczenie ponadkrajowe: bałtycko-pojezierny, wyżynny i górski, łączące się z korytarzami dolin dużych rzek Polski. System uzupełniony korytarzami o znaczeniu ponadregionalnym jest uszczegółowiany na poziomie regionalnym i lokalnym zgodnie z hierarchią planowania przestrzennego i potrzebami zachowania spójności sieci ekologicznej kraju. Odrębnie wyznaczone są sieci korytarzy ekologicznych powietrznych i rzecznych wykorzystywanych przez ptaki, nietoperze i organizmy wodne, w tym ryby jedno- i dwuśrodowiskowe. Korytarze rzeczne odcinkami ujściowymi łączą się z Bałtykiem.

Węzłami sieci – biocentrami – są obszary charakteryzujące się trwałym nagromadzeniem najcenniejszych walorów przyrodniczych o różnym formalnym statusie ochronnym: parki narodowe, części parków krajobrazowych, wielkie obszary Natura 2000, kompleksy leśne, transgraniczne obszary chronione, geoparki. Niewielki procentowo przyrost powierzchni chronionych w ramach sieci Natura 2000 w stosunku do stanu z 2010 roku (do około 22% powierzchni kraju)⁵⁵ jest spowodowany kompensowaniem naruszeń spójności i integralności sieci, wynikających z niezbędnych dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju inwestycji infrastrukturalnych oraz postępującej na podstawie prowadzonych badań naukowych ewolucji sieci. Utworzono trzy nowe Parki Narodowe: Mazurski, Turnicki, Jurajski, powiększono także kilka istniejących parków narodowych oraz powierzchnię ochrony Puszczy Białowieskiej i Kampinoskiej. Wiele z nich stało się obiektami sieci międzynarodowych rezerwatów biosfery UNESCO. Rozwinęła się także sieć parków krajobrazowych, służąc kształtowaniu spójności przestrzennej systemu ekologicznego kraju i ochronie krajobrazów kształtujących tożsamość regionów. Biocentra i szczególnie wrażliwe cenne siedliska są otaczane strefami buforowymi o słabszym stopniu ochrony.

Obszary węzłowe są połączone korytarzami ekologicznymi, integrującymi przestrzeń obszarów prawnie chronionych oraz pozostałych obszarów wiejskich i zurbanizowanych w systemie sieci powiązań przyrodniczych. Organizacja przestrzenna korytarzy ekologicznych jest oparta na rozpoznaniu funkcji pełnionych przez struktury krajobrazowe w zaspokajaniu potrzeb bytowych i migracyjnych gatunków chronionych, istotnych gatunków pozostałych oraz wykorzystaniu

⁵⁵ Komisja Europejska zatwierdziła w styczniu 2011 r. zgłoszone w październiku 2009 r. potencjalne obszary mające znaczenie dla Wspólnoty. Obecnie mają one status obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty. Wzrosła powierzchnia terytorium pokrytego obszarami ESE Natura 2000 o ponad 2%. Dane GDOŚ z listopada 2010 r.: 19,7% powierzchni lądowej Polski; 141 obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO) zajmujących 15,6% powierzchni lądowej, 823 specjalne obszary ochrony siedlisk (pOZW/OZW) zajmujące 11,05% powierzchni lądowej. Powierzchnie obszarów OZW i OSO częściowo się pokrywają. Obszary sieci mogą zajmować całość lub część obszarów i obiektów objętych innymi ustawowymi formami ochrony. Obecnie obszary Natura 2000 pokrywają tereny wszystkich parków narodowych, a tereny części parków krajobrazowych w całości lub w części powierzchni.

naturalnych i antropogenicznych barier przestrzennych. System zapobiega izolacji przestrzennej drobnych obiektów ochrony obszarowej, rozdrobionych powierzchni leśnych i przeciętych szlakami transportowymi zespołów przyrodniczych. W tym celu wykorzystywane są takie struktury, jak naturalne korytarze dolin rzecznych, obszary podmokłe, zbiorniki wodne, zadrzewienia śródpolne i aleje, zabytkowe parki, zieleń towarzysząca obiektom urbanistycznym, z których istotne dla dziedzictwa historii i kultury są objęte ochroną w istniejących ramach prawnych. Powstające systemy krajobrazowo-przyrodnicze złożone z różnorodnych struktur krajobrazowych i siedlisk wspierają atrakcyjność regionów.

Zmiany obszarów wiejskich związane z rozwojem społeczno-gospodarczym podlegają interwencji systemowej w celu zachowania bogactwa przyrodniczego użytków rolnych i lasów stanowiących bezpośrednie otoczenie korytarzy ekologicznych i obszarów chronionych. Część z tych obszarów jest zapleczem rekreacyjnym miast, zapewniając łączność funkcjonalną i przestrzenną między zorganizowanymi terenami zieleni a obszarami cennymi przyrodniczo, zmniejszając jednocześnie presję spowodowaną przez urbanizację obszarów wiejskich sąsiadujących bezpośrednio z wielkimi miastami.

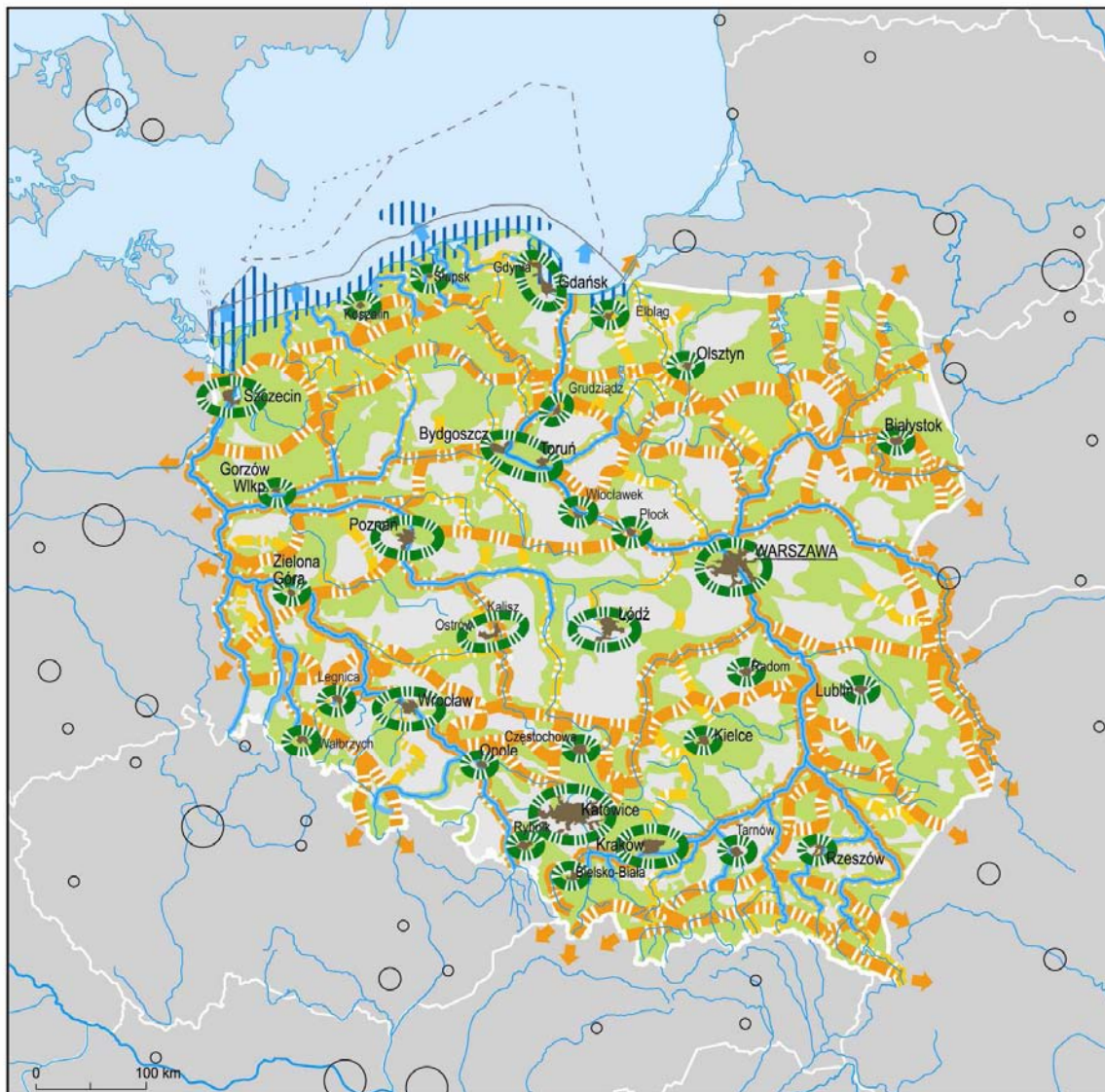
Wzdłuż wschodniej granicy Polski rozwinął się system obszarów zapewniających łączność systemów przyrodniczych i spójność działań ochronnych prowadzonych po obu stronach granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Skupienia korytarzy migracyjnych i obszary węzłowe sieci znajdują się w następujących regionach geograficzno-przyrodniczych:


