

PRACE NAUKOWE

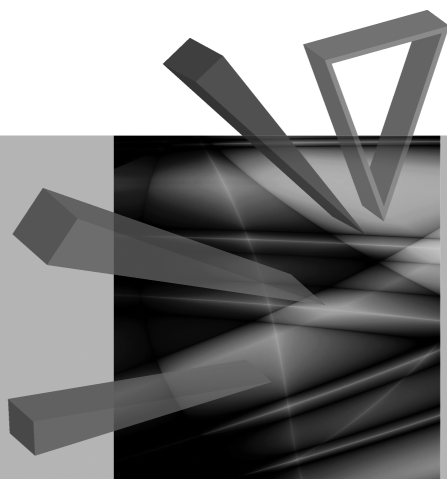
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

320

Gospodarka przestrzenna Uwarunkowania ekonomiczne, prawne i samorządowe



Redaktorzy naukowi

Jacek Potocki

Jerzy Ładysz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

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 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-347-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Bartosz Dąbrowski: Uwarunkowania prawne i przestrzenne realizacji inwestycji w postaci parku solarnego.....	11
Katarzyna Domańska, Anna Iwanicka: Konkurencyjność przedsiębiorstw mleczarskich a kryzys gospodarczy na przykładzie województwa lubelskiego.....	20
Marcin Jurewicz: Źródła finansowania działalności izb gospodarczych	31
Marcin Kalinowski: Kontrakt wyborczy czy artykulacja interesów? Dylematy kształtowania polityki gospodarczej na szczeblu lokalnym	38
Alina Kulczyk-Dynowska: Kształcenie w zakresie wiedzy ekologicznej a zrównoważony rozwój regionu.....	46
Henryk Łabędzki: Kapitał ludzki i społeczny na przygranicznych obszarach wiejskich w południowo-zachodniej Polsce.....	56
Magdalena Łyszkiewicz: Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle polskich uregulowań prawnych	67
Piotr Maleszyk: Specyfika lubelskiego rynku pracy.....	80
Karol Mroziak: Zmiany jakości życia mieszkańców w gminie wiejskiej podlegającej suburbanizacji.....	91
Ciechosław Patrzalek, Maria Heldak: Rola rzeczoznawcy majątkowego w gospodarowaniu gminnym zasobem nieruchomości	102
Andrzej Pawlik: Klasyfikacja województw pod względem poziomu innowacyjności.....	111
Agnieszka Perzyńska: Marka w marketingu terytorialnym	120
Jan Polski: Ekonomiczne znaczenie ładu przestrzennego w regionie	128
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Przekształcenia bazy ekonomicznej Wrocławia.....	137
Adam Przybyłowski: Strategie regionalne polskich województw w obszarze zrównoważonego rozwoju i transportu	145
Małgorzata Rogowska: Koncepcja kreatywnego miasta w teorii i praktyce.	156
Anna Romanów-Struzik: Analiza postępów w procesie kontraktacji i wydatkowania w ramach PO KL w latach 2007-2010	166
Łukasz Satola: Zróżnicowanie wykorzystania funduszy Unii Europejskiej w układzie centrum – peryferia	176
Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak: Przemiany funkcjonalne obszarów wiejskich Dolnego Śląska w latach 1996-2010	186
Alina Walenia: Kierunki i cele polityki rozwoju regionalnego Podkarpacia w latach 2007-2013	196

Magdalena Wiśniewska: Współpraca międzysektorowa na rzecz dynamizacji procesów innowacyjnych.....	207
Dariusz Zawada: Miasto jako produkt skumulowany	216
Adam Zydrón, Piotr Szczepański: Ekonomiczne implikacje decyzji planistycznych a kształtowanie struktury przestrzennej gminy Luboń	226

Summaries

Bartosz Dąbrowski: Legal and spatial conditions of performance of solar farm investment.....	19
Katarzyna Domańska, Anna Iwanicka: The competitiveness of dairy enterprises and economic crisis (on the example of Lublin Voivodeship) .	30
Marcin Jurewicz: Sources of financing of the activity of chambers of commerce	37
Marcin Kalinowski: Electoral contract or articulation of interest? Dilemmas of forming of economic policy on the local level	45
Alina Kulczyk-Dynowska: Education in the field of ecological knowledge and sustainable development of the region.....	55
Henryk Łabędzki: Human and social capital on borderland rural areas in south western Poland	66
Magdalena Łyszkiewicz: Management control in local government in the light of Polish legislature	78
Piotr Maleszyk: Characteristics of the labour market in Lublin Voivodeship	90
Karol Mroziak: Changes of quality of life in a rural community undergoing suburbanization.....	101
Ciechosław Patrzalek, Maria Heldak: The role of the expert in real estate in the management of communal property resources	110
Andrzej Pawlik: The classification of innovation level in voivodeships.....	119
Agnieszka Perzyńska: Brand in territorial marketing.....	127
Jan Polski: Economic meaning of spatial order in region.....	136
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Transformation of Wrocław economic base	144
Adam Przybyłowski: Sustainable development and transport in the Polish voivodeships strategies	155
Małgorzata Rogowska: Creative city concept in theory and practice.....	165
Anna Romanów-Struzik: Progress analysis in the process of contracting and spending under Human Capital Operational Programme in the period 2007-2010.....	175
Łukasz Satola: The differences in the use of the European Union funds in the centre – peripheries system	185

Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak: Functional transformation in rural areas of Lower Silesia in the years 1996-2010.....	195
Alina Walenia: Directions and aims of the regional development policy for the region of Podkarpacie in the years 2007-2013.....	206
Magdalena Wiśniewska: Fostering innovation processes through inter-sectoral cooperation	215
Dariusz Zawada: City as a cumulative product	225
Adam Zydróż, Piotr Szczepański: Economic implications of planning decisions and shaping spatial structure of Luboń community	236

Jan Polski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

EKONOMICZNE ZNACZENIE ŁADU PRZESTRZENNEGO W REGIONIE

Streszczenie: Znaczenie ładu przestrzennego w rozwoju regionalnym jest dotychczas mało doceniane. Jego brak jest coraz bardziej odczuwany w dostępności terenów rozwojowych. Jednakże ciągła presja praw rynku i brak skutecznego systemu planowania przestrzennego w Polsce pogłębia ten problem. Ład przestrzenny jest uwzględniany głównie w planowaniu lokalnym, co nie daje pozytywnych efektów w tym zakresie w skali regionów. Autorska sugestia uwzględnienia poprawy ładu w planowaniu przestrzennym na szczeblu regionalnym jest warunkiem osiągnięcia coraz wyższego stopnia spójności terytorialnej tych jednostek. Uzasadnienie tej tezy jest głównym celem artykułu. Wyzwaniem obecnego czasu jest podjęcie prac nad ideą samego ładu we wszystkich jego aspektach, jak i nad systemem planowania przestrzennego w Polsce.

Słowa kluczowe: spójność terytorialna, ład przestrzenny.

1. Wstęp

Przestrzeń, jej zasoby i sposób zagospodarowania stają się coraz ważniejszymi czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego. Ten fakt jest szczególnie istotny w kontekście konstruowania polityki rozwoju i zagospodarowania samorządowych jednostek terytorialnych szczebla regionalnego i lokalnego. Podaż terenów „kurczy się” z dwóch zasadniczych względów. Po pierwsze, tereny i ich zasoby nie są produktem. Są dane przez naturę, nie można ich powiększać. Po drugie, sposób zagospodarowania przestrzeni nie zawsze odpowiada obecnym oczekiwaniom jej użytkowników. Niedogodności częściowo wynikają z istniejącej, utrwalonej zabudowy historycznej, częściowo zaś z nadmiernej swobody gospodarki gruntami w warunkach wolnego rynku. Nade wszystko w Polsce nie dopracowano się skutecznego systemu stałej, planowej poprawy ładu przestrzennego, dynamizującego rozwój społeczno-gospodarczy.

Zdaniem autora, nieład przestrzenny umacnia się w całym kraju, a szczególnie wokół dużych miast oraz w regionach Polski Centralnej i Południowo-Wschodniej, gdzie niekorzystny dystans w poziomie rozwoju do regionów zachodnioeuropejskich jest wyjątkowo duży. Z tego właśnie względu autor podejmuje próbę naświetlenia

znaczenia ładu przestrzennego jako czynnika wzrostu ekonomicznego, a szerzej: rozwoju gospodarczego, głównie w skali regionów. Jest to główny cel tego artykułu.

W zakresie treści akcentuje się znaczenie ustawowo określonych aspektów ładu w zagospodarowaniu przestrzennym, nie tylko w skali lokalnej, lecz także regionalnej. Ład przestrzenny w pełnym wymiarze jego treści jest koherentny z ideą spójności terytorialnej. Stąd też obydwie te cele powinny obowiązywać zarówno w polityce rozwoju regionalnego, jak i lokalnego. Na użytek skutecznej polityki wspomagania rozwoju w wymiarze terytorialnym autor proponuje powołanie do życia pojęcia „przestrzeni ekonomicznej” i jej kształtowanie z punktu widzenia dwóch innych, wiodących celów unijnych, to jest wzrostu konkurencyjności oraz rozwoju zrównoważonego.

2. Mechanizmy wolnego rynku a ład przestrzenny

Mechanizmy wolnego rynku z natury pogarszają porządek w zagospodarowaniu przestrzennym, zwłaszcza na terenach atrakcyjnych inwestycyjnie. Użytkownicy terenów z natury skupiają uwagę na warunkach miejsca dla siebie w rzeczywistym stanie zagospodarowania przestrzennego danej jednostki terytorialnej (miasta/gminy wiejskiej). Samorządy lokalne najczęściej ulegają naciskom inwestorów. Udośćniają im miejsca, które aktualnie są względnie atrakcyjne, lecz perspektywicznie mogą być funkcjonalnie problemowe (kolizyjne). Zjawisko to jest widoczne zwłaszcza w dużych miastach, gdzie niewielkie rezerwy terenów, a nawet potencjalnie atrakcyjne place są coraz częściej zabudowywane.

Chaos w zabudowie jest widoczny nie tylko w centrach, ale i na obrzeżach miast, a także w ich sąsiedztwie. Przez to marnotrawione są zasoby gruntów miejskich i podmiejskich. Narastają ograniczenia uporządkowanej rozbudowy miast i poprawiania rzeczywistej ich atrakcyjności dla wszystkich użytkowników, w tym dla firm, instytucji, obsługi i warunków życia mieszkańców oraz przyjezdnych. Skutki żywiowości rozwoju w zagospodarowaniu przestrzennym są jaskrawo widoczne. Przykładem są choćby trudności natury prawnej i technicznej przygotowania budowy dróg szybkiego ruchu, przebudowy lokalnych układów komunikacyjnych i obwodnic miast. Przykładem tego rodzaju problemów jest również zdekapitalizowana, historyczna tkanka zabudowy starych części miast.

Żywiłowa natura wolnego rynku sama sobie i innym użytkownikom terenu piętrzy ograniczenia, a nawet bariery przestrzenne sprawnego funkcjonowania i rozwoju. Warunkiem koniecznym zapobiegania chaosowi w zagospodarowaniu terenów jest publiczna kontrola tego procesu, merytorycznie oparta na planowaniu określającym ład przestrzenny. Sztuka definiowania ładu przestrzennego w określonym wycinku terytorialnym nie jest łatwa. Każdy teren ma sobie właściwe cechy przyrodnicze, osadnicze i gospodarcze. Ma też sobie właściwą historię gospodarczą i jej wyraz przestrzenny oraz konfigurację interesów uwzględniających rzeczywistość, a nie planowaną przyszłość. Ten układ sił upoważnia władzę publiczną do tworzenia koncepcji ładu w zagospodarowaniu terenów poprzez planowanie przestrzenne.

Praktyka planowania przestrzennego w skali lokalnej istnieje w Polsce od wielu dziesięcioleci. Nieco później, i to w formie studialnej, rozpoczęto prace nad polityką przestrzennego zagospodarowania obszarów funkcjonalnych i regionów, a także kraju. Wpływ planowania krajowego i regionalnego na koordynację planowania lokalnego był i nadal jest zbyt wąty. Stąd też miejscowe planowanie przestrzenne nie jest wystarczająco koordynowane w skali regionalnej. Ma zatem duży zakres swobody rozwiązań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego¹.

Faktyczna swoboda rozwiązań planistycznych w fazie przygotowywania gminnych/miejskich dokumentów planistycznych jest pozorna. Jest destrukcyjna z dwóch zasadniczych względów. Po pierwsze, suma ładów lokalnych, choćby całkowicie prawidłowo określonych, nie tworzy ładu w skali regionalnej, a ten jest niezaprzeczalnie potrzebny dla realizacji wymienianych tu trzech wiodących celów unijnych. Po drugie, należy mocno brać pod uwagę, że proces miejscowego planowania przestrzennego w zasadniczej mierze jest oparty na wnioskach prywatnych właścicieli gruntów, gminnych zadaniach inwestycyjnych i w nikłym stopniu na zadaniach rządowych. Rozwiązania projektowe, oparte na zbiorze tych wniosków, są możliwe tylko w granicach objętych planem miejscowym. Zatem zakres swobody kształtowania porządku w przestrzeni i kreatywna rola projektanta w tym zakresie jest niewielka.

Planowanie przestrzenne w Polsce jest co najmniej potrójnie „zatomizowane”. Po pierwsze, jest zatomizowane poprzez duży wpływ prywatnych właścicieli gruntów na obszarze objętym planem. Po drugie, jest zatomizowane poprzez brak możliwości uwzględniania racji ponadlokalnych w planistycznych rozwiązaniach lokalnych. Szansa na istotną poprawę ładu przestrzennego w obecnym stanie prawnym jest niewielka. Nie ma postępu w umacnianiu się miast jako generatorów rozwoju regionalnego. Rozproszenie przestrzenne potencjałów rozwojowych w historycznie ukształtowanych układach sieci osadniczej jest niezmiennie. Jest to trzecie oblicze omawianej atomizacji, osadzającej się na gęstej sieci podziałów administracyjnych na szczeblu gminnym. Arena konfliktów interesów między racjami planistycznymi gmin a właścicielami gruntów oraz między racjami gminnymi a regionalnymi i krajowymi jest sama w sobie poważną siłą, wydatnie przeszkadzającą poprawie ładu przestrzennego.

3. Motywy i kierunki działań

Przełamanie obecnej, niekorzystnej sytuacji w stanie zagospodarowania terenów wiejskich, miast, regionów i kraju nie jest i nie będzie łatwe w najbliższej przyszłości. Jednakże prace w tym zakresie powinny być rozpoczęte jak najszybciej. Uchroni to polskie regiony od narastających barier rozwojowych. Owe bariery wspomaga-

¹ A. Kowalewski, *Stanowisko Sekretariatu Krajowego Habitat w sprawie realizacji Agendy Habitat i stanu gospodarki przestrzennej w Polsce*, „Urbanista” 2006, nr 5 (41), s. 9-10.

ją się wzajemnie, tworząc swoiste „węzły gordyjskie”² rozwoju regionalnego i lokalnego, co jest jaskrawo widoczne we wschodniej części kraju.

Wspomniane już wiodące cele Unii Europejskiej mogą być drogowskazami motywów i kierunków prac podejmowanych na rzecz poprawy ładu w korzystnym dla rozwoju zagospodarowaniu terytorium kraju, jego wszystkich regionów, miast i terenów wiejskich. Zgodność między trzema naczelnymi celami unijnymi, obowiązującymi wszystkie kraje członkowskie UE, to jest: spójnością, konkurencyjnością i rozwojem zrównoważonym, