

MAŁGORZATA ŚWIĄDER

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
e-mail: swiadermalgorzata@gmail.com

Zrównoważony rozwój regionalny

Wprowadzenie

Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało zdefiniowane w drugiej połowie XX wieku przez Światową Komisję do spraw Środowiska i Rozwoju pod przewodnictwem G. Brundtland. Zaobserwowano już wówczas, iż niekontrolowany konsumpcjonizm wraz z postępującym rozwojem gospodarczym może doprowadzić do nieodwracalnych zmian w przestrzeni, w jakiej żyjemy¹. Zaczęto zastanawiać się, jak należy kształtować politykę rozwoju, aby ograniczyć negatywne skutki związane z nieracjonalnym gospodarowaniem. Rozwiązaniem miało być podejmowanie takich działań politycznych, które będą integrować wyzwania gospodarcze i społeczne przy zachowaniu równowagi przyrodniczej i trwałości podstawowych procesów przyrodniczych².

Wraz z pojęciem zrównoważonego rozwoju pojawiło się sformułowanie związane ze zrównoważonym rozwojem regionalnym (*Sustainable Regional Development*), będące, według definicji³, tradycyjnym celem polityki regionalnej państwa. Dotyczy to działań organów administracji publicznej, które powinny zmierzać do przeciwdziałania nadmiernym lub nieuzasadnionym różnicom międzyregionalnym. W praktyce oznacza to równoważenie rozwoju regionów z uwzględnieniem optymalnego wykorzystania przestrzeni i zasobów naturalnych kraju. Wiąże się to z kolei z wprowadzeniem zasady zrównoważonego rozwoju także w planowaniu przestrzennym.

¹ GUS, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, Katowice 2011, s. 5.

² P. Saternus, *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 6.

³ *Ibidem*, s. 628.

Zgodnie z zobowiązaniem implementacji prawa europejskiego do polskich regulacji prawnych⁴ w ustawie Prawo ochrony środowiska (art. 71 ust. 1) przyjęto, iż „zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”⁵.

Jest to szczególnie ważny aspekt polityki regionalnej, która kształtowana jest przez kluczowe dokumenty województwa, takie jak strategie zrównoważonego rozwoju czy plany zagospodarowania przestrzennego.

Region w ujęciu przestrzennym

W literaturze pojęcie „regionu” definiowane jest wielorako. Słowo to jest wręcz nadużywane, inaczej interpretowane, co wiąże się z określaniem tym mianem różnych jednostek przestrzennych czy zupełnie innych zbiorów elementów pod względem ilościowym i jakościowym. W efekcie regionem nazywa się obszary zarówno zupełnie małe, jak i te o ogromnych powierzchniach⁶.

W literaturze odnajdujemy następujące definicje: „1) obszar o pewnym stopniu samowystarczalności, wyodrębniający się geograficznie, gospodarczo, historycznie, klimatycznie, kulturowo, środowiskowo lub przestrzennie; 2) w planowaniu przestrzennym część obszaru kraju wyróżniająca się właściwościami geograficzno-przyrodniczymi, gospodarczo-społecznymi bądź historyczno-kulturowymi, które mają istotne znaczenie dla przestrzennego planowania i zagospodarowania tego obszaru”⁷. Jest to nie tylko struktura przestrzenna czy gospodarcza. Należy identyfikować ją również z określoną społecznością odznaczającą się wysokim poczuciem tożsamości i odrębności pod względem kulturowym, etnicznym czy ekonomicznym⁸.

Odnosząc się do cech, którymi scharakteryzowano region, możemy zatem mówić o regionach demograficznych, ekonomicznych, etnicznych, geograficznych, historycznych, językowych, kulturowych, politycznych i socjologicznych. Możemy też wytyczyć regiony reliktowe, których unikatowość wynika z pozostawionych zabytków kultury materialnej oraz jego niegdysiejszej odrębności.

⁴ J. Machowski, *Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji*, [w:] *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003, s. 112–113.

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001, Nr 62, poz. 627.

⁶ S. Korenik, A. Zakrzewska-Półtorak, *Teorie rozwoju regionalnego — ujęcie dynamiczne*, rozdział 1. *Ewolucja teorii lokalizacji i teorii rozwoju regionalnego*, Wrocław 2011, s. 13.

⁷ P. Saternus, *op. cit.*, s. 427.

⁸ S. Koreniuk, A. Zakrzewska-Półtorak, *op. cit.*, s. 13–16.

Przykładem takiej historycznej krainy jest Burgundia (region administracyjny Francji) czy Andaluzyja (autonomiczny region południowej Hiszpanii). W Polsce są to Mazowsze oraz Śląsk.

Podjmując próbę interpretacji pojęcia na poziomie międzynarodowym, również napotykamy wiele problemów oraz rozbieżności. W 1945 r. podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych uznano, iż w tym ujęciu „region” należy interpretować jako ograniczoną liczbę państw, połączonych geograficzną bliskością oraz pewnym stopniem współzależności. Na poziomie europejskim Rada Europy interpretuje ten termin jako „szczybel poniżej państwa”. Od 1988 r. dokonano również sztucznego podziału w krajach UE. Stworzono tym samym strukturę jednostek terytorialnych do celów statystycznych, tzw. klasyfikację NUTS, mającą służyć tworzeniu polityki regionalnej (poziom NUTS 2) oraz pomiarom rozwoju społeczno-gospodarczego⁹. W związku z tym podziałem w Polsce regiony tożsame są z województwami.