- Karpaty (korytarz paneuropejski),
- Roztocze, Polesie, Puszcza Białowieska, Puszcza Augustowska,
- przygraniczna część Pojezierza Wschodniosuwalskiego,
- Dolina Bugu.

Na granicy północnej podobną funkcję pełnią: Puszcza Romincka, okolice jeziora Oświn i Kanału Mazurskiego, Mierzeja Wiślana wraz z Zalewem Wiślanym. Na granicy wewnętrznej Unii Europejskiej obszary węzłowe sieci koncentrują się wzdłuż doliny Odry i na nizinach sasko-lużyckich, obejmując parki krajobrazowe i parki narodowe po polskiej stronie granicy oraz w przyrodniczo cennych obszarach Sudetów i Przedgórze Sudeckiego (Góry Izerskie, Sudety Wałbrzyskie, Góry Stołowe – Kotlina Kłodzka), przechodząc następnie w kierunku Karpat. Dolina Odry zachowała funkcje ekologiczne korytarza paneuropejskiego mimo prowadzonych w początku XXI wieku inwestycji hydrotechnicznych i utrzymywania standardu drogi wodnej.

Dzięki działaniom zmierzającym do kształtowania ładu przestrzennego i w wyniku sprzyjających temu zmian wzorców społecznych zahamowano postępującą utratę tradycyjnych siedlisk i krajobrazów wiejskich, związanych z kulturą lokalną. Natomiast zagrażające ładowi przestrzennemu procesy osadnicze wynikające ze zmiany stylu życia, takie jak żywiolowa suburbanizacja, rozpraszanie zabudowy na obszarach wiejskich, rozwijające się kolonie drugich domów niezwiązanych funkcjonalnie ze strukturami zastanymi, antropopresja w strefie brzegowej wymagają interwencji zintegrowanego planowania przestrzennego. Zachowane cenne charakterystyczne krajobrazy przyrodnicze, kulturowe i obiekty materialnego dziedzictwa kulturowego są wykorzystywane w rozwoju społeczno-gospodarczym, intensywnie wspierając rozwój gospodarek lokalnych. Wzrosło znaczenie turystycznego wykorzystania dróg wodnych – tak nowych, jak i rewitalizowanych – z zachowaniem walorów zabytkowych rozwiązań technicznych. Rozwój osadnictwa i lokalizacja inwestycji gospodarczych są lokalnie korygowane w oparciu o analizy fizjograficzne i oceny oddziaływania na środowisko. W tym kontekście znaczenia nabiera koncepcja „usług ekosystemowych” obrazująca zależności społeczeństwa od przyrody.


Rysunek 14. Główne elementy sieci ekologicznej kraju 2030





 biocentra lądowe - obszary koncentracji walorów przyrodniczych


 obszary morskie ESE Natura 2000

System korytarzy zapewniających spójność przestrzeni przyrodniczej

 korytarze ekologiczne o znaczeniu ponadregionalnym


 pozostałe korytarze zapewniające łączność między poszczególnymi obszarami chronionymi


 ciekі szczególnie istotne dla zachowania ciągłości morfologicznej rzek (wg KZGW)

 obligatoryjne zielone systemy pierścieniowe miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków metropolitalnych i regionalnych

Kierunki migracji zewnętrznych

 lądowe

 morskie

 obszary koncentracji zabudowy ośrodków metropolitalnych i regionalnych

Źródło: Opracowanie MRR na podstawie: M. Degórski, A. Mizgajski, T. Palmowski, *Ekspertyzy do KPZK, EKONET-PL, ZBS PAN* (W. Jędrzejewski z zespołem), KPPZK, pzpw województw przygranicznych.

3.2.4. Polska przestrzeń jest odporna na różne zagrożenia związane z bezpieczeństwem energetycznym i naturalnym

W stosunku do pierwszej dekady XXI wieku zmieniło się rozmieszczenie przestrzenne miejsc wytwarzania energii i dostępność nośników energii pierwotnej. Rozproszenie źródeł pozwala na optymalne wykorzystanie możliwości danego terenu i na zrationalizowanie kosztów przesyłu energii z miejsc produkcji do obszarów wykorzystania (Rysunek 15.).

Struktura zapotrzebowania na energię pierwotną uległa zasadniczej zmianie. Nastąpił spadek udziału zużycia węgla do poziomu ok. 40% (z 58% w 2010 roku). Złóża węgla kamiennego i brunatnego, zaliczone do złóż o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, są chronione zgodnie z zasadami przyjętymi dla kategorii ochrony złóż kopalń strategicznych. Ochronie w szczególności podlegają obszary zalegania złóż: „Legnica”, „Gubin” „Gubin 1”, „Złoczew” oraz złoża węgla kamiennego „Bzie-Dębina”, „Śmiłowice”, „Brzezinka”⁵⁶. Wydobycie węgla kamiennego odbywa się w rozbudowanych i zmodernizowanych kopalniach Górnego Śląska i Zagłębia Lubelskiego. Podjęto eksploatację złóż węgla brunatnego, zapewniających dalsze funkcjonowanie krajowych elektrowni opalanych tym paliwem. Dzięki optymalizacji technologii bezemisyjnych uruchomiono szereg nowych instalacji tego typu zarówno w elektrowniach, jak w wybranych zakładach przemysłowych. W rejonach związanych z wydobyciem węglowodorów i produkcją energii na obszarach robót górniczych w ograniczonym stopniu rozbudowana została infrastruktura składowania CO₂. Nastawiono się na wykorzystywanie tego gazu do produkcji wysokoenergetycznych produktów ropopochodnych. Zmniejszenie emisji CO₂ w elektroenergetyce osiągnięto także dzięki rozwojowi nowoczesnej energetyki gazowej.

