

Wyzwania polityki przestrzennej w związku z inwestycjami w ramach KPO

W kontekście utrzymujących się dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów Polski oraz nasilenia niekorzystnych zjawisk w wyniku pandemii COVID-19, istotnym wyzwaniem o charakterze horyzontalnym jest przeciwdziałanie nierównościom społecznym i przestrzennej koncentracji problemów rozwojowych (KPO, s. 10)

Dążąc do odbudowy gospodarki nie powinniśmy tracić z oczu innych celów polityki państwa. Ponieważ znaczna część działań publicznych planowanych w ramach KPO ma wymiar terytorialny, powinny one czynić zadość celom polityki przestrzennej. Nieuwzględnianie tychże celów sprawia, iż środki publiczne zostają wydane nie w pełni efektywnie. Przy czym w lepszym przypadku nie osiągamy pożądanego efektu przestrzennego, a w gorszym – wywołujemy skutki niepożądane. A przy braku celowego działania w wymiarze przestrzennym zachodzi zwykle ten drugi przypadek. W ten sposób wydatkowanie publicznych środków może przyczyniać się do obniżenia spójności przestrzennej w skali kraju bądź utraty ładu przestrzennego w skali lokalnej. Natomiast zwiększanie spójności i porządkowanie przestrzeni następuje jedynie poprzez celowe zabiegi planistyczne. Żeby zobrazować powyższą tezę, zwróćmy uwagę na trzy szczeble polityki przestrzennej, które winniśmy brać pod uwagę podejmując wszelkie działania rozwojowe.

W skali kraju postępuje skupianie funkcji wyższego rzędu w nielicznych ośrodkach metropolitalnych, a w obrębie województw – w miastach wojewódzkich. Zjawisko to prowadzi do wypłukiwania zasobów rozwojowych, w szczególności kapitału ludzkiego, z pozostałych regionów. W tym świetle wyzwaniem jest wspieranie biegunów wzrostu alternatywnych do ośrodków metropolitalnych i wojewódzkich.

W skali funkcjonalnych obszarów miejskich mamy do czynienia ze zjawiskiem przeciwnym do powyższego – z rozpraszaniem funkcji miejskich w obszarach podmiejskich i wiejskich. Odnośne zjawiska suburbanizacji i eksurbanizacji obniżają efektywność zagospodarowania przestrzeni. Niekorzystnymi skutkami są: mniejsza dostępność dóbr, ubytek otwartego krajobrazu, większe zapotrzebowanie na infrastrukturę techniczną oraz transport. Rozproszona zabudowa oznacza większą energochłonność gospodarki. W tej skali przestrzennej wyzwaniem jest skupianie funkcji o charakterze centralnym – wymagających dostępu dużej liczby pracowników bądź klientów – w miastach, a w szczególności w śródmieściach bądź miejscach obsługiwanych wydajnym transportem publicznym.

W skali lokalnej również możemy wpływać na zachowania użytkowników przestrzeni, a co

za tym idzie zwiększenie bądź obniżenie „śladu energetycznego”. Wyzwaniem jest projektowanie urbanistyczne i architektoniczne zachęcające do przemieszczania się niskoemisyjnymi środkami transportu. Ważne tu będzie tworzenie przestrzeni publicznych przyjaznych dla człowieka pieszego, dobrze dostępnych komunikacją zbiorową. Odmiennie działać będzie wyizolowany z przestrzeni obiekt otoczony dużym parkingiem - co niestety jest normą również w nowych inwestycjach publicznych.

Reset gospodarczy szansą dla regionów kryzysowych

Najmocniej kryzys wywołany przez pandemię COVID-19 uderzył w obszary, które już wcześniej doświadczały największych trudności rozwojowych (KPO, s. 13)

W skali kraju nierówności rozwojowe narastają. Należy podkreślić, iż poważne trudności rozwojowe dotyczą nie tylko obszarów peryferyjnych o charakterze wiejskim, ale także rozległych regionów skupionych wokół dużych i średnich miast. W szczególności należy zwrócić uwagę na duże miasta pozbawione statusu wojewódzkiego, w których upadek przemysłu nie został wyrównany rozwojem usług publicznych o znaczeniu regionalnym. Objawem tego jest trwale utrzymująca się wysoka stopa bezrobocia. Rażącoymi przykładami takich ośrodków są zwłaszcza Elbląg, Radom, Włocławek.