Rozwój regionalny

Struktura przestrzenna każdego kraju jest niejednorodna, co wiąże się z występowaniem regionów o zróżnicowanym poziomie rozwoju — bardziej lub mniej rozwiniętych, zagospodarowanych. Jest to klasyczna typologia z punktu widzenia ekonomicznego¹⁰ i wynika z różnego typu uwarunkowań przyrodniczo-geograficznych charakterystycznych dla danej jednostki¹¹. Rozwój każdego regionu zależy więc od ich indywidualnych cech, zasobów, walorów, nazywanych czynnikami wzrostu, takimi jak: środowisko przyrodnicze i jego walory, zasoby pracy, potencjał gospodarczy, kapitał finansowy, poziom nauki, techniki, kultury, tereny inwestycyjne i inne korzyści wynikające z lokalizacji¹².

Wspomniane czynniki są nieodzownym elementem planów rozwojowych polskich regionów, które ze względu na strukturę administracyjną kraju opracowywane są dla województw. W tym układzie prowadzona jest polityka regionalna, tworzone są strategie rozwoju regionalnego oraz funkcjonują odpowiednie instytucje zarządzające rozwojem. Polityka ta jest wypadkową podstawowych reguł polityki państwa i regionalnej. Wiąże się to z uwzględnianiem wewnętrznych uwarunkowań województwa oraz aspektów polityki krajowej, dotyczących:

⁹ J. Grzela, *Region, regionalizm, regionalizacja — wybrane aspekty teoretyczne*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 15, 2011, nr 1.

¹⁰ *Ibidem*, s. 16.

¹¹ *Gospodarka przestrzenna*, red. L. Kupiec, t. IV. *Polityka regionalna*, Białystok 2000, s. 71.

¹² A. Miszczuk, K. Żuk, *Samorząd terytorialny jako stymulator lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego*, [w:] *Gospodarka samorządu terytorialnego*, red. A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, Warszawa 2007, s. 162–163.

— zmian w terytorialnym podziale pracy, rozmieszczeniu ludności, systemach osadniczych czy wreszcie rozmieszczeniu infrastruktury, co jest spowodowane wzrostem rozwoju gospodarczego w skali nie tylko regionalnej, całego kraju, lecz także innych krajów;

— rozwoju masowej komunikacji, która wpływa na przemieszczanie się ludności i wzrost świadomości występujących różnic w skali regionalnej i krajowej;

— wzrostu zagrożenia środowiska naturalnego na obszarach skoncentrowanej działalności gospodarczej;

— występujących problemów społeczno-gospodarczych.

Identyfikacja tych czynników pozwala na wytyczenie podstawowych obszarów interwencji, na których podstawie możliwe jest kształtowanie polityki rozwoju. Podejmowane w tym zakresie działania powinny być związane z:

— określeniem kierunków rozwoju, czyli wytyczeniem celów i zadań, mających przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców i funkcjonowania regionu;

— rozpoznaniem czynników rozwoju, czemu służy tzw. analiza SWOT, dzięki której możliwe jest określenie słabych i mocnych stron danego regionu;

— opracowaniem strategii rozwoju społeczno-gospodarczego;

— określeniem możliwego oddziaływania stosowanych narzędzi, dzięki którym dane regiony osiągają cele rozwoju regionalnego i zagospodarowania przestrzennego.

Identyfikacja problemów i potrzeb pozwala na stworzenie strategii rozwoju regionu, będącej jednym z celów polityki regionalnej. W tym kontekście prowadzona polityka wiąże się z efektywnym wykorzystaniem czynników rozwoju, odpowiednim gospodarowaniem zasobami przyrody, ochroną środowiska, restrukturyzacją regionów, sprzyjaniem przedsiębiorczości lokalnej (*business environment*) poprzez ulgi dla inwestorów, racjonalnym wykorzystaniem środków z budżetu państwa oraz pomocowych z zagranicy czy ochroną socjalną najsłabszych grup społecznych¹³. Cele, o których mowa i które powinna uwzględniać strategia, zostały określone w ustawie o samorządzie województwa (art. 11 ust. 1)¹⁴. Podejmowane działania bezpośrednio wpływają na realizację interesów różnych grup ludności, powinny ukierunkowywać oraz stabilizować działania instytucji publicznych i społecznych, a także zapobiegać napięciom i rozczarowaniu państwem, wynikającym z niewłaściwego gospodarowania i zarządzania. Nieodpowiednia polityka rozwoju oraz brak możliwości poprawy jakości życia mieszkańców mogą doprowadzić bowiem do braku chęci do uczestniczenia w życiu publicznym, korzystania z praw obywatelskich, a co za tym idzie — słabej frekwencji w wyborach.

¹³ L. Kupiec, *op. cit.*, s. 71–75.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 576.

Konsekwencją źle prowadzonej polityki jest nadmierne zróżnicowanie możliwości rozwoju w skali regionalnej. Wiąże się to z powstawaniem niekorzystnych zjawisk społecznych i gospodarczych, takich jak wzrost bezrobocia, zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także z marginalizacją społeczeństwa w wymiarze nie tylko lokalnym, regionalnym, ale przede wszystkim indywidualnym. Różnice te mogą doprowadzić do powstawania konfliktów społecznych. Należy mieć na uwadze, iż podejmowane działania wpływają na jakość życia mieszkańców. Powinny więc wyrównywać szanse oraz minimalizować bariery społeczne¹⁵.

Cele i działania władz jednostek samorządowych powinny umożliwiać osiąganie jak największych korzyści ekonomicznych i gospodarczych, a także uwzględniać społeczeństwo, środowisko przyrodnicze oraz aspekt przestrzenny. Zaobserwowana wieloaspektowość rozwoju regionalnego posłużyła do zdefiniowania pojęcia zrównoważonego rozwoju regionalnego.

Zrównoważony rozwój regionalny

Procesy globalizacji zmieniły istniejące hierarchie gospodarcze regionów. Było to związane z utratą znaczenia gospodarki opartej jedynie na ciężkim przemyśle. Zaczęto opierać system gospodarczy na posiadanych walorach, takich jak: dogodne położenie geograficzne, zasoby przyrodnicze, poziom rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, technologicznej, społecznej czy kulturowej. Przyczyniło się to do zwiększenia różnic między regionami. Te, które posiadały więcej zasobów, miały większą szansę na prowadzenie aktywnej polityki gospodarczej i społecznej. Pozostałe — niezasobne, cechujące się intensywnym uprzemysłowieniem, któremu często towarzyszyła degradacja przestrzeni — ulegały marginalizacji. Takie nieprzewidziane zmiany, będące efektem niezależnych od jednostek terytorialnych globalnych przemian, doprowadziły do nieplanowanych przekształceń tych struktur. Zaczęto więc poszukiwać rozwiązania, swoistego rodzaju formuły, która pomogłaby przywrócić sprawne funkcjonowanie danej jednostki terytorialnej.

Podejmując próbę wyrównania dysproporcji międzyregionalnych, skupiono się na różnicach w tempie przemian poszczególnych dziedzin życia, a także na autonomicznym charakterze regionu. Chcąc bowiem przywrócić dawną świetność regionu, należy wziąć pod uwagę jego niepowtarzalną, odróżniającą się przestrzeń, społeczeństwo, cechy wspólnoty kulturowej, tradycji czy zasobów. Identyfikując problemy i potrzeby, należy dokonać ich hierarchizacji. Równie ważne jest ustalenie, które z nich mają zasadniczy charakter, a ich rozwiązanie przyczyni

¹⁵ A. Karwińska, *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Warszawa 2008, s. 116–120.

się do poprawy ogólnej sytuacji oraz pozwoli na stworzenie dalszych perspektyw rozwojowych¹⁶.

Cele strategiczne uwzględnia się w różnego typu dokumentach planistycznych (strategiach, politykach, programach), co jest kluczową formą konkretyzacji koncepcji rozwoju. Wytycza się cele nadrzędne, główne i szczegółowe, które ujmują aspekt zrównoważonego rozwoju.

Cel nadrzędny jest najbardziej ogólny, w sposób hasłowy wyraża istotę wizji rozwoju danego obszaru. Najczęściej wytycza się jeden cel nadrzędny, który wiąże się z podniesieniem jakości życia mieszkańców regionu. Niestety jest to cel, którego nie da się osiągnąć w całości, a jedynie w pewnym stopniu.

W odróżnieniu od celów nadrzędnych, cele główne to takie, które można osiągnąć w całości. Powinny one odpowiedzieć na pytanie, jaki rozwój pozwoli zrealizować cel nadrzędny, czyli wzrost poziomu jakości życia społeczności. W tym wypadku chodzi o zharmonizowany ze środowiskiem rozwój społeczno-gospodarczy.

Cele szczegółowe z kolei powinny być ustalane według poszczególnych łańcuchów: gospodarczego, społecznego, środowiskowego i przestrzennego. Służą temu dwie analizy:

— analiza sytuacyjna podmiotów instytucjonalnych i decydentów, czyli zwolenników i przeciwników zrównoważonego rozwoju, a także przeprowadzenie tzw. analizy SWOT, czyli przedstawienie mocnych i słabych stron danego obszaru oraz występujących zagrożeń i szans;

— analiza problemów występujących w danej jednostce terytorialnej, które mogą być przeszkodą w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju¹⁷.

Podstawowym wyzwaniem dla wielu rozwijających się regionów kraju jest urzeczywistnienie założeń strategii oraz konieczność sprostania potrzebom społeczności i wzrostowi gospodarczemu, przy jednoczesnym uwzględnieniu oddziaływania na środowisko. Wiąże się to z potrzebą współpracy na wszystkich szczeblach administracji i w sektorach prywatnych, co pozwoli na przyjęcie bardziej usprawnionego podejścia i działania na rzecz ochrony środowiska. Długoterminowe planowanie strategiczne powinno być ukierunkowane na czynniki nie tylko ekologiczne, lecz także społeczne i ekonomiczne, przez które osiągnąć można bardziej efektywne i pozytywne rezultaty¹⁸.

Należy pamiętać również o tym, iż wytyczone cele i zadania, przez których realizację dąży się do poprawy rozwoju i niwelowania dysproporcji międzyregionalnych, nie powinny doprowadzić do nadmiernej eksploatacji przestrzeni. Mo-

¹⁶ *Ibidem*, s. 221–223.

¹⁷ *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, red. J. Kronenberg, T. Bergier, Kraków 2010, s. 217–219.

¹⁸ *Sustainable Regional Development Program*, Australian Government, Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities.

żemy więc mówić o zasadzie zrównoważonego rozwoju, mającej wpływ zarówno na rozwój regionalny, jak i racjonalne gospodarowanie przestrzenią.