Nastąpiła integracja europejskich systemów energetycznych. Polska dysponuje zróżnicowanymi źródłami gazu ziemnego i ropy naftowej. Powstał terminal odbioru skroplonego gazu ziemnego (LNG) w Świnoujściu oraz gazociąg Baltic Pipe, łączący systemy przesyłowe Polski i Danii, ponadto połączenie z systemem niemieckim w Lasowie oraz połączenie z planowanym gazociągiem NABUCCO przez Czechy. Usprawniono linie przesyłowe między północną i południową częścią kraju. Rozbudowa sieci gazowej umożliwia budowę elektrowni zasilanych gazem ziemnym, także stanowiących zabezpieczenie dla opartej na OZE energetyki rozproszonej. Rozbudowana jest sieć gazowa na obszarach dawniej słabo zaopatrywanych w gaz w województwach podlaskim i warmińsko-mazurskim, a także w północnej części województwa mazowieckiego. W pierwszej kolejności zostały doprowadzone gazociągi z południa do Białegostoku i Olsztyna. Realizowane są inwestycje umożliwiające zwiększenie wydobycia gazu ziemnego na terytorium Polski. Nastąpiło zwiększenie dywersyfikacji źródeł dostaw ropy naftowej z wykorzystaniem obecnych i alternatywnych szlaków transportu ropy naftowej. Dokonano intensyfikacji wykorzystania Rurociągu Pomorskiego (Płock-Gdańsk). Przedłużono wybrane rurociągi produktowe (rozchodzące się promieniście z Płocka). Zwiększono pojemności magazynów ropy naftowej i paliw płynnych ze względu na zwiększający się popyt na nie oraz w celu wypełnienia obowiązującego standardu utrzymania dziewięćdziesięciodniowej rezerwy paliw płynnych. Zbudowano bazę magazynowo-przeładunkową na terenie portu w Gdańsku, połączoną z terminalem Naftoportu i umożliwiającą wymianę paliw płynnych i ropy naftowej z zagranicą. Eksploatowanych jest minimum dziewięć magazynów gazu ziemnego. Ich pojemność czynną zwiększono około dwukrotnie (w stosunku do roku 2010) zarówno poprzez zwiększenie pojemności istniejących magazynów, jak i budowę nowych na obszarach nowo zgazyfikowanych. Rozpoczęto eksploatację niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego.

Rośnie udział gazu ziemnego w produkcji energii. Eksploatacja gazu niekonwencjonalnego przyczynia się nie tylko do wzrostu bezpieczeństwa energetycznego kraju ale stanowi czynnik

⁵⁶ Zapis zgodny z Załącznikiem 3. do Polityki energetycznej Polski do 2030 r., s. 9, Działanie 2.3, Sposób realizacji pkt. 3 i 6; w pkt. 6 dokumentu jest wyraźne zobowiązanie do wprowadzenia wymienionych złóż do KPZK jako złóż chronionych przed zabudową.

rozwoju regionów, w których podjęto jego eksploatację. W rezultacie powoduje wzrost gospodarczy całego kraju. Ponadto zwiększenie wydobycia gazu ziemnego i wzrost jego zużycia (procentowo do innych nośników energii) stwarza możliwość większej redukcji gazów cieplarnianych. Uruchomiono komercyjne instalacje podziemnego zgazowania węgla na potrzeby produkcji gazu syntezowego i energii elektrycznej, co pozwala na stopniowe uniezależnienie się od importu tego surowca.

Pojawiła się możliwość stopniowego uniezależnienia się od ropy naftowej. Zwiększono rolę OZE, takich jak biomasa, energia geotermalna, wodna, słoneczna i wiatrowa. Udział OZE w finalnym zużyciu energii przekracza poziom 15%⁵⁷ i dalej wzrasta. W związku z zapotrzebowaniem na biomasę stopniowo ulega zmianie struktura wykorzystania ziemi pod uprawy.

Głównym paliwem dla elektroenergetyki jest nadal węgiel, chociaż jego rola jako podstawowego źródła energii stale maleje. Udział tego paliwa w produkcji energii elektrycznej obniżył się z 92% w 2006 roku do niecałych 57% w 2030 roku, a produkcja z tego nośnika energii zmniejszyła się o 20%. Zasadniczo wzrosła rola odnawialnych źródeł energii (OZE) w produkcji energii elektrycznej – do około 19%. Blisko połowa (45%) tego typu energii jest wytwarzana przez energetykę wiatrową⁵⁸. Zasadnicza część mocy turbin wiatrowych jest zlokalizowana na lądzie (ok. 90%)⁵⁹, ale do wytwarzania tego typu energii jest wykorzystywana również przestrzeń morska. Największe farmy wiatrowe są zlokalizowane na północy kraju, co w znacznym stopniu przyczyniło się do rozwiązania problemu niedoinwestowania w zakresie infrastruktury energetycznej na tym terenie. Konflikty przestrzenne między potrzebą ochrony krajobrazu a potrzebami energetycznymi są minimalizowane przez system ustaleń planistycznych.

Funkcjonują dwie elektrownie jądrowe, a w budowie są dalsze. W elektrowniach tych wytwarzane jest ponad 10% energii elektrycznej. W miejsce zamkniętego Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych w Różanie od roku 2020 eksploatowane jest nowe składowisko powierzchniowe odpadów promieniotwórczych. Rozwinęło się zaplecze szkoleniowe i naukowo-badawcze dla energetyki jądrowej. Prowadzone są badania nad wyborem lokalizacji dla głębokiego składowiska wysokoaktywnych odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego, będącego nierozzerwalnym elementem energetyki jądrowej.

Znacząca liczba odbiorców indywidualnych na terenach o małej gęstości zaludnienia i dużym stopniu rozproszenia zabudowy zorganizowała produkcję energii dla swoich potrzeb. Powyższe rozwiązanie problemu zaopatrzenia w energię stało się możliwe dzięki postępowi technicznemu w zakresie produkcji urządzeń dla małych producentów energii i znaczącemu obniżeniu kosztów ich zakupu oraz dzięki rozwojowi energetyki rozproszonej.

Rozwiązany został problem bezpieczeństwa zasilania w energię elektryczną Warszawy, miast Polski Północnej, Poznania i Wrocławia, głównie dzięki budowie nowych linii przesyłowych 400 kV (m.in. na linii Belchatów – Poznań, Poznań – Słupsk, Ostrołęka – Gdańsk).

Polska ma rozbudowany system połączeń energetycznych wewnętrznych oraz z państwami sąsiednimi. Polski system energetyczny powiązany z systemami Niemiec (Neuenhagen – Vierraden – Krajnik) i Litwy (Elk – Olita/Alytus). Rozbudowano i wzmocniono krajową sieć przesyłową energii elektrycznej (400 kV) szczególnie w Polsce Północnej i Wschodniej. W północnej części Polski nastąpiła poprawa bezpieczeństwa zasilania energetycznego w wyniku zainstalowania dużych mocy w nowej elektrowni jądrowej i morskich elektrowniach wiatrowych oraz dzięki rozwojowi energetyki rozproszonej. Ponadto usprawniono linie przesyłowe między północną i południową częścią kraju. Trwa integracja ze skandynawskimi systemami energetycznymi.

⁵⁷ Na podstawie Polityki energetycznej.

⁵⁸ Wyczerzenie na podstawie danych z tab. 9, s. 12 zał. 2 do Polityki energetycznej.

⁵⁹ Wyczerzenie na podstawie danych tab. 1 zał. 2. do Polityki energetycznej.

Prowadzona polityka przywracania przestrzeni rzekom wszędzie tam, gdzie tylko jest to możliwe, ze względu na planowane i zagospodarowanie przestrzeni, konieczność ochrony dziedzictwa kulturowego i wysoki stopień urbanizacji, poprawiła bezpieczeństwo i poziom retencji. W dolinach rzek poza terenami zurbanizowanymi i obszarami zainwestowania wymagającymi wzmożonej ochrony i ograniczenia ryzyka powodziowego znacznie zwiększono przestrzeń potrzebną do swobodnego przepływu wód powodziowych.

