

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 367

Gospodarka przestrzenna Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej

Redaktorzy naukowi

Jacek Potocki

Jerzy Ładysz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Justyna Mroczkowska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Agata Wiszniowska

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-474-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	11
Franciszek Adamczuk: Tritia – nowa forma i instytucja integracji europejskiej.....	13
Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak: Dzienna mobilność mieszkańców małych miast Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego.....	21
Magdalena Belof: Wyzwania planowania przestrzennego na poziomie regionalnym	30
Piotr Chmiel, Leszek Stanek: Efektywność ekonomiczna realizacji dróg dla zabudowy mieszkaniowej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	38
Joanna Cymerman: Uwarunkowania przekształceń struktury własnościowej gruntów na Pomorzu Środkowym w latach 2000–2012.....	50
Łukasz Damurski: Uczestnicy procesu podejmowania decyzji przestrzennych na szczeblu lokalnym. Teoria i praktyka.....	59
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Wielofunkcyjność czy jednofunkcyjność? Uzdrowiska w obliczu przemian przestrzennych	68
Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz: Fundusze unijne czynnikiem kształtującym funkcję turystyczną w wybranych gminach regionu jeleniogórskiego.....	76
Piotr Hajduga: Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce a kształtowanie kapitału ludzkiego.....	90
Piotr Idczak, Karol Mrozik: Ocena efektywności kosztowej rozwiązań kształtujących retencję zlewni rzecznej jako sposobu ograniczania zagrożenia powodziowego	102
Marian Kachniarz: Prymusi i maruderzy – aktywność inwestycyjna gmin dolnośląskich	112
Anna Katola: Znaczenie równości płci dla długookresowego wzrostu gospodarczego.....	119
Olgierd Kempa, Jan Kazak: Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne a podatki od nieruchomości.....	128
Lidia Klos: Zanieczyszczenia obszarowe na terenach wiejskich województwa zachodniopomorskiego	136
Piotr Krajewski: Problemy planistyczne na terenach parków krajobrazowych w sąsiedztwie Wrocławia na przykładzie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego.....	147

Natalia Krawczyszyn: Kierunki polityki turystycznej w euroregionach polsko-czeskich – unifikacja czy dywersyfikacja produktu turystycznego po granicza?	155
Barbara Kryk: Projekt modelu wsparcia na rynku pracy młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym	163
Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a jakość usług publicznych w praktyce badań na poziomie lokalnym	170
Grażyna Leśniewska: Wpływ rodziny na kształtowanie postawy obywatelskiej społeczeństwa	178
Jerzy Ładysz: Kierunki rozwoju zielonej infrastruktury we wrocławskim obszarze funkcjonalnym	186
Urszula Markowska-Przybyła: Zastosowanie ekonomii eksperymentalnej do pomiaru kapitału społecznego	196
Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska: Realizacja wybranych programów wspierających rolnictwo w Parku Krajobrazowym „Dolina Baryczy”	204
Piotr Mijał: Aspekty prawne konkurencyjności specjalnych stref ekonomicznych	214
Katarzyna Milewska-Osiecka: Nowe budownictwo mieszkaniowe w świetle polityki funkcjonalno-przestrzennej strefy podmiejskiej Łodzi	223
Agnieszka Ogrodowczyk: Polityka mieszkaniowa a współczesne przekształcenia obszarów śródmiejskich – przykład Łodzi	232
Jan Polski: Ekologiczne, społeczne i ekonomiczne aspekty ładu przestrzennego w regionie	240
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Poziom rozwoju infrastruktury społecznej we Wrocławiu	248
Zbigniew Przybyła: Rozwój zrównoważony jako koncepcja dynamiczna kształtowania przestrzeni gospodarczej	256
Adam Przybyłowski: Stan infrastruktury transportu drogowego w Polsce z uwzględnieniem aspektów bezpieczeństwa	261
David Ramsey: Ocena atrakcyjności osiedli we Wrocławiu	272
Janusz Rosiek: Wpływ implementacji pakietu klimatyczno-energetycznego (PKE) Unii Europejskiej na równoważenie rozwoju społeczno-gospodarczego krajów członkowskich ugrupowania	281
Anna Skorwider-Namietko, Jarosław Skorwider-Namietko: Gospodarka odpadami jako element zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego	292
Beata Skubiak: Polityka regionalna wobec zmian demograficznych	301
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Kapitał społeczny jako czynnik wspierający innowacyjność małych przedsiębiorstw na przykładzie województwa lubelskiego	310