PRZECZYTAJ TEŻ Prognoza na 2019: Europa

Reset gospodarczy wywołany przez pandemię jest szansą na nowe otwarcie w dziedzinie międzyregionalnych różnic rozwojowych. Zahamowanie życia gospodarczego we wszystkich regionach to okazja do zmniejszenia zapóźnienia regionów kryzysowych. Służyć temu powinno położenie nacisku na wsparcie tychże regionów. Dążąc do tego należy mieć świadomość dwóch faktów.

Po pierwsze równomierne wsparcie wszystkich regionów - rozwiniętych i zapóźnionych - nie wystarczy do wyrównania różnic rozwojowych. Zewnętrzne środki finansowe, zewnętrzne inwestycje są przyjmowane skuteczniej w regionach już rozwiniętych, posiadających odpowiednie kadry i instytucje zdolne wykorzystać nowy bodziec rozwojowy. Stąd wsparcie równomierne będzie przyczyniać się do dalszego zwiększania nierówności międzyregionalnych.

Po drugie błędem jest oczekiwanie, iż w regionach „drugorzędnych” pożądany bodziec rozwojowy wywołają inwestycje „drugorzędne”. Większa konkurencyjność regionów „pierwszorzędnych” wynika z faktu, iż skupiają one wszelkie funkcje wyższego rzędu, infrastrukturę o charakterze metropolitalnym. Regiony „drugorzędne” muszą wykonać „skok

do przodu”, zyskując wybrane funkcje wyższego rzędu, które będą konkurencyjne w stosunku do regionów „pierwszorzędnych”. Największe znaczenie mają tutaj wszelkie inwestycje ze sfery badawczo-rozwojowej, związane z budowaniem gospodarki opartej na wiedzy. Instytucje takie mają bowiem zdolność przyciągania i budowania kwalifikowanych kadr, będących najważniejszym czynnikiem rozwoju regionalnego.

Z powyższego płynie postulat, by przewidziane w KPO inwestycje w sferze badawczo-rozwojowej skupić w ośrodkach regionów kryzysowych. Dotychczasowy brak odpowiednich kadr w tychże regionach nie powinien być tutaj brany za przeciwwskazanie, jako że właśnie to jest problemem, który chcemy zwalczyć. A sprowadzanie instytucji wymagających kwalifikowanych kadr jest oczywistym środkiem do tego celu. Budowanie tego rodzaju instytucji w regionach o brakach kadrowych możliwe jest poprzez ich instytucjonalne powiązanie z podmiotami istniejącymi w ośrodkach metropolitalnych, na zasadzie tworzenia oddziałów. W ten sposób wzbudzamy proces odwrotny do obserwowanego w przestrzeni kraju: skłaniamy kadry „metropolitalne” do migracji (choćby tylko czasowej) do ośrodków „drugorzędnych”.

Rozwiązanie takie czyni zadość postulatowi deglomeracji, a jednocześnie pozwala uniknąć niedogodności związanych z przenoszeniem instytucji już istniejących. Jest to swoista deglomeracja „przedzająca”.

Niesprawiedliwe i niecelowe uprzywilejowanie Warszawy

Finansowanie rozwoju infrastruktury technologicznej na potrzeby SBŁ oraz PMIB będzie wyglądało następująco: w przypadku, kiedy projekt inwestycyjny będzie wdrażany przez podmioty sektora nauki zlokalizowane w Warszawie, będzie on finansowany w ramach KPO, w innych przypadkach domyślnym źródłem finansowania będą mechanizmy polityki spójności. (...) Ma to szczególne znaczenie, jako że ok 40% potencjału badawczego Polski zlokalizowane jest w Warszawie oraz okolicach (KPO, s. 74)

Istotą polityki spójności jest zmniejszanie przewagi konkurencyjnej ośrodków nadmiernie rozwiniętych nad pozostałymi regionami. Służy temu przyznanie środków wsparcia regionom wymagającym interwencji, zaś pozbawienie tychże środków regionów najlepiej rozwiniętych. Jak podnoszono wyżej, równomierne wsparcie regionów rozwiniętych i kryzysowych będzie prowadziło do zwiększenia nierówności rozwojowych.

Proponowany zapis w KPO o uprzywilejowaniu Warszawy w zakresie finansowania projektów w sferze badawczo-rozwojowej stoi w sprzeczności z ideą polityki spójności. Natomiast ograniczenie dostępności środków wsparcia w Warszawie byłoby bodźcem do

deglomeracji „uprzedzającej”, to jest tworzenia nowych jednostek warszawskich instytucji w innych regionach.