Zaprojektowano i wdrożono systemy wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami naturalnymi. Opracowano i wdrożono plany zarządzania ryzykiem powodziowym, zabezpieczono tereny najbardziej narażone na niebezpieczeństwo powodzi i skutki bałtyckich sztormów, radykalnie ograniczono zabudowę terenów zalewowych. Został zróżnicowany poziom technicznej ochrony przeciwpowodziowej. O powstaniu kolejnych zbiorników przeciwpowodziowych oraz zastosowanych środków regulacji przepływów wód decyduje wyważenie racji między ochroną dobrostanu ekosystemów a potrzebami ochrony przeciwpowodziowej i przeciwdziałania klęskom suszy. W efekcie zabudowa hydrotechniczna rzek została znacznie ograniczona, a ich doliny są w miarę możliwości kształtowane tak, by zatrzymywały nadmiar wody, spowolniały jej spływ i umożliwiały rozlewania się wód. Rozsunięte wały przeciwpowodziowe powiększyły przepustowość koryt rzek i zwiększyły bezpieczeństwo, szczególnie w odcinkach dolin o przewadze funkcji ochronnych – jak dolina środkowej Wisły. Racjonalna rozbudowa infrastruktury technicznej, zgodna z programem wodno-środowiskowym i planami gospodarowania wodami w dorzeczu, a także z rzeczywistymi potrzebami zdefiniowanymi w zlewniach i działaniami nietechnicznymi, jest koordynowana przez planowanie zagospodarowania przestrzeni.

Przywracając zdolności retencjonowania wody na poziomie ekosystemów i zwiększając akumulację węgla w glebach oraz rozbudowując retencję wód w małych zbiornikach położonych w bezpośrednim sąsiedztwie upraw – zmniejszono szybkość wypełniania się koryt rzek – zyskując znaczne zwiększenie odporności dużych obszarów kraju na zjawisko suszy oraz w perspektywie odporność na zmiany klimatyczne. Zwiększyła się także zdolność zatrzymywania i wykorzystywania wód opadowych w terenach zurbanizowanych, wpływając łagodząco na mikroklimat miast i podnosząc jakość przyrodniczych przestrzeni publicznych.

Strukturalne działania „Programu dla Odry 2006” skutecznie poprawiły bezpieczeństwo mieszkańców dorzecza Odry, powodując również odtworzenie jej żeglowności. Zmodernizowany Wrocławski Węzeł Wodny, wybudowane zbiorniki Racibórz Dolny i Kamieniec Ząbkowicki, wyznaczone i utworzone liczne poldery skutecznie chronią miasta nadodrzańskie, minimalizując ryzyko powodziowe.

Ukończono zbiornik w Świnnej Porębie, wybudowano zbiornik Kąty Mysłowa oraz w znacznym stopniu zrealizowano sieci mniejszych zbiorników w górnej części dorzecza Wisły. Przebudowano obwałowania rzek w całym dorzeczu, w tym także Krakowa, Będzina, Dąbrowy Górniczej, Mysłowic, Sosnowca, Katowic, Kielc, Bielska-Białej, Rzeszowa, Tarnowa, Sandomierza, Warszawy, Płocka, Tczewa i innych. Zrealizowano program zabezpieczenia Żuław, uzyskując znaczne podniesienie bezpieczeństwa terenów w delcie Wisły. Ujściowy odcinek Wisły wraz z Żuławami i jeziorem Drużno, a także rzeki Przymorza są dobrze chronione przed wodami sztormowymi. Zabezpieczone zostały także miasta wybrzeża środkowego i zachodniego. Działania służące realizacji założeń wizji w zakresie kierunków rozwoju i wykorzystania przestrzeni znacząco przyczyniły się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i pyłów oraz wzrostu bezpieczeństwa wobec zagrożeń naturalnych. Mimo braku jednoznacznych scenariuszy przebiegu zmian klimatycznych odnoszących się do Polski, przestrzeń została przygotowana do łagodzenia przewidywalnych skutków tych zmian. Podstawowym instrumentem koordynacji polityk sektorowych w ramach aktywnej polityki klimatycznej państwa jest zintegrowane planowanie przestrzennego zagospodarowania kraju, oparte na sprawnym monitoringu, wykorzystującym system informacji przestrzennej SIP (GIS).

3.2.5. W polskiej przestrzeni panuje ład dzięki uporządkowanemu systemowi prawnemu i efektywnym instytucjom publicznym

W 2030 roku przestrzeń Polski jest kształtowana w sposób uporządkowany. Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju, stanowiąc integralny element polityki rozwoju, aktywnie wspomaga osiąganie celów rozwojowych oraz rozwiązywanie konfliktów i kolizji przestrzennych dzięki uwzględnieniu uwarunkowań i wymagań wynikających z cech poszczególnych elementów przestrzeni: systemu gospodarczego i społecznego, infrastruktury, struktury osadniczej, środowiska przyrodniczego i kulturowego. W warunkach zwiększającej się zmienności struktur przestrzennych oraz bezpośredniego powiązania polityki przestrzennej z planowaniem społeczno-gospodarczym wzrasta rola planowania przestrzennego jako jednego z instrumentów osiągania celów polityki rozwoju.

W 2030 roku dzięki dobrze funkcjonującemu systemowi zarządzania obejmującemu zarówno instrumenty planistyczne, jak i prawne, instytucjonalne oraz inwestycyjne, polityka przestrzenna może pełnić koordynacyjną rolę wobec innych polityk mających wpływ na struktury przestrzenne na każdym poziomie planowania.

Planowanie przestrzenne zintegrowane z planowaniem społeczno-gospodarczym

W Polsce w 2030 roku polityka przestrzenna jest programowana zasadniczo na czterech różnych poziomach zarządzania:

- krajowym,
- regionalnym,
- lokalnym,
- w obszarach funkcjonalnych wyróżnionych na podstawie specyficznych cech fizyczno-geograficznych lub przebiegu zjawisk rozwoju społeczno-gospodarczego – mogą występować na każdym z wyżej wymienionych poziomów zarządzania.

W systemie planowania regionalnego polityki rozwoju (społeczno-gospodarczego) co do zasady występują dwa podstawowe poziomy – krajowy i regionalny (strategie i programy dla innych obszarów mają charakter pomocniczy i są powiązane z tymi dwoma). W ramach systemu planowania przestrzennego poziom krajowy i regionalny mają znaczenie głównie dla identyfikacji i delimitacji pewnych zjawisk oraz określania sposobu interwencji publicznych w ich przebieg. Poziom lokalny i miejscowy oraz w dużej mierze funkcjonalny mają podstawowe znaczenie dla określania lokalizacji przestrzennej przebiegu interwencji publicznych oraz dla rozwiązywania konfliktów przestrzennych między jej różnymi użytkownikami.

W 2030 roku polski system zarządzania przestrzenią jest zgodny z zasadą subsydiarności, lecz ma charakter hierarchiczny, to znaczy niższe poziomy planowania uwzględniają zamierzenia ważne z punktu widzenia kraju i regionu. Jest on integralnym elementem systemu zarządzania rozwojem kraju, który dostarcza możliwości realizacji zamierzeń inwestycyjnych⁶⁰ (Rysunek 37.). Zastosowanie jednolitych przepisów i wytycznych oraz odpowiednie powiązanie dokumentów planistycznych dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego szczebla krajowego, wojewódzkiego i gminnego, w tym dla obszarów funkcjonalnych, zapewnia koordynację zamierzeń zawartych we wszystkich dokumentach o charakterze strategicznym i operacyjnym dla danego obszaru (więcej na ten temat: Cel 6., Rozdział V.).