Zrównoważone gospodarowanie przestrzenią

Kształtowanie przestrzeni w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem zawarto w Europejskiej Perspektywie Rozwoju Przestrzennego (ESDP — *European Spatial Development Perspective*). Za główny cel polityki przestrzennego rozwoju uznano zrównoważony i trwały rozwój terytorium Unii Europejskiej. Polityka europejska powinna przy tym osiągać trzy podstawowe cele we wszystkich regionach UE:

- spójność gospodarczą i społeczną;
- ochronę i zarządzanie zasobami naturalnymi i dziedzictwem kulturowym;
- bardziej zrównoważoną konkurencyjność terytorium europejskiego.

ESDP uwzględnia różnorodność kulturową jako jeden z najbardziej znaczących czynników rozwoju. Rozwój przestrzenny nie może zatem prowadzić do homogenizacji tożsamości lokalnych i regionalnych w UE, które wzbogacają jakość życia swoich obywateli. Dlatego tak ważnym aspektem jest zachowanie unikatowych cech danego regionu. Żyjemy bowiem w czasach rosnącej integracji gospodarczej i społecznej, prowadzącej do zacierania się wewnętrznych granic między miastami i regionami. Nie jest to jednak tożsame z zanikaniem nierówności oraz wyrównywaniem poziomu rozwoju, lecz wiąże się z zauważalną konkurencją o miejsca pracy, działalność gospodarczą czy infrastrukturę, co komplikuje wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej.

Dlatego też planując długoterminową strategię rozwoju przestrzennego, należy przede wszystkim uwzględnić takie czynniki, jak:

- stopniowy wzrost integracji gospodarczej i współpracy między państwami członkowskimi;
- wzrost znaczenia społeczności lokalnych i regionalnych oraz ich roli w rozwoju przestrzennym;
- przewidywane rozszerzenie UE i rozwój bliższych stosunków z sąsiadami.

Te trzy czynniki rozwoju należy rozpatrywać na tle globalnych zmian gospodarczych i technologicznych, a także ogólnej sytuacji demograficznej, społecznej i ekologicznej. Właściwie wykorzystywane, będą stanowić ramy do zwiększenia spójności europejskiego terytorium. Konieczna jest przy tym współpraca na różnych poziomach administracji rządowej. Służyć temu ma stworzenie polityki, która uwzględni następujące wytyczne dla zagospodarowania przestrzennego:

- wzmocnienie partnerstwa między obszarami miejskimi i wiejskimi, co wiąże się z przezwyciężeniem dualizmu między miastem a wsią;

— promocja zintegrowanego transportu i komunikacji, które wspierają rozwój policentryczny terytorium UE i są ważnym warunkiem wstępnym umożliwiającym integrację europejskich miast i regionów;

— rozwój i ochrona dziedzictwa kulturowego poprzez mądre zarządzanie, co przyczyni się do zachowania i pogłębienia regionalnych tożsamości, a także utrzymania naturalnego i kulturowego dziedzictwa regionów i miast.

Dopracowuje się więc cele dla każdego z tych trzech założeń polityki rozwoju przestrzennego. W celu stworzenia trwałego i zrównoważonego rozwoju powinny być one interpretowane zgodnie z gospodarczą, społeczną i środowiskową sytuacją danego obszaru¹⁹. W przeciwnym wypadku może zaistnieć zagrożenie rozwoju w skali danego regionu, a nawet całego kraju.

W Polsce niezwykle widoczny jest brak spójności w kształtowaniu przestrzeni. Wiąże się to z degradacją dziedzictwa narodowego, krajobrazu przyrodniczego i kulturowego, narastającym zjawiskiem chaosu funkcjonalnego i wizualnego, pogarszającym się poziomem i jakością warunków życia mieszkańców, co jest sprzeczne z wymogami zrównoważonego rozwoju. Przyczyn tego stanu upatruje się w niespójnym kształtowaniu przestrzeni publicznych, w tym centrów miejskich, substandardach urbanistycznych nowo powstających budynków i osiedli mieszkaniowych, bezplanowej ekspansji stref podmiejskich, rozproszeniu zabudowy na tereny rolnicze i rekreacyjne, dewastacji krajobrazu kulturowego i naturalnego, również dóbr kultury współczesnej, brzydocie zabudowy terenów podmiejskich i wiejskich, bezplanowej zabudowie pasów przydrożnych czy degradacji przestrzeni publicznych przez agresywną reklamę. Dlatego też należy stworzyć spójną koncepcję kształtowania krajobrazu Polski, będącej przeciwieństwem przestrzeni europejskiej. Stworzenie takiej deklaracji pozwoli na przebudowę systemu zarządzania przestrzenią, wprowadzenie koniecznych zmian oraz ich koordynację.

W aspekcie planowania przestrzennego powinno się dążyć do objęcia spójnym systemem kraju, poszczególnych regionów, metropolii, powiatów i gmin. Musi on uwzględniać sprzężenie zwrotne między zapisami planów wojewódzkich, obszarów metropolitalnych czy też studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na szczególną uwagę zasługują obszary metropolitarne, wielkich miast i dzielnic, nowo powstałych obszarów urbanizacji, rekreacyjno-turystyczne, zdegradowane, potrzebujące ochrony.

Ważne jest stosowanie standardów urbanistycznych odnoszących się do aspektów użytkowych, kulturowych i ekologicznych, przez co zostaną zapewnione odpowiednie warunki życia. Powinny one wytyczać zasady oraz parametry kształtowania i zagospodarowania zabudowy z uwzględnieniem zasad ochrony

¹⁹ ESDP. *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, May 1999.

środowiska. Należy je brać pod uwagę, precyzując zwłaszcza polityki przestrzenne, strategie rozwoju, plany zagospodarowania, projekty inwestycyjne oraz planowanie finansowe²⁰. Dokumenty te w znaczący sposób wpływają na kształtowanie polityki rozwoju danej jednostki terytorialnej.

W odniesieniu do tematu rozważań związanych ze zrównoważonym rozwojem regionalnym należy przyrzeć się dokumentom strategicznym, tworzonemu na poziomie regionalnym, czyli wojewódzkim.

Dokumenty strategiczne na poziomie regionalnym

Badania poziomu zrównoważonego rozwoju regionów obejmują swoim zasięgiem przestrzennym województwa, w których prowadzona jest polityka regionalna, tworzone są strategie rozwoju regionalnego, a także funkcjonują odpowiednie instytucje mające za zadanie zarządzanie rozwojem.

Prowadzona polityka regionalna zrównoważonego rozwoju odnosi się zarówno do polityki interregionalnej, czyli regionalnej polityki państwa, jak i intraregionalnej — wewnętrznej, które wyznaczają podstawowe reguły odnośnie do kreowania jej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Należy tworzyć ją w taki sposób, aby była zbiorem spójnych polityk: ekologicznej, społecznej, gospodarczej i przestrzennej²¹. Planowanie strategiczne pozwala na ukierunkowanie, zainspirowanie i stymulowanie działań różnych podmiotów, które bezpośrednio i pośrednio wpływają na rozwój regionalny.

Chcąc stworzyć spójną zrównoważoną politykę regionalną, należy wziąć pod uwagę nie tylko politykę kraju, ale też kluczowe dokumenty województwa, jak strategię zrównoważonego rozwoju czy plan zagospodarowania przestrzennego.

Strategia rozwoju województwa a zasada zrównoważonego rozwoju

Strategia rozwoju województwa jest dokumentem mającym ogromny wpływ na przyspieszenie i wzmocnienie rozwoju regionu. Uwzględnia zasoby gospodarcze, możliwości oraz oczekiwania i aspiracje danego społeczeństwa. Przyczynia się do poprawy warunków życia mieszkańców, tworzenia nowych miejsc pracy,

²⁰ *Polska polityka. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury*, Warszawa 2011, s. 7–15.

²¹ J. Korol, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Toruń 2007, s. 9.

rozwijania przedsiębiorczości. Pozwala przyciągnąć nowych inwestorów, a co za tym idzie — kapitał niezbędny do realizacji jej założeń. W teorii jest to kompleksowa, nadrzędna strategia, przyczyniająca się do osiągnięcia długotrwałego i zrównoważonego rozwoju. Jej istnienie może mieć bardzo małe znaczenie w sytuacji braku jej realizacji przez władze samorządowe²².

Dokonano oceny uwzględnienia zagadnień oraz zasad zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska w strategiach rozwoju województw Polski, sporządzonych w latach 1999–2001. Analiza jednoznacznie wykazała, iż zawarte w nich cele i działania w niewielkim stopniu nawiązywały do zasady zrównoważonego rozwoju. Co więcej, niektóre województwa nie realizowały takich działań ani nie podejmowały takiej tematyki. Niejednokrotnie odnoszono się do konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju lub ustawy o samorządzie wojewódzkim, według której „strategia powinna zapewniać racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju”, na czym kończono rozważania związane z tą zasadą. Przytoczenie jej nie odzwierciedlało się w późniejszym przedstawieniu zakładanych celów i zadań strategicznych. Często pomijano problematykę środowiskowo-ekorozwojową albo traktowano kwestię ochrony środowiska instrumentalnie. Jeżeli nawet formułowano cele rozwojowe, to zazwyczaj w sposób nieprzemyślany i niejednoznaczny. Wielokrotnie pojawiały się takie sformułowania, jak: „poprawa jakości środowiska przyrodniczego i bardziej efektywne wykorzystanie przestrzeni”, „racjonalne wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego” lub „ochrona i racjonalne wykorzystanie walorów środowiska”. Sformułowania tego typu mogą być odmiennie interpretowane przez entuzjastów ochrony przyrody czy zwolenników całkowitego zagospodarowania przestrzeni. Poza tym argumenty odnośnie do przyczyn i metod ochrony środowiska były formułowane w sposób nierzeczowy, nieprzekonujący i często nienawiązujący do ekorozwoju. Odniesienia do zasady zrównoważonego rozwoju najczęściej były związane jedynie z wymienieniem najważniejszych potencjałów rozwojowych regionu, jego zasobów i walorów przyrodniczych²³.

Dokonując analizy, wzięto pod uwagę cele i zadania nie tylko prośrodowiskowe i ekorozwojowe, lecz również takie, które nie dotyczą bezpośrednio środowiska i zrównoważonego rozwoju, ale których realizacja mogłaby mieć ogromny wpływ na zintensyfikowanie degradacji środowiska lub oddalenie się od koncepcji ekorozwoju (np. budowa dodatkowych międzyregionalnych dróg, lotnisk czy wielkoobszarowych terenów targowo-wystawienniczych). Na tej podstawie podano problemy, które mogłyby wiązać się z ich realizacją:

²² *Ibidem*, s. 42–46.

²³ M. Kistowski, *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw*, Gdańsk-Poznań 2003, s. 156–163.

- wywieranie presji gospodarczej na przyrodnicze obszary chronione;
- negatywne kształtowanie struktury przestrzenno-funkcjonalnej regionów;
- rozrastanie się aglomeracji miejskich;
- traktowanie zasobów i walorów przyrodniczych w sposób przedmiotowy i instrumentalny;

- wywieranie presji gospodarczej i hydrotechnicznej na rzeki i ich doliny²⁴.

Przeprowadzona analiza dowiodła, jak wiele niedoskonałości zawierają strategie rozwoju regionów, które są nadrzędnym dokumentem w realizowaniu polityki przestrzennej. Brak ujmowania zasady zrównoważonego rozwoju w polityce regionalnej może więc skutkować degradacją środowiska, nieracjonalnym wykorzystaniem zasobów naturalnych, zwiększeniem dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów, co z kolei przyczyni się do marginalizacji niektórych społeczeństw. Należy pamiętać o tym, że zasada zrównoważonego rozwoju nie jest dodatkiem w kształtowaniu polityki regionalnej, lecz powinna być jej nadrzędnym elementem, spajającym wszystkie polityki: społeczną, ekologiczną, ekonomiczną i przestrzenną.

Planowanie przestrzenne na poziomie regionalnym

Planowanie przestrzenne na poziomie regionalnym odbywa się przez tworzenie planu przestrzennego zagospodarowania województwa, sporządzanego przez organy samorządu województwa. Podstawę jego sporządzania, zgodnie z p.o.ś., powinna stanowić zasada zrównoważonego rozwoju. Plan ten uwzględnia założenia strategii rozwoju województwa. Określa się w nim:

- podstawowe elementy wojewódzkiej sieci osadniczej oraz ich powiązań komunikacyjnych i infrastrukturalnych, a także powiązania transgraniczne;

- obszary chronione — ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu kulturowego, uzdrowisk, dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury wspólczesnej;

- ulokowanie inwestycji publicznych o znaczeniu ponadlokalnym;

- obszary problemowe oraz metropolitarne;

- obszary zagrożone niebezpieczeństwem powodzi;

- tereny zamknięte, ich granice oraz strefy ochronne;

- obszary występowania złóż kopalnych.

Kwestia kompatybilności planu zagospodarowania przestrzennego ze strategią rozwoju województwa wydaje się więc znacząca. Zgodność tych dokumentów korzystnie wpływa na prowadzoną przez samorząd politykę rozwoju²⁵.

²⁴ *Ibidem*, s. 189–190.

²⁵ A. Miszczuk, K. Żuk, *op. cit.*, s. 196–198.

Chcąc jednak prowadzić racjonalną politykę rozwoju, należy odpowiednio przypisać kompetencje i zadania merytoryczne na każdym szczeblu administracyjnym. Na poziomie krajowym nie można rozwiązać pewnych kwestii regionalnych, ale pewne założenia planu krajowego powinny mieć wiążący charakter dla planów regionalnych. Podobnie to wygląda w relacji między regionalnym a lokalnym planem zagospodarowania. Niektóre działania mogą zostać podjęte jedynie na poziomie lokalnym, inne zaś — niemożliwe do zrealizowania na tym szczeblu — w planie regionalnym. Każdy plan powinien jednak uwzględniać wytyczne jednostek wyższego rzędu, które możemy podzielić na:

— „twarde wskazania”, czyli wprowadzenia obligatoryjne, wiążące dla jednostek niższego szczebla;

— „wytyczne miękkie”, czyli treści indykatywne, rekomendowane do zastosowania w planach niższego szczebla.

Wszystkie ustalenia tworzone na poziomie krajowym muszą zostać przeniesione na poziom regionalny, a następnie lokalny, gdzie regulacje te podlegają egzekucji. Innymi słowy, są wiążące dla podmiotów mikroekonomicznych użytkujących przestrzeń, a także stanowią podstawę wydawania decyzji lokalizacyjnych²⁶. Nasuwa się więc wniosek odnośnie do zależności pomiędzy strategią a planem zagospodarowania. Jeżeli strategia jest dokumentem nadrzędnym w planowaniu, to brak ujęcia w niej zasady zrównoważonego rozwoju lub traktowanie jej jako elementu dopełniającego, nadprogramowego, a nie jako podstawy kreowania polityki rozwoju, będzie oddziaływać na dokumenty planistyczne na szczeblu nie tylko regionalnym, lecz także niższych. Należy więc formułować założenia polityki krajowej w taki sposób, aby faktycznie odnosiły się i realizowały zasadę ZR. Tym bardziej że ustalenia te są wiążące przy tworzeniu dokumentów strategicznych i planistycznych na poziomie regionalnym i niższych.

Brak realnego wdrażania zasady ZR doprowadzić może do nieracjonalnego i niekontrolowanego wykorzystywania zasobów i potencjału przestrzeni oraz polityki, której podstawą będzie jedynie postępujący rozwój gospodarczy. To z kolei sprawi, iż rozwój pojmowany będzie jedynie w aspekcie gospodarczym, odrzucając założenia społeczno-środowiskowe, co jest zaprzeczeniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Wstępując do Unii Europejskiej, Polska była zobligowana zarówno do implementacji prawa europejskiego, jak i do jego respektowania. Ważna jest więc kontrola wdrażanej polityki, która powinna odzwierciedlać, na jakim poziomie realizuje się zasadę zrównoważonego rozwoju, czemu służą mierniki rozwoju zrównoważonego.

²⁶ D. Drzazga, *Powiązania systemowe w planowaniu zagospodarowania przestrzennego w Polsce a zarządzanie rozwojem zrównoważonym*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna a rozwój zrównoważony*, red. Z. Strzelecki, P. Legutko-Kobus, Warszawa 2013, s. 123–128.

Mierniki rozwoju zrównoważonego na poziomie regionalnym

Mierniki zrównoważonego rozwoju są jednym z podstawowych zagadnień związanych z wdrażaniem i monitorowaniem realizacji tej koncepcji. Pozwalają nie tylko na odzwierciedlenie, w jaki sposób realizuje się politykę rozwojową, lecz także na ukazanie skali i struktury procesów rozwoju. Ich zastosowanie umożliwia rzetelną ocenę stanu aktualnego, dzięki czemu można wykonać prognozę skutków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Ze względu na wielowymiarowość i kompleksowość opracowanych wskaźników, można zidentyfikować problemy metodyczne, ustalić związki przyczynowo-skutkowe między nimi, połączyć je ze statystykami publicznymi czy powiązać i wykorzystać w planowaniu strategicznym.

Wskaźniki stosowane są od kilkadziesiąt lat, co wynika z konieczności monitorowania stanu środowiska i poziomu wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju za pomocą analiz statystyczno-ekonomicznych. Pozwalało to na tworzenie rankingów przyswajania koncepcji ZR przez dany obszar. Wysoka pozycja w klasyfikacji była podstawowym kryterium udzielania wsparcia gospodarczego i finansowego oraz podejmowania współpracy międzyregionalnej²⁷.

Obecnie wskaźniki można podzielić na trzy grupy, które opowiadają poszczególnym ładom: ekonomicznemu, społecznemu i środowiskowemu. Na poziomie regionalnym wśród wskaźników ładu ekonomicznego oraz ich poszczególnych kategorii można wymienić przykładowo:

- produkt krajowy brutto na mieszkańca w regionie, w zł;
- wartość nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej w sektorze prywatnym i publicznym na mieszkańca, w zł;
- liczbę podmiotów gospodarczych na tysiąc mieszkańców;
- udział małych i średnich przedsiębiorstw w ogólnej liczbie przedsiębiorstw, w %;
- liczbę podmiotów gospodarczych na tysiąc mieszkańców;
- wskaźnik obciążenia demograficznego — liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym, w %;
- stopę zatrudnienia — liczba pracujących na tysiąc mieszkańców;
- wydatki na aktywne formy zwalczania bezrobocia na mieszkańca;
- udział pożyczek na tworzenie nowych miejsc pracy w wydatkach Funduszu Pracy, w %;
- udział podmiotów gospodarczych posiadających certyfikowany system zarządzania środowiskowego w całkowitej liczbie podmiotów, w %;
- długość sieci elektroenergetycznej na km² powierzchni województwa;

²⁷ M. Kistowski, *op. cit.*, s. 88–89.

— udział gospodarstw posiadających atesty ekologiczne w ogólnej liczbie gospodarstw;

— liczbę pojazdów samochodowych ogółem przypadających na jednego mieszkańca;

— długość linii kolejowych eksploatowanych w km² powierzchni województwa.

Wśród wskaźników ładu społecznego i ich kategorii dotyczących poziomu wojewódzkiego można wymienić:

— gęstość zaludnienia — liczba mieszkańców na km²;

— przyrost naturalny na tysiąc mieszkańców, w %;

— stopę bezrobocia — udział zarejestrowanych bezrobotnych w aktywnych zawodowo ogółem, w %;

— udział długotrwale bezrobotnych w liczbie bezrobotnych ogółem, w %;

— liczbę bezdomnych na 10 tysięcy mieszkańców;

— liczbę osób korzystających z pomocy społecznej na tysiąc mieszkańców;

— odsetek osób żyjących poniżej minimum socjalnego;

— odsetek osób żyjących poniżej minimum egzystencji;

— wydatki na opiekę społeczną ogółem na mieszkańca;

— wydatki na ochronę zdrowia na mieszkańca;

— wydatki na kulturę i sztukę na mieszkańca;

— wydatki na oświatę i wychowanie ogółem na mieszkańca;

— udział osób z wykształceniem wyższym w liczbie mieszkańców powyżej 24 lat, w %;

— przeciętną powierzchnię mieszkaniową na osobę, w m²;

— liczbę przestępstw na 10 tysięcy mieszkańców.

Wśród wskaźników ładu środowiskowego i ich kategorii na poziomie województwa można wyszczególnić między innymi:

— nakłady inwestycyjne na ochronę wód i gospodarkę ściekową na mieszkańca, w zł/osobę/rok;

— udział I klasy czystości wód ustalonej na podstawie badań fizyko-chemicznych w długości rzek, wyrażone w %;

— pobór wód powierzchniowych i podziemnych, w % dostępnych zasobów;

— emisję zanieczyszczeń pyłowych z zakładów szczególnie uciążliwych, w t/km²/rok;

— emisję zanieczyszczeń gazowych (bez dwutlenku węgla) z zakładów szczególnie uciążliwych, w t/km²/rok;

— wskaźnik presji motoryzacji jako stosunek iloczynu długości dróg i średniego natężenia ruchu pojazdów do powierzchni województwa;

— udział produkcji energii odnawialnej ze źródeł odnawialnych w całości produkcji energii, w %;

— udział odpadów przemysłowych wykorzystanych gospodarczo w ilości odpadów wytworzonych, w %;

- udział odpadów wyselekcjonowanych w ogólnej ilości odpadów komunalnych wywiezionych, w %;
- jakość klimatu akustycznego — udział mieszkańców narażonych na hałas ponadnormatywny, w %;
- powierzchnia parków spacerowo-wypoczynkowych i lasów na mieszkańca, w ha/osobę;
- liczba gatunków zagrożonych do ogólnej liczby gatunków (fauna i flora), w %;
- nakłady inwestycyjne na ochronę różnorodności biologicznej i krajobrazu na mieszkańca, w zł.

Wskaźniki pozwalają na wytyczenie możliwych problemów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych. Badanie wskaźników stopy bezrobocia, udziału długotrwale bezrobotnych w liczbie bezrobotnych ogółem, obciążenia demograficznego czy udziału emerytów i rencistów w liczbie mieszkańców, a także odsetka osób korzystających z pomocy społecznej, żyjących poniżej minimum socjalnego i egzystencji, oraz liczby bezdomnych, może posłużyć do analizy zjawiska ubóstwa w danym regionie²⁸.

Wdrożenie wskaźników monitorujących nie tylko obrazuje istniejącą sytuację. Pozwala również na tworzenie racjonalnej polityki zrównoważonego rozwoju w regionie, mającej za zadanie integrację wszystkich jej wymiarów: ekologicznego, gospodarczego, społecznego oraz przestrzennego. Dzięki temu możliwa jest kontrola poziomu wprowadzenia idei ZR zarówno w regionach, jak i gminach oraz w powiatach. W przyszłości planuje się też przeprowadzanie audytu, co pozwoliłoby na porównanie polskich jednostek samorządu terytorialnego z jednostkami innych krajów.

Audyt zrównoważonego rozwoju byłby systematycznym i niezależnym badaniem, mającym określić, czy wdrażane strategie, plany, polityki oraz programy są skutecznie realizowane, zgodne z zasadą ZR, a także czy dostosowują standardy środowiskowe do wymogów europejskich. Dzięki temu możliwe stałoby się określenie dystansu między danymi jednostkami samorządu terytorialnego a europejskimi w zakresie wdrażanej idei. Pozwoliłoby to samorządom oszacować, jakie koszty należałoby ponieść, aby dostosować standardy krajowe do europejskich²⁹.

Podsumowanie

Zrównoważony rozwój regionalny prowadzić ma do wyrównywania dysproporcji międzyregionalnych, zachowując przy tym tożsamość poszczególnych

²⁸ J. Korol, *op. cit.*

²⁹ *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce — 10 lat po Rio*, red. T. Borys, Białystok 2003, s. 270–271.

miejsz. Formułowanie polityki rozwoju powinno odbywać w możliwie optymalny sposób, aby zapewnić mieszkańcom godziwy poziom życia oraz trwały i zrównoważony rozwój. Cele rozwojowe powinny dotyczyć zatem wszystkich aspektów życia: gospodarczego, społecznego i środowiskowego, przy uwzględnieniu indywidualnych walorów, zasobów, cech oraz problemów, z jakimi borykają się dane jednostki. Możemy odnaleźć wiele wskazówek na to, jak prawidłowo należy formułować politykę rozwoju. Jednym z nich jest uwzględnienie racjonalnego gospodarowania przestrzennego. Niestety Polska jest jeszcze na etapie wprowadzania koniecznych zmian, które wpłyną na poprawę jakości przestrzeni, w jakiej żyjemy. Widoczne są liczne pominięcia i nierespektowanie zasady zrównoważonego rozwoju w dokumentach planistycznych i strategicznych mających wpływ na kreowaną politykę rozwoju. Ważne jest, aby na etapie tworzenia polityki i dokumentów strategicznych nie ograniczać się do przytoczenia zasady zrównoważonego rozwoju, lecz podporządkować się jej i uznać ją za podstawę tworzenia tych koncepcji. Należy formułować cele i zadania w sposób przemyślany i jednoznaczny, aby odzwierciedlały założenia koncepcji zrównoważonego rozwoju. Poza tym wytyczone założenia trzeba kontrolować, czemu służą mierniki zrównoważonego rozwoju. Pozwalają one bowiem na zbadanie, czy dana strategia jest zgodna z koncepcją ZR, a także pomagają uświadomić władzom jednostek samorządowych, z jakimi problemami boryka się ich region. Mowa tu o zagrożeniach środowiska, problemach gospodarczych, a przede wszystkim społecznych, które często są niedostrzegane. Brak uwzględnienia celów zrównoważonego rozwoju i jego założeń może więc doprowadzić do nieodwracalnych skutków w środowisku, przestrzeni i społeczeństwie w wyniku dążenia wyłącznie do gospodarczego wzrostu, a nie racjonalnego i trwałego rozwoju.

Sustainable regional development

Summary

The concept of sustainable regional development is a relatively new issue, which is the main object of traditional regional policy. According to the idea of sustainable development, regional equality development should be concentrated on sustainable development, prudent management and protection of nature and cultural heritage. The strategic regional document should take into account these guidelines, particularly sustainable development of the spatial structure. The main aspect of this study was to show the level of implementation of the idea of sustainable development at the regional level, with particular emphasis on spatial policy of the country. Poland is still at the stage of introducing the necessary changes that will improve the quality of the living space. The regional strategic and planning document disregards and does not respect the principles of sustainable development. This attitude is apposed to the European approach where the aim of spatial development policies is to work toward a balanced sustainable development.

Keywords: region, regional policy, sustainable development, strategic documents, spatial policy