Agnieszka Stacherzak: Typologia funkcjonalna gmin Dolnego Śląska a Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.....	322
Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran: Subiektywne i obiektywne mierniki ubóstwa energetycznego	332
Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz: Podstawy ekonomiczne kształtowania i racjonalnego wykorzystania miejskiego systemu zielonej infrastruktury	340
Katarzyna Tarnawska: Analiza determinant rozwoju regionalnego w świetle ewolucyjnej geografii ekonomicznej	350
Alina Walenia: Polityka spójności Unii Europejskiej a zmiany systemowe w zarządzaniu finansami publicznymi.....	359
Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera: Strategie rozwoju gmin mających obszary o szczególnych wartościach przyrodniczych a model zrównoważonego rozwoju	370
Marcelina Zapotoczna: Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania potrzeb mieszkaniowych w Polsce	378
Adam Zydroń, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel: Ograniczenia i możliwości zwiększania lesistości w aglomeracji poznańskiej na przykładzie gminy Rokietnica.....	387
Adam Zydroń, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski: Analiza zmian cen transakcyjnych gruntów niezabudowanych w gminie Września w latach 2002–2009	394

Summaries

Franciszek Adamczuk: Tritia – a new form and institution of European integration	20
Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak: Daily mobility of small town's inhabitants in Łódź Metropolitan Area	29
Magdalena Belof: Challenges of regional spatial planning.....	37
Piotr Chmiel, Leszek Stanek: Economic efficiency of building the roads for the residential areas in the local spatial management plans	48
Joanna Cymerman: Conditions of changes in the structure of land ownership in Central Pomerania in the years 2000–2012	58
Łukasz Damurski: Stakeholders of the spatial decision-making process on a local level. Theory and practice	67
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Polyfunctionality or monofunctionality of spas in the face of spatial transformations?	75
Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz: EU funds as the tourist function raising factor in the selected tourist communes of Jelenia Góra region	88

Piotr Hajduga: Special economic zones in Poland and the formation of human capital.....	101
Piotr Idczak, Karol Mrozik: Cost-effectiveness evaluation of solutions shaping river basin retention as a method of flood risk reduction.....	111
Marian Kachniarz: Top leaders and stragglers – investment activity of Lower Silesia communities.....	118
Anna Katola: The importance of gender equality for long-term growth.....	127
Olgierd Kempa, Jan Kazak: Functional and spatial transformation and the real estate taxes.....	135
Lidia Kłos: Territorial pollution in rural areas of the West Pomeranian Voivodeship.....	146
Piotr Krajewski: Planning problems in the areas of landscape parks near Wrocław on the example of Ślęzański Landscape Park.....	154
Natalia Krawczynszyn: Trends of tourism policy in Polish-Czech euroregions – unification or diversification of border tourist product?.....	162
Barbara Kryk: Draft model of support in the labor market of young people at risk of social exclusion.....	169
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. quality of public services in practice of research at the local level.....	177
Grażyna Leśniewska: Family influence on the attitudes of citizens society..	185
Jerzy Ładysz: Directions of development of green infrastructure in the Wrocław functional area.....	195
Urszula Markowska-Przybyła: Application of experimental economics for measuring of social capital.....	203
Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska: Implementation of selected programs supporting agriculture in the Landscape Park “Barycz Valley”.....	213
Piotr Mijał: Legal aspects of competitiveness of Special Economic Zones ...	222
Katarzyna Milewska-Osiecka: New housing construction within the spatial policy for suburban zone of Łódź.....	231
Agnieszka Ogrodowczyk: Housing policy and contemporary changes of the inner city – example of Łódź.....	239
Jan Polski: Ecological, public and economic aspects of the spatial order in the region.....	247
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Level of social infrastructure development in Wrocław.....	255
Zbigniew Przybyła: Sustainable development as a dynamic idea of shaping the economic space.....	260
Adam Przybyłowski: Road transport infrastructure development in Poland with special emphasis on safety issues.....	271
David Ramsey: Assessment of districts attractiveness in Wrocław.....	280

Janusz Rosiek: Impact of the implementation of the EU Climate and Energy Package (EU CEP) on socio-economic development of selected EU countries	291
Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko: Waste management as a part of the strategic management in local self-government units	300
Beata Skubiak: Regional policy in the face of demographic changes	309
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Social capital as a factor supporting innovative small businesses on the example of the Lublin Voivodeship	321
Agnieszka Stacherzak: Functional typology of Lower Silesia municipalities and “Development strategy of Lower Silesia Voivodeship 2020”	331
Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran: Subjective and objective measures of fuel poverty	339
Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz: Economic principles of development and rational use of urban green infrastructure system	349
Katarzyna Tarnawska: Theoretical analysis of regional development determinants in the light of evolutionary economic geography	358
Alina Walenia: EU cohesion policy vs. system changes in public finance management	369
Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera: The development strategies of communes, which are areas of special natural values with regard to the sustainable development model	377
Marcelina Zapotoczna: Taxonomic analysis of spatial differentiation of housing needs in Poland	386
Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel: Limitation and possibilities of forestation growth in the Poznań agglomeration on the example of the Rokietnica commune	393
Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski: Transaction prices changes analysis of undeveloped properties in the municipality of Września in the years 2002–2009	400

Magdalena Belof

Politechnika Wroclawska

WYZWANIA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO NA POZIOMIE REGIONALNYM

Streszczenie: W dobie jednoczącej się Europy, gospodarki globalnej, a także dominujących trendów neoliberalnych konieczne stało się poszukiwanie nowego modelu planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym. W artykule wskazano najważniejsze wyzwania, jakie związane są z tym zagadnieniem, w szczególności na współczesną niejednoznaczność pojęcia „region” i wiążącą się z tym „miętkość” przestrzeni i płynność granic.

Słowa kluczowe: planowanie, region, przestrzeń, terytorium.

DOI: 10.15611/pn.2014.367.03

1. Wstęp

Planowanie przestrzenne realizowane na poziomie regionalnym osadzone jest dziś w niezwykle skomplikowanej sieci uwarunkowań gospodarczych, politycznych i społecznych. Przede wszystkim, w dobie neoliberalnej konkurencji, która obejmuje już nie tylko podmioty gospodarki, lecz także wyzwala konkurencję miejsc i regionów, powszechnie obserwuje się marginalizację znaczenia planowania przestrzennego, zwłaszcza na poziomie ponadlokalnym. Ponadto współczesną rzeczywistość, czasem określaną mianem postmodernistycznej, charakteryzuje niepewność, spowodowana nieprzewidywalnością procesów globalnych (gospodarka, klimat, migracje i in.), niejednoznacznością wartości, które kształtują obierane cele, a wreszcie, ogromnie skomplikowaną siatką zależności instytucjonalnych, kompetencyjnych i własnościowych. Stare wzorce planowania oparte na hierarchiczności i pełnym modelu racjonalnym nie sprawdzają się. Dlatego konieczne jest poszukiwanie nowych koncepcji i modeli planowania wykorzystujących nowe, eksperymentalne formuły i narzędzia zorientowane na współdziałanie i tworzenie innowacyjnych instytucji.

2. Region jako podmiot planowania przestrzennego

Region to pojęcie definicyjnie tak rozległe, nawet w ujęciu ograniczonym do sfery administracyjno-politycznej, że jedynym pewnym stwierdzeniem, które nie naraża

nas na błąd lub ujęcie fragmentaryczne, jest to, że region zajmuje pozycję pomiędzy skalą globalną a lokalną lub że jest to „fragment przestrzeni”¹. Z tego względu, w zależności od rozpatrywanego zagadnienia, tematyki czy problemu, region definiowany jest szczegółowo i na podstawie odmiennych kryteriów. Może nim być zatem zarówno przestrzeń kontynentalna, jak też duże miasto wraz ze swym bezpośrednim otoczeniem.

Rozważając współczesne znaczenie pojęcia „region” w kontekście planowania przestrzennego, warto odwołać się do jego leksykalnych korzeni: wywodzi się bowiem od łacińskiego *regio* łączącego się z czasownikiem *regere*, który oznacza: rządzić. Określa zatem obszar podlegający określonym regułom rządzenia, co uwarunkowane jest zazwyczaj wyraźnym wydzieleniem w przestrzeni. W takim rozumieniu najprościej jest zdefiniować region jako terytorium – wydzielony administracyjnie obszar pomiędzy poziomem lokalnym a państwowym, który jest nie tylko podmiotem planowania przestrzennego, ale także platformą negocjacji polityk, pośredniczącą pomiędzy tymi poziomami². Zarządzany jest przez organy samorządu lub delegatury rządu centralnego.

W ostatnich latach, naznaczonych silnymi procesami globalizacji, region administracyjny zyskuje coraz bardziej na znaczeniu jako podmiot zdecentralizowanej polityki – np. w Unii Europejskiej region administracyjny jest adresatem subsydiów, delegowanych w odniesieniu do specyficznych kryteriów i wskaźników. W krajach europejskich moc zarządcza i odpowiedzialność regionów za określone pola polityki (społecznej, gospodarczej, edukacyjnej, innowacji itp.) cechuje ogromna różnorodność. Podobnie praktyka planowania przestrzennego na poziomie regionalnym, oparta na odmiennych modelach prawno-administracyjnych, różni się pomiędzy poszczególnymi krajami, zarówno w zakresie kompetencji instytucjonalnych, jak i zakresu merytorycznego. Mimo to planowanie przyporządkowane do regionu administracyjnego jest praktyką na ogół zrozumiałą i osadzoną w różnych, acz konkretnych ramach. Modele da się porównywać między sobą, pod kątem wielu cech i czynników.

Dziś jednak planowanie przestrzenne, które nazywamy „regionalnym”, coraz częściej wykracza poza ściśle wyznaczone granice regionów administracyjnych, łamiąc tym samym także granice kompetencyjne. Dotyczy to zarówno wykraczania „w dół” (a więc planowania subregionalnego, które tylko w niektórych krajach jest hierarchicznym elementem systemu), jak i „w górę” (planowania na poziomie ponadregionalnym, a nawet ponadnarodowym). Regionami nazywamy więc dziś obszary funkcjonalne, wewnątrz regionów administracyjnych, o trudno definiowalnych granicach, jednak wymagające wspólnego podejścia do rozwoju terytorialnego. Szczególnym przypadkiem są regiony metropolitalne, nazywane też czasami *cityregions*,

¹ K. Szmigielski, *Regionalne po co i z kim? Internacjonalizacja relacji polskich województw*, Geoprofit, Warszawa 2009.

² T. Herrschel, *City regions, polycentricity and the construction of peripherality through governance*, „Urban Research & Practice” 2009, nr 2(3), s. 240–250.

które już na przełomie lat 80. i 90. XX w. postrzegane były przez niektórych autorów jako „motory rozwoju” ery globalizacji³.

Regionami nazywamy także struktury transgraniczne, wykazujące wspólne cechy i wspólną wolę rozwoju, jak np. euroregiony czy nowe formy instytucjonalne, jakimi są Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Także większe struktury lub sieci współpracy pomiędzy suwerennymi państwami przyjmują często nazwę „region”, choć częściej używa się wobec nich sformułowania „makroregion”.

Wiele nieadministracyjnych struktur regionalnych wykazuje aktywność w sferze planowania przestrzennego, formułując przestrzenne plany strategiczne, koncepcje rozwojowe, a nawet dalekosiężne wizje (jak np. VASAB dla Regionu Morza Bałtyckiego). Od początku lat 90. XX w. w teoretycznej debacie nad pojmowaniem regionu pojawiają się coraz powszechniej pojęcia „nowy region” i „nowy regionalizm”, zwłaszcza w kontekście przeciwstawienia regionowi „staremu”, skrepowanemu granicami, nieelastycznemu, nieodpowiadającemu na wyzwania współczesnych potrzeb zarządzania i planowania dla nowych „miękkich przestrzeni” i „niewyraźnych granic”.

Obecnie pojęcie „nowy regionalizm” jest szeroko dyskutowane także w Europie, gdzie planowanie regionalne poszukuje nowego paradygmatu. Nowy region postrzegany jest tu jako konstrukcja elastyczna, dynamiczna, często wirtualna, budowana na bazie wspólnie określonych celów i woli wdrażania specyficznych polityk. Nazywany jest przestrzenią relacyjną, a częsty brak ciągłości geograficznej wyklucza możliwość planowania przestrzennego w klasycznym ujęciu. Nowe regiony kierują się zatem ku planowaniu strategicznemu, opartemu na związkach i relacjach pomiędzy tworzącymi je podmiotami. Planowanie relacyjne dla tych nowych, „nieterytorialnych” regionów charakteryzują m.in.:

- współpraca oparta na woli zaangażowanych partnerów,
- współpraca zorientowana na realizację określonych celów,
- budowa nowych struktur na zasadzie *ad hoc*,
- sieciowy charakter struktur,
- zorientowanie na cel, a nie na utrwalanie struktur,
- negocjacje pomiędzy aktorami jako główny mechanizm procesu współpracy.

3. „Miękkie przestrzenie”, niewyraźne granice i niejednoznaczne zależności

Jednocząca się Europa w coraz większym stopniu staje się przestrzenią „miękkich przestrzeni i niewyraźnych granic” poprzez procesy zmierzające do zacierania formalnych podziałów, zarówno terytorialnych, jak też kompetencyjnych. Region, jako podmiot planowania, staje się pojęciem niejednoznacznym i obejmuje wiele koncepcji od

³ Por. m.in. M. Castells, *End of Millennium. The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. 3*. Blackwell Oxford 1998, 2000; S. Sassen, *The Global City*, Princeton University Press, Princeton 1991.

poziomu subnarodowego do ponadnarodowego. Wielu autorów wskazuje na problem, jakim jest dla planowania przestrzennego i prowadzenia polityki adresowanej terytorialnie zanik przestrzeni jednoznacznie wyznaczalnych, „pojemnikowych”, jak je nazywa Faludi, zawierających się w obrębie wytyczonych granic administracyjnych⁴.

Termin „miękkie przestrzenie” w kontekście planowania przestrzennego prawdopodobnie zastosowany został po raz pierwszy w odniesieniu do reformy planowania przestrzennego w Wielkiej Brytanii⁵, gdzie na początku lat 90. XX w. zaczęto wprowadzać koncepcję planowania regionalnego, przedtem obcą tradycji tego państwa. Nowy system nie przetrwał wprawdzie próby czasu, ale pojęcie „miękkich przestrzeni” ugruntowało się w teoretycznej debacie planistycznej. Jest ono nowym elementem w nurcie rozważań teoretycznych nad współczesnym wymiarem przestrzeni, obok nowej geografii ekonomicznej P.R. Krugmana, przestrzeni innowacji R. Florydy czy przestrzeni przepływów M. Castellsa, opartej na globalnych migracjach, sieciach współpracy i zależności ekonomicznych, a wreszcie na Internecie. Ramy przestrzeni powiązań (relacyjnej) wyznaczają relacje funkcjonalne pomiędzy elementami, jak np. dystans mierzony wartością kosztów podróży czy lokalizacja, której wartość określa siła powiązań infrastrukturalnych. Zdefiniowanie i zrozumienie determinant przestrzeni relacyjnej jest szczególnie istotne dla planowania przestrzennego. Próba podejścia do planowania w takim wymiarze przestrzeni napotyka jednak na poważne trudności praktyczne, związane m.in. z faktem, że najczęściej zasięgi funkcjonalne nie odpowiadają granicom administracyjnym jednostki, która jest podmiotem planowania. Konkretnych granic wymagają zwłaszcza terytorialnie adresowane instrumenty finansowe i niełatwo przystosować je do współczesnej „porowatej” natury regionu, otwartego w zakresie pewnych relacji i szczelnie zamkniętego wobec innych.

W planowaniu relacyjnym, jak nazywają je Graham i Healey⁶, kwestie technicznomerytoryczne, choć niełatwe, nie stanowią bynajmniej głównego problemu. I chociaż nie istnieją zazwyczaj ujednocnione źródła danych i informacji, na których planowanie winno się opierać, to przestrzenie te są intuicyjnie bliskie i zrozumiałe dla planistów poprzez ich geograficzną, kulturową i funkcjonalną naturę. Głównym problemem, zwłaszcza w skali regionalnej, są natomiast kwestie instytucjonalne. Po pierwsze, dla „miękkich przestrzeni” przeważnie nie istnieją odpowiednie struktury, które samodzielnie mogłyby koordynować i zarządzać ich rozwojem, po drugie, samo

⁴ Por. m.in. S. Graham, P. Healey, *Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice*, „European Planning Studies” 1999, nr 7(5); P. Healey, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Palgrave Macmillan, New York 2006; G. Haughton, P. Allmendinger, *Planning, 'soft spaces' and metagovernance: the experiences of the Thames Gateway* 2010, <http://www.surf.salford.ac.uk> (dostęp: 30.06.2013); S. Davoudi, *Evidence-Based Planning, Rhetoric and Reality*. disP 2006, nr 65(2), A. Faludi, *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age*, Routledge, London–New York 2010.

⁵ P. Allmendinger, G. Haughton, *Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway*, „Environment and Planning A” 2009, nr 41, s. 617–633.

⁶ S. Graham, P. Healey, wyd. cyt., s. 623–646.

terytorium jako podmiot planu traci swoją jednoznaczność, a w ślad za nim rozmywa się wymiar i zasięg planu. Po trzecie, niejasna jest pozycja hierarchiczna takiego planu w systemie i jego obowiązujący prawem zakres. W efekcie planowanie zmagają się z problemem niejednoznacznych zależności kompetencyjnych w gąszczu wielu podmiotów sceny regionalnej, krajowej i lokalnej.

„Miękkie przestrzenie” i niewyraźne granice łączą się z koncepcją „nowego regionalizmu”, który obok materialistycznego wymiaru przestrzeni relacyjnej wprowadza wymiar przestrzeni relatywnej (kognitywnej), opartej na naturze ludzkiej percepcji, wartości, kultury, przekonań wobec otaczającego go środowiska. Co oczywiste, adresowanie planowania do przestrzeni relatywnej stanowi zadanie o odpowiednio wyższym poziomie komplikacji, jeśli w ogóle uznamy je za możliwe. Ten wymiar jeszcze bardziej oddala się od ujęcia terytorialnego i jego instytucjonalnej bazy.

Obecnie centralne miejsce w debacie o zarządzaniu i planowaniu „miękkich przestrzeni” zajmują obszary funkcjonalne, a w szczególności regiony metropolitalne, gdzie testowane są innowacyjne metody zarządzania i nowe modele instytucjonalne. Podejście funkcjonalne do planowania promowane jest z poziomu UE niemal we wszystkich skalach, od subregionalnych relacji miasto–wieś, przez funkcjonalne planowanie transgraniczne, aż po ponadnarodowe koncepcje makroregionalne. Promowanie i wdrażanie Strategii dla Obszaru Morza Bałtyckiego i Obszaru Dunajskiego ilustruje bardzo interesujący proces, gdy z początku miękkie przestrzenie stopniowo „utwardzają się”, zyskując własne instytucje, środki i legislację.

Nowe związki instytucjonalne, w nowych „miękkich przestrzeniach”, nie muszą być trwałe, a ich struktury mogą być budowane nielinearnie i niehierarchicznie, lecz na zasadzie struktur sieciowych. Wymaga to nowej roli planisty, jego odejścia od wyuczonych i znanych biurokratycznych procedur, a w zamian otwarcia na współpracę i poszukiwanie nowych możliwości rozwiązywania problemów.

4. Neoliberalizm i kryzys ekonomiczny

Od ponad trzech dekad planowanie przestrzenne w Europie odnajdować musi nową formułę w rzeczywistości dyktowanej przez trendy neoliberalne, co w sferze planowania przestrzennego charakteryzuje przede wszystkim zmniejszająca się rola państwa w stanowieniu regulacji dotyczących przestrzeni i delegowanie tej odpowiedzialności do sektora publicznego niższych szczebli, a także prywatnego. W konsekwencji sektor publiczny traci wpływ na kształtowanie procesów przestrzennych na rzecz wolnego rynku i jego głównych, często globalnych, graczy: prywatnych inwestorów, przedsiębiorstw, korporacji, koncernów itp. Wiąże się to także z wycofywaniem się państwa z jego tradycyjnych funkcji oddziałujących na przestrzeń, takich jak m.in. odpowiedzialność za sektor mieszkalnictwa, infrastruktury i usług publicznych. W miejsce regulacji, opartych na systemie zakazów i nakazów, wprowadza się liczne odmiany „strategii umożliwiających” i ich instrumentów, mających na celu pobudzenie energii sektora prywatnego i sił endogenicznych danego

obszaru. Otwarte pozostaje jednak pytanie, kto w istocie korzysta na tych strategiach, które często nie biorą pod uwagę pryncypiów równości społecznej, ochrony dziedzictwa, krajobrazu itp.? Odpowiedzialność za minimalizowanie tzw. błędów wolnego rynku – jedną z tradycyjnych funkcji planowania – neoliberalizm przenosi także z instytucji publicznych na szeroko pojęte „społeczeństwo”, które promuje się w tym systemie jako strażnika pluralizmu.

W kontekście przestrzeni regionalnej wydaje się, że jednym z najtrudniejszych problemów w podejściu neoliberalnym jest zapobieganie nierównościami w rozwoju regionów, subregionów i miast. Gospodarka przestrzenna bowiem, jak zauważa Kowalewski, „nie spełnia podstawowych kryteriów wolnego rynku – decydują o tym zwłaszcza – fenomen efektów zewnętrznych, nierówność w dostępie do informacji i publiczne funkcje przestrzeni”⁷.

Neoliberalna doktryna rozwoju w oczywisty sposób wpłynęła na zmianę tradycyjnych ról i narzędzi w procesie planowania. Wymusiła podejście konkurencyjne, które w urbanistyce rozpowszechniło m.in. strategie oparte na marketingu miejskim, mające na celu zachęcenie inwestorów, organizację globalnych wydarzeń i realizację megaprojektów, a w planowaniu regionalnym zrodziła koncepcje „regionu konkurencyjnego”. Koncepcja „regionu konkurencyjnego” za podstawowe determinanty warunkujące sukces regionalny uznaje: innowacyjność, ekonomię opartą na różnorodności, a zarazem specjalizacji, wysoką jakość siły roboczej, powiązania i zdolność władz do strategicznego podejmowania decyzji. Sformułowania takie jak: „region innowacyjny”, „region inteligentny”, „inteligentna specjalizacja”, „region gospodarki opartej na wiedzy” stały się niemal mantrą żargonu biurokratycznopolitycznego, zwłaszcza w UE. Planowanie przestrzenne musi poszukiwać swojego uzasadnienia w mnogości tych koncepcji. Przede wszystkim nieuniknione jest zbliżenie się do formuły planowania strategicznego, co może pozwolić na objęcie pozycji rozgrywającego w wieloszczeblowej i skomplikowanej „grze o region”.

5. Społeczeństwo i zagadnienie partycypacji

Dezaktualizacja koncepcji państwa dobrobytu i narastające ograniczanie roli państwa w wielu sektorach zarządzania publicznego, jaką przyniosły ideały neoliberalizmu, musiały wytworzyć pewną przeciwwagę dla, zorientowanych na ekonomiczny zysk, koncepcji rozwoju. Tą przeciwwagą stał się udział (a przynajmniej kontrola) społeczeństwa w zarządzaniu rozwojem, także w zakresie kształtowania otaczającej je przestrzeni.

Podczas gdy stosunkowo łatwo można zidentyfikować „graczy” i zaprojektować mechanizmy partycypacji społecznej na poziomie planowania lokalnego, to zapewnienie podobnych mechanizmów na poziomie regionalnym jest zadaniem znacznie trudniejszym. Nie wiadomo bowiem, czy w – zazwyczaj kilkumilionowych

⁷ A. Kowalewski, *Kryzys planowania miast w Polsce*, „Przeгляд Urbanistyczny” 2009, nr 1, s. 7.

społecznościach – należy zapewnić bezpośrednie prawo do współdecydowania każdemu obywatelowi, a jeśli tak, to w jaki sposób, czy może jedynie samorządnie wybranym reprezentantom społeczności regionalnej, bazując na pryncypiach demokracji. Osobną kwestią jest ogromnie złożona natura planowania regionalnego i komplikacja jego narzędzi, stąd nasuwa się pytanie: jak zarządzać procesem partycypacji, aby był on zrozumiały, niepodatny na populistyczne uproszczenia i nade wszystko efektywny.

Ścierają się tu dwie zasadnicze koncepcje: elitystyczna i partycypacyjna. W koncepcji elitystycznej zmiana systemowa polega na tym, że proces planowania na poziomie regionalnym rozszerzony jest o udział aktorów z kręgów zarządzania pochodzących z innych szczebli (np. lokalnego) i z organizacji pozarządowych. Sfera prywatna reprezentowana jest niemal wyłącznie przez sformalizowane organizacje biznesowe lub wpływowe przedsiębiorstwa. Ten model, oparty na współpracy elit, nazywany jest często zarządzaniem (*governance*), w odróżnieniu od rządzenia (*governance*), skompromitowanego przez system liberalny⁸.

Bardzo często model elitystyczny nie spełnia jednak ani oczekiwań coraz bardziej świadomego społeczeństwa, ani ambicji samych planistów chcących znacząco „otworzyć” i upublicznić proces planowania, nie ograniczając go jedynie do reprezentantów powołanych w drodze wyboru. W skali regionalnej najczęstszym kanałem komunikowania się ze społeczeństwem są media (prasa, telewizja, Internet), a także wszelkiego rodzaju zorganizowane debaty publiczne. Wydaje się, że największy skutek działania te przynoszą w obszarach, gdzie wytwarza się specyficzna „tożsamość regionalna”, o co z pewnością łatwiej w regionach mniejszych obszarowo i spajających społeczność wokół stosunkowo łatwych do zidentyfikowania wspólnych interesów. Takimi regionami są m.in. obszary metropolitalne.

6. Podsumowanie

Współcześnie planowanie przestrzenne na poziomie regionalnym jest zagadnieniem ogromnie skomplikowanym, wiąże się bowiem z koniecznością zrewidowania i ponownego uporządkowania wielu powiązanych pojęć, takich jak m.in.: „planowanie przestrzenne”, „planowanie regionalne”, „polityka i gospodarka przestrzenna”, a wreszcie określenia samego pojęcia „region”. Dla praktyki planowania przestrzennego szczególnie istotnym wyzwaniem jest dzisiaj niejednoznaczny, aterytorialny wymiar przestrzeni i łączący się z tym problem bazy instytucjonalnej, której nie sposób w tej sytuacji definiować jednoznacznie. Neoliberalny model rozwoju, dominujący obecnie w gospodarce europejskiej i światowej, wymusza podejście wieloszczeblowe w zarządzaniu regionem, a także wprowadza do procesów decyzyjnych tradycyjnie przyporządkowanych państwu nowych aktorów, także ze sfery prywatnej. Planowanie regionalne łączy się z trudnymi dylematami planowania dla obszarów wzrostu i recesji, a także z koniecznością zapewnienia udziału społeczeństwa w procesach planowania.

⁸ J. Glasson, T. Marshall, *Regional Planning*, Routledge, Abingdon 2007.

Literatura

- Allmendinger P., Haughton G., *Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway*, "Environment and Planning A" 2009, nr 41.
- Belof M., *Teoria a praktyka planowania regionalnego. Doświadczenia polskie w planowaniu przestrzennym po 1998 r.*, Oficyna Wydawnicza PWR, Wrocław 2013.
- Castells M., *End of Millennium. The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. 3.* Blackwell Oxford 1998, 2000.
- Davoudi S., *Evidence-Based Planning, Rhetoric and Reality*. disP 2006, nr 65(2).
- Domański R., *Nowa geografia ekonomiczna według Paula Krugmana*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu 2010, nr 161.
- Faludi A., *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age*, Routledge, London–New York 2010.
- Glasson J., Marshall T., *Regional Planning*, Routledge, Abingdon 2007.
- Graham S., Healey P., *Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice*, "European Planning Studies" 1999, nr 7(5).
- Haughton G., Allmendinger P., *Planning, 'soft spaces' and metagovernance: the experiences of the Thames Gateway* 2010, <http://www.surf.salford.ac.uk> (dostęp: 30.06.2013).
- Healey P., *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Palgrave Macmillan, New York 2006.
- Herrschel T., *City regions, polycentricity and the construction of peripherality through governance*, "Urban Research & Practice" 2009, nr 2(3).
- Hubbard P., *Revenge and Injustice in the Neoliberal City: Uncovering Masculinist Agendas*, Antipode 2004.
- Kowalewski A., *Kryzys planowania miast w Polsce*, „Przegląd Urbanistyczny” 2009, nr 1.
- Masica O., *Od Bałtyku po Maghreb? Koncepcja makroregionu w UE*, [w:] M. Gniazdowski (red.), *Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Dunaju. Implikacje dla Polski i Grupy Wyszehradzkiej*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2011.
- Misztal A., Misztal P., *Rozwój regionów w Unii Europejskiej w świetle Nowej Geografii Ekonomicznej Paula Krugmana*, 2012, <http://www.pitwin.edu.pl> (dostęp: 30.06.2013).
- Metzger J., Schmitt P., *When soft spaces harden: the EU strategy for the Baltic Sea Region*, "Environment and Planning A" 2012, nr 44(2).
- Sassen S., *The Global City*, Princeton University Press, Princeton 1991.
- Szmigiel K., *Regionalne po co i z kim? Internacjonalizacja relacji polskich województw*, Geoprofit, Warszawa 2009.

CHALLENGES OF REGIONAL SPATIAL PLANNING

Summary: In the era of uniting Europe as well as the global economy and the dominant neo-liberal trends it has become necessary to search for a new model of spatial planning at the regional level. The article discusses the key challenges that are connected with this issue, in particular an ambiguity of contemporary concept of the region and related matters such as „softness” of the space and fuzziness of the boundaries.

Keywords: planning, region, space, territory.