Krajowe planowanie przestrzenne jako element systemu europejskiego

W 2030 roku krajowy system planowania przestrzennego tworzy spójny system z planowaniem europejskim. Uwzględnia wizję rozwoju terytorialnego UE i wymiar przestrzenny polityk

⁶⁰ Przez system zarządzania rozwojem rozumie się zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacji pozarządowych, w oparciu o zasadę partnerstwa (za: *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, Warszawa 2009).

zmierzających do osiągnięcia celów UE (obecnie np. Strategia Europa 2020) oraz strategii rozwoju europejskich makroregionów, takich jak bałtycki, dunajski, środkowoeuropejski czy wschodnioeuropejski. Podstawą planowania na obszarach przygranicznych w 2030 roku są działania w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej, ochrony zasobów wodnych, ochrony przeciwpowodziowej, ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Uwzględniając interesy obszarów po obu stronach granicy, prowadzą one do powstawania międzynarodowych strategii rozwoju powiązanych z planami rozwoju przestrzennego dla danego obszaru.

System planowania krajowego pozwala reagować na pojawiające się nowe wyzwania

Planowanie przestrzenne w Polsce w 2030 roku pozwala na podejmowanie odpowiednich działań wobec pojawiających się wyzwań wynikających z trendów, które wpływają na charakter struktur przestrzennych kraju. Planowanie przestrzenne w Polsce uwzględnia zmiany klimatyczne, uwarunkowania związane z wyczerpywaniem się zasobów energetycznych oraz pojawianiem się nowych technologii w tym zakresie; reaguje na zmiany wynikające m.in. z procesów depopulacyjnych i migracyjnych oraz rozrastania się miast. Planowanie przestrzenne uwzględnia także trendy ekonomiczne.

System prawny zapewniający skuteczność i efektywność polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

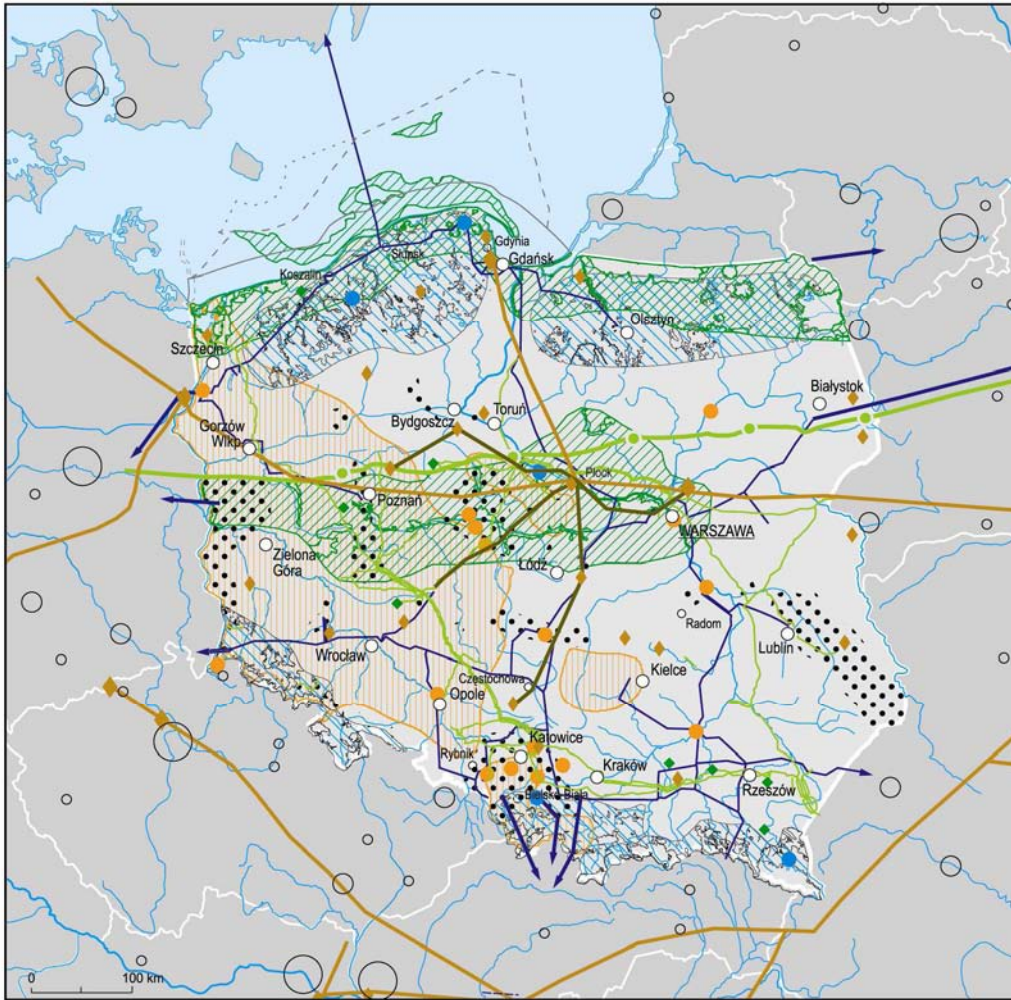
System prawny dotyczący planowania przestrzennego w roku 2030 jest czytelny, spójny i stabilny. Podstawą systemu jest ramowy akt prawny o charakterze przekrojowym, obejmujący zarówno przestrzeń lądową, jak i obszary morskie RP. Jego uzupełnieniem są akty wykonawcze, które formułują zasady dotyczące sposobów zagospodarowania przestrzeni. Stabilny system prawny stanowi podstawę działań krótko- i długoterminowych oraz tworzy ramy sprawnego funkcjonowania podmiotów publicznych i prywatnych w tej sferze.

Efektywny system instytucjonalny zapewniający realizację zadań polityki rozwoju w wymiarze terytorialnym

Racjonalne zarządzanie przestrzenią zapewniają instytucje państwowe o wysokiej sprawności i jakości postępowania. System instytucjonalny zapewnia realizację wizji krajowych w hierarchicznym systemie planowania i zarządzania, który umożliwia uwzględnienie interesów jak najszerszego kręgu podmiotów uczestniczących w procesach rozwojowych na różnych poziomach planowania. System administracyjny zapewnia efektywną koordynację działań różnych podmiotów w przestrzeni – cele sformułowane w ramach polityki przestrzennej na różnych poziomach planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego są realizowane przez całą administrację publiczną.

Udział obywateli i organizacji pozarządowych w procesie planowania rozwoju, w tym planowania przestrzennego, jest powszechną zasadą, wynikającą z potrzeby uwzględniania różnorodnych interesów na etapie tworzenia dokumentu przed skierowaniem go do realizacji. Współpraca na etapie tworzenia projektów wariantowych sprzyja ich wysokiej jakości oraz umożliwia odpowiednio wczesne rozwiązywanie sprzeczności przed formalnym akceptowaniem tych projektów. Zapewnia to skuteczną realizację ważnych celów zbiorowych i zwiększa społeczną kontrolę nad działaniami prowadzonymi przez władze publiczne. Zasada partnerstwa w układzie hierarchicznym i horyzontalnym oznaczająca udział zainteresowanych stron planowania w całym planowaniu pozwala mieszkańcom na lepszą identyfikację z miejscem, w którym żyją. Podstawą rozwiązywania ewentualnych kwestii spornych jest dialog, do którego zapraszani są profesjonalni mediatorzy.