PRZECZYTAJ TEŻ Unia bankowa - czego uczy nas historia? Doświadczenia regulacji sektora bankowego w Unii Europejskiej wobec planów wprowadzenia Unii bankowej

Stwierdzenie, iż „ok. 40% potencjału badawczego Polski zlokalizowane jest w Warszawie” powinno być odbierane jako ostrzeżenie przed nadmiernym skupieniem kapitału ludzkiego i materialnego. Aglomeracja Warszawy z przyległym regionem stanowi nie więcej niż 10% potencjału ludnościowego Polski. Mamy zatem do czynienia z kilkukrotną nadkoncentracją potencjału badawczego, podobnie zresztą jak wszelkich innych funkcji wyższego rzędu. Zjawisko to narasta i jest oceniane jako zagrożenie dla policentrycznego charakteru sieci osadniczej w Polsce.

Tymczasem w projekcie KPO przywołane stwierdzenie zdaje się być brane jako argument za utrzymaniem koncentracji sfery badawczo-rozwojowej w Warszawie. Podejście do tego problemu należy nuansować. Z jednej strony celowe jest umacnianie pozycji warszawskiego ośrodka naukowego w skali kontynentalnej, z drugiej – wzmocnienie innych, w tym nowych ośrodków w skali kraju. Należy tu zatem rozróżnić celowość wzrostu jakościowego i ilościowego. W ramach obecnego potencjału celowe jest wspieranie rozwoju jakościowego. Natomiast w przypadku tworzenia nowych jednostek warszawskich instytucji celowe jest ich umiejscawianie w innych miastach na zasadzie oddziałów.

Wniosek praktyczny: potrzebne ustalenia polityki przestrzennej do KPO

Z powyższego płynie wniosek praktyczny do zapisu w KPO, względnie w stosownym dokumencie wykonawczym. Powinny zostać zdefiniowane cele polityki przestrzennej, które mają zostać osiągnięte przy okazji wykonania Planu. Zapis musi mieć charakter ustalenia planistycznego, to jest nie dawać możliwości podejmowania działań z nim sprzecznych.

W skali kraju celowe będzie wskazanie ośrodków i regionów kryzysowych, w których powinny być skupiane inwestycje w infrastrukturę społeczną wyższego rzędu, o charakterze kadrotwórczym. Jednocześnie powinny zostać określone zasady, według których możliwe będzie prowadzenie tychże inwestycji jako nowych oddziałów instytucji istniejących w ośrodkach metropolitalnych.

W skali funkcjonalnych obszarów miejskich należy zdefiniować rodzaje terenów, na których będą lokalizowane inwestycje o charakterze centrotwórczym. Poza śródmieściami mogą to być tereny poprzemysłowe bądź inne obszary wymagające rewitalizacji, jednak pod

warunkiem możliwości budowania dzielnic o charakterze miejskim, centralnym. W tym drugim przypadku należy określić standardy dostępności komunikacją publiczną.

W skali lokalnej należy określić standardy urbanistyczno-architektoniczne dla inwestycji powstających w ramach KPO. Inwestycje te powinny stanowić wzorzec podnoszenia jakości przestrzeni w danym mieście; być nośnikiem prestiżu, co ma szczególne znaczenie w ośrodkach zdegradowanych, o zniszczonym wizerunku. Standardy powinny narzucać szczegółową lokalizację obiektu odpowiednią do tworzenia reprezentacyjnej, wielofunkcyjnej przestrzeni publicznej. Utworzenie takiej przestrzeni z przewidzianymi usługami towarzyszącymi powinno stanowić integralną część inwestycji w ramach KPO.

Polska, oględnie mówiąc, nie należy do czołówki państw prowadzących skuteczną politykę przestrzenną. Równoważenie rozwoju i deglomeracja w skali kraju, przeciwdziałanie suburbanizacji w skali obszarów miejskich, uprzywilejowanie transportu zbiorowego w skali miejscowej - to jedynie piękne hasła pozostające w sferze teorii. W praktyce widzimy dalsze skupianie wszelkich funkcji w nielicznych ośrodkach władzy, żywiołowy rozrost zabudowy w obszarach podmiejskich i wsteczne rozwiązania urbanistyczne sprzyjające masowej motoryzacji. Na tym ponurym tle nadzieję budzi uwzględnienie reformy ustroju planowania przestrzennego jako składnika Krajowego Planu Odbudowy. Oby się udało. Warto jednak przy tym zadbać, aby pozostałe działania podejmowane w ramach Planu nie stały w sprzeczności z deklarowanymi celami polityki przestrzennej państwa.

PRZECZYTAJ TEŻ Informatyzacja służb skarbowych - sposób na zwiększenie dochodów budżetu