2010



Rozbudowa systemu połączeń energetycznych wewnętrznych i zewnętrznych

Główne linie elektroenergetyczne

- 400 kV i więcej
- mosty elektroenergetyczne z krajami sąsiednimi

Główne elektrownie

- ciepłe
- na biomasę
- wodne

Zapewnienie alternatywnych

Infrastruktura gazowa

- ◆ podziemne magazyny gazu
- terminal LNG

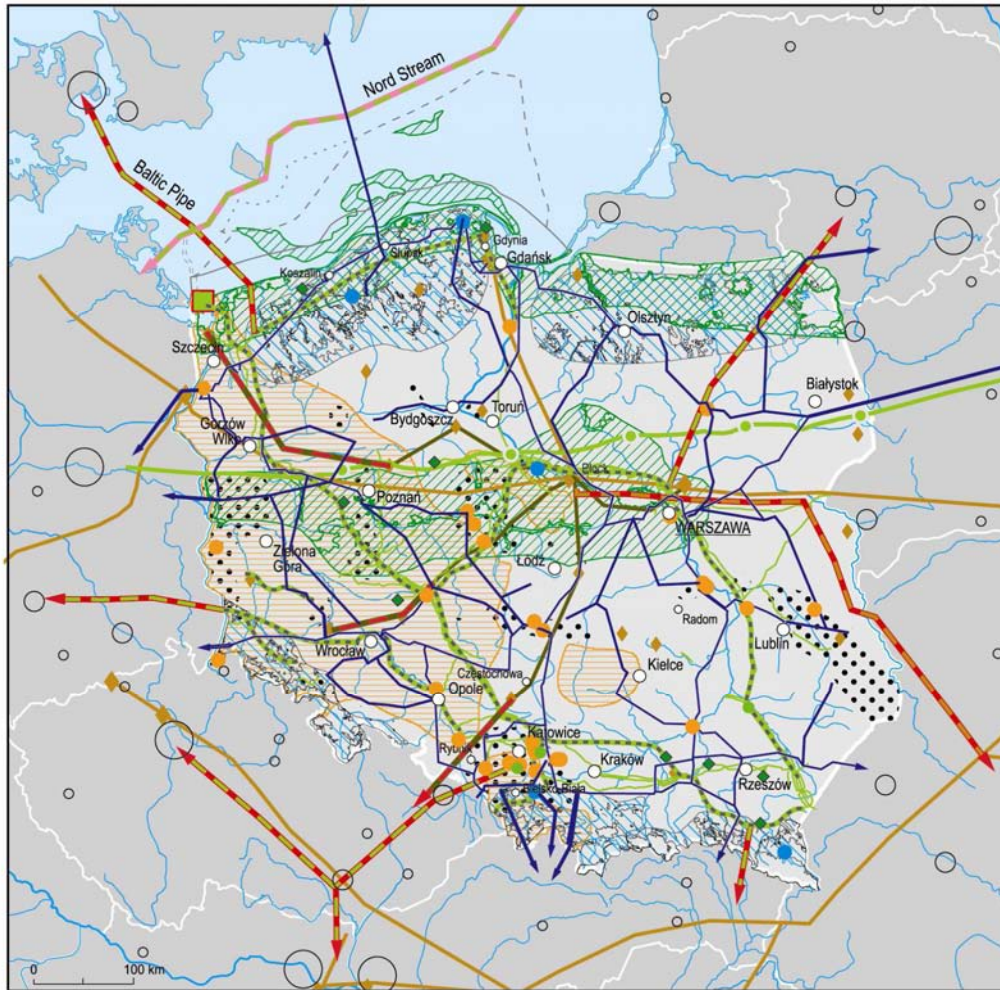
Gazociągi

- jamalski z tłoczniami
- o przekroju 500 mm i więcej
- nowe połączenia krajowe
- międzysystemowe
- omijające Polskę

O możliwości lokalizacji inwestycji decyduje analiza oddziaływania
W związku z trwającymi pracami analitycznymi nad wyborem lokalizacji pierwszych

Źródło:

2030



dróg dostaw

Infrastruktura naftowa

— rurociągi naftowe

— nowe rurociągi naftowe

— rurociągi produktowe

— nowe rurociągi produktowe

◆ główne rafinerie i bazy paliwowe

■ Złóża węgla brunatnego i kamiennego mogące podlegać ochronie

Strefy rozwoju rozproszonej energetyki odnawialnej:

■ wiatrowej

■ wodnej

■ geotermalnej

■ wyłączenie obszarów Natura 2000

na środowisko, w tym na spójność i integralność sieci Natura 2000
 elektrowni jądrowych na rysunku nie zostały przedstawione żadne lokalizacje tych elektrowni.

Opracowanie MRR.

Polityka przestrzenna osiąga zamierzone cele dzięki działaniom inwestycyjnym prowadzonym w ramach różnych polityk publicznych

Polityka przestrzenna stanowi w Polsce podstawę działań inwestycyjnych realizowanych na każdym poziomie zarządzania, tj. krajowym, regionalnym, lokalnym oraz w zidentyfikowanych obszarach funkcjonalnych. Realizacja zamierzeń inwestycyjnych odbywa się w ramach programów rozwojowych szczebla krajowego (za których realizację odpowiadają ministrowie właściwi), regionalnego (samorząd województwa). W szczególnych wypadkach odbywa się również za pomocą programów adresowanych do poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Wydatki na programy ujęte są w wieloletnim planie finansowym państwa (określonym w budżecie państwa) oraz w budżetach poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. Realizacja największych strategicznych przedsięwzięć państwa i samorządu terytorialnego odbywa się w formule uzgodnień i umowy pomiędzy różnymi uczestnikami działań w zakresie rozwoju przestrzennego (kontrakt terytorialny)⁶¹.

Koordynacyjna rola polityki przestrzennej poprawia przede wszystkim efektywność działań inwestycyjnych poprzez ich koncentrację i minimalizowanie sytuacji konfliktowych. Przykładem integracji planowania w 2030 roku jest polityka rozwoju traktująca morze i ląd łącznie dla równoważenia konfliktów wynikających z różnych sposobów ich użytkowania. Integracja planowania na morzu i lądzie oznacza wprowadzanie systemowych rozwiązań przede wszystkim transportowych, z zakresu ochrony środowiska i zachowania tradycyjnego krajobrazu nadmorskiego, stanowiących czynniki niezbędne do rozwoju nie tylko obszarów przylegających bezpośrednio do linii brzegowej, ale także całego kraju.

Koordinacja oparta na trwałym systemie monitoringu

Krajowy system monitorowania procesów przestrzennych oraz oceny realizacji polityki przestrzennej i regionalnej stanowi podstawowe narzędzie zarządzania działaniami rozwojowymi oraz koordynowania tych działań. Pełni tę rolę dzięki powiązaniu z systemem monitorowania zjawisk społeczno-gospodarczych oraz efektów polityki rozwoju. Jest on zintegrowany z europejskim systemem monitorowania procesów przestrzennych⁶², co zapewnia traktowanie polskiej przestrzeni jako jednego z elementów struktur makroregionalnych i paneuropejskich.

System pozwala na ocenę działań wszystkich zaangażowanych podmiotów na różnych poziomach, od lokalnego, przez regionalny i krajowy, po europejski. Monitoring dostarcza wiedzę na temat efektów polityk sektorowych mających wpływ na przestrzeń, stanowi podstawę podejmowania działań. Umożliwia również koordynację przestrzennej działalności podmiotów uczestniczących w zagospodarowywaniu przestrzeni Polski, jest zatem platformą współpracy w zakresie wyznaczania celów i działań mających wpływ na przestrzeń. Monitoring prowadzony w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych dostarcza wiedzę i dane na temat kierunków ich rozwoju. System obsługują wyspecjalizowane jednostki organizacyjne administracji publicznej będące gwarantem najwyższej jakości prac i aktualności danych. O użyteczność systemu decydują także jego powszechność i dostępność.

⁶¹ Wprowadzenie kontraktu terytorialnego (także na drodze prawnej) jako narzędzia koordynacji i efektywności działań publicznych w odniesieniu do określonego terytorium (niekoniecznie województwa) przewiduje KSRR 2020.

⁶² Monitoring przestrzeni Polski prowadzony będzie w oparciu ustawę o infrastrukturze informacji przestrzennej z dnia 4 marca 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 76, poz. 489).

IV. Zasady i cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

4.1. Zasady polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

Programowanie i realizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju podlegają zbiorowi zasad wynikających z określonego paradygmatu rozwoju oraz przepisów zawartych w Konstytucji i w odpowiednich aktach prawnych – krajowych i międzynarodowych. Zasady polityki przestrzennej mają charakter stały i dotyczą wszelkich form działalności człowieka w odniesieniu do przestrzeni. Najważniejsza z nich jest:

ustrojowa zasada zrównoważonego rozwoju⁶³ – oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności oraz obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Z tej zasady zostały wyprowadzone wprost, przez odniesienie do kapitału ekonomicznego, środowiskowego i społecznego **następujące zasady planowania publicznego:**

zasada racjonalności ekonomicznej – oznacza, że w ramach polityki przestrzennej uwzględniana jest ocena korzyści społecznych, gospodarczych i przestrzennych w długim okresie;

zasada preferencji regeneracji (odnowy) nad zajmowaniem nowych obszarów pod zabudowę – oznacza intensyfikację procesów urbanizacyjnych na obszarach już zagospodarowanych, tak aby minimalizować ekspansję zabudowy na nowe tereny. W praktyce zasada ta przeciwdziała rozpraszaniu zadań inwestycyjnych, przyczynia się do efektywnego wykorzystania przestrzeni zurbanizowanej, chroniąc jednocześnie przestrzeń wewnątrz miast przed dewastowaniem (zasada odnosi się do recyklingu przestrzeni, użytkowania zasobu);

zasada przezorności ekologicznej – oznacza, że rozwiązywanie pojawiających się problemów powinno następować we właściwym czasie, tj. odpowiednie działania powinny być podejmowane już wtedy, gdy pojawia się uzasadnione przypuszczenie, że problem wymaga rozwiązania, a nie dopiero wtedy, gdy istnieje pełne tego naukowe potwierdzenie; pozwoli to uniknąć zaniechań wynikających z czasochłonnych badań, braku środków lub zachowawczego działania odpowiedzialnych osób lub instytucji;

zasada kompensacji ekologicznej⁶⁴ – polega na takim zarządzaniu przestrzenią, planowaniu i realizacji działań polityki rozwojowej, w tym przestrzennej, aby zachować równowagę przyrodniczą i wyrównywać szkody w środowisku wynikające z rozwoju przestrzennego, wzrostu poziomu urbanizacji i inwestycji niezbędnych ze względów społeczno-gospodarczych, a pozbawionych alternatywy neutralnej przyrodniczo;

⁶³ Zgodnie z art. 5 Konstytucji. W związku z tym zgodnie z treścią ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r., art. 47, ust. 1. pkt 1.: „Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania”.

⁶⁴ Ustawa – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.) definiuje w art. 3 pkt 8 kompensację przyrodniczą jako „zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowania walorów krajobrazowych”; zasady stosowania: art. 75; gwarancje stosowania w obszarowej ochronie przyrody: ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.), pozostałe przypadki dotyczące inwestycji stanowią materię ustawy z dnia 8 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).

Funkcjonowanie zintegrowanego systemu rozwoju zapewniają natomiast :

zasada hierarchiczności celów zapewniająca koordynację działalności wszystkich podmiotów podejmujących decyzję z poszanowaniem subsydiarności organizacji władz samorządowych – definiuje kluczowe elementy planowania przestrzennego, które powinny być formułowane na najwyższym poziomie planowania w celu ustalenia niezbędnych standardów i nadania pierwszeństwa realizacji inwestycji celu publicznego, dla ograniczania szkodliwych zjawisk przestrzennych, m.in. konfliktów przestrzennych;

zasada dynamicznego strefowania i wyznaczania obszarów planistycznych jako podstawa do planowania funkcjonalnego w celu wykorzystania lokalnych i regionalnych potencjałów oraz minimalizacji sytuacji konfliktowych (realizowana w KPZK 2030 przez obszary funkcjonalne);

zasada partycypacji społecznej (szerokiej i aktywnej) stanowiącej gwarant praworządności i transparentności gospodarowania przestrzenią i procedur planistycznych. Aktywność społeczna jest niezbędna przy formułowaniu w pierwszej kolejności lokalnych strategii, polityk i prawa miejscowego. Efektywność realizowania polityki przestrzennej wymaga wzmocnienia jakości kapitału ludzkiego i budowy społeczeństwa obywatelskiego, jak również przyjęcia zasady większej partycypacji społecznej, oznaczającej współudział i współodpowiedzialność podmiotów realizujących politykę rozwoju.

Poza wyżej wymienionymi istotne znaczenie mają zasady odnoszące się do wdrażania polityk publicznych, takie jak: koncentracja geograficzna i tematyczna, partnerstwo i współpraca, warunkowość, gospodarka oparta na wiedzy, zintegrowane podejście terytorialne i koordynacja z innymi politykami, subsydiarność i wieloszczebelowość⁶⁵.

4.2. Cel strategiczny

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju realizuje cele rozwoju kraju w odniesieniu do całości przestrzeni polskiej. Cel strategiczny odnoszący się do przestrzeni musi więc wspomagać wzrost konkurencyjności Polski, zapewniać sprawność funkcjonowania państwa i jednocześnie promować spójność w jej trzech podstawowych wymiarach.

W związku z powyższym cel strategiczny polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest następujący:

Efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej terytorialnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia ogólnych celów rozwojowych – konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia, sprawności funkcjonowania państwa oraz spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym w długim okresie.

Osiągnięcie tego celu musi się odbywać z zachowaniem spójności przyrodniczo-kulturowej służącej realizacji konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju.

Tak sformułowany cel – przy doborze odpowiednich celów cząstkowych oraz instrumentów wdrożeniowych – realizowany jest przez wszystkie podmioty publiczne wykonujące zadania rozwojowe w zakresie swoich kompetencji na różnych poziomach zarządzania, w różnych obszarach tematycznych i w odniesieniu do różnych terytoriów. Cel strategiczny ma charakter ponadczasowy – wraz z określonymi powyżej zasadami polityki przestrzennej jest podstawą do formułowania celów i wytyczania ścieżki ich osiągnięcia w dokumentach rządowych i innych przygotowywanych przez władze publiczne, mających określony horyzont czasowy, w tym KPZK do roku 2030.

⁶⁵ Więcej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010

4.3. Cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w horyzoncie roku 2030

Drogą do zapewnienia realizacji celu strategicznego polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest koncentracja działań podmiotów publicznych w wybranych obszarach tematycznych i na wyodrębnionych terytoriach. Wybór celów i obszarów interwencji wynika z diagnozy sytuacji, w tym najważniejszych uwarunkowań rozwojowych oraz trendów rozwojowych kraju na tle międzynarodowym, przede wszystkim w skali Unii Europejskiej. Cele wraz z odpowiednimi instrumentami powinny zapewnić realizację wizji przestrzennego zagospodarowania Polski 2030 przedstawionej w Rozdziale III. Rozwój będzie wymagał wzmocnienia i wykorzystania potencjału wewnętrznego regionów, zwłaszcza bazującego na unikatowych zasobach kulturowych i przyrodniczych oraz kapitale ludzkim. Specjalizacja regionów będzie sprzyjać koncentracji wysiłku na realizacji ambicji strategii Europa 2020.

Sześć przedstawionych poniżej celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju nie może być traktowanych rozłącznie. Odnosząc się do elementów struktury przestrzennej kraju, są ze sobą ściśle powiązane i dopełniają się wzajemnie:

- (1) Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności.
- (2) Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów.
- (3) Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej.
- (4) Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski.
- (5) Zwiększenie odporności struktury przestrzennej na zagrożenia naturalne i utratę bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa.
- (6) Przywrócenie i utrwalenie ład przestrzennego.

Ocenie postępów realizacji tak sformułowanych celów umożliwiających urzeczywistnienie wizji przestrzennego zagospodarowania kraju w roku 2030 (opisaną w Rozdziale III.) służą podstawowe mierniki skuteczności i efektywności określone w Tabeli 1.

Wskaźniki, realizacji KPZK określone w Tabeli 1, jak i mapy diagnostyczne są podstawą do prowadzenia systematycznego monitoringu efektów działań rozwojowych podejmowanych w ramach różnych polityk publicznych w odniesieniu do przestrzeni na wszystkich poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym, lokalnym i funkcjonalnym. Raporty – jako podstawa do aktualizacji KPZK będą przygotowywane przez Ministra Rozwoju Regionalnego co pięć lat. Będą one podstawą do ewentualnej modyfikacji KPZK 2030. Niezależnie od tego decyzja o aktualizacji części bądź całości dokumentu może być podjęta przez Radę Ministrów.

Tabela 1. Mierniki osiągnięcia celów KPZK 2030 wraz z opisem dotyczącym zakresu i sposobu monitorowania

	Przedmiot badania	Sposób i poziom monitorowania oraz źródło danych
PODWYŻSZENIE KONKURENCYJNOŚCI PRZESTRZENI	Powiązania funkcjonalne i ich kierunki w ramach policentrycznej sieci metropolii między (liczba i rodzaj powiązań): <ul style="list-style-type: none"> a) największymi polskimi miastami, b) pozostałymi ośrodkami miejskimi. 	Program badawczy (badanie powiązań funkcjonalnych prowadzone przez IGiPZ PAN, badanie UMP, system analiz samorządowych). Badanie PO KL.
	Stopień integracji funkcji w ramach układów wielobiegunowych i wielowierzchołkowych – wskaźnik integracji funkcji / powiązań funkcjonalnych w ramach układu.	
	Funkcje metropolitalne największych miast. Porównanie z cechami metropolii europejskich. Stopień i jakość powiązań największych miast z ośrodkami europejskimi – wskaźnik metropolitalności.	Program badawczy (badanie powiązań funkcjonalnych prowadzone przez IGiPZ PAN, badania UMP oraz nowa analiza w celu określenia funkcji metropolitalnych). Badania ESPON.
POPRAWA SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ	Powiązania funkcjonalne pomiędzy głównym ośrodkiem a obszarem otaczającym (dochód na mieszkańca, dostęp do usług, możliwość dojazdu, procent ludności dojeżdżającej do pracy).	Program badawczy Dane GUS – zbiór danych wzbogacony po spisie powszechnym.
	Spójność w specyficznych obszarach problemowych – powierzchnia: <ul style="list-style-type: none"> a) obszarów o najniższym dostępie do usług, b) terenów rewitalizowanych, c) miast i innych terenów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, d) obszarów o najniższym stopniu rozwoju, e) obszarów przygranicznych, f) obszarów o najniższej dostępności czasowej. 	Badanie w ramach planu działań KSRR.
	Stopień integracji z ośrodkami europejskimi, powiązania badawcze, biznesowe, edukacyjne.	
ZWIĘKSZENIE DOSTĘPNOŚCI TRANSPORTOWEJ	Wskaźnik wzajemnej dziennej dostępności największych polskich miast. Wzajemna dzienna dostępność do głównych ośrodków miejskich. Dostępność wewnętrzną obszarów. Wyjścia „zewnątrzne” (zagraniczne) największych polskich miast.	Program badawczy IGiPZ PAN, badanie w ramach planu działań KSRR.

<p style="text-align: center;">UTRZYMANIE WYSOKIEJ JAKOŚCI ŚRODOWISKA</p>	<p>Wzrost procentowy powierzchni obszarów chronionych w ramach dwóch ustaw: o ochronie przyrody oraz ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.</p> <p>Spójność i fragmentacja ekosystemów badana na poziomie PN, PK ON 2000, użytkowanie przejść drogowych w ciągach korytarzy ekologicznych.</p> <p>Procent jednolitych części wód (JCW) nieosiągających dobrego stanu wód (RDW).</p> <p>Liczba stref z przekroczeniami stężenia pyłu zawieszonego PM 2,5.</p> <p>Stosunek masy składowanych odpadów komunalnych do masy zebranych odpadów komunalnych”, wyrażony w procentach.</p> <p>Wskaźnik HNV.</p> <p>Wskaźniki realizacji KPZL.</p>	<p>Dane GUS.</p> <p>Dane Narodowego Instytutu Dziedzictwa.</p> <p><i>Farmland Bird Index.</i></p> <p>Państwowy Monitoring Ptaków (ptaki pospolite lęgowe, ptaki obszarów mokradlowych).</p> <p>Badania analityczne MŚ oraz GDOŚ.</p> <p>Badania GDDKiA.</p> <p>Państwowy Monitoring Środowiska (GIOS).</p> <p>Wskaźnik realizacji WPR.</p>
<p style="text-align: center;">ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA</p>	<p>Stopień dywersyfikacji dostaw energii (wskaźnik Herfindahl-Hirschman).</p> <p>Równomierność rozmieszczenia źródeł energii, w tym OZE.</p> <p>Usytuowanie i wielkość obszarów z trudnościami w dostawach energii.</p> <p>Wyznaczenie i określenie polityki zabezpieczenia zasobów.</p>	<p>Monitoring prowadzony przez PSE.</p> <p>Dane Ministerstwa Środowiska i Ministerstwa Gospodarki, KZGW, partnerzy społeczni.</p>
<p style="text-align: center;">ZAPEWNIENIE ŁADU PRZESTRZENNEGO</p>	<p><i>Brown fields</i> – udział terenów powtórnie zagospodarowywanych w stosunku do powierzchni funkcjonalnych obszarów miejskich.</p> <p>Udział terenów otwartych i zielonych w ogólnej powierzchni funkcjonalnych obszarów miejskich.</p> <p>Stopień uściśniania planów i strategii na poziomie krajowym/regionalnym/funkcjonalnym.</p> <p>Odsetek zatrudnionych w biurach planowania przynależących do samorządu zawodowego urbanistów.</p> <p>Pokrycie planistyczne (miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego) obszarów rozwojowych w gminach.</p>	<p>Dane GUS, <i>Corine Land Cover</i>, Państwowy Monitoring Środowiska.</p> <p>Metodologia analizy krzyżowej – MRR.</p> <p>Ciągła analiza MRR.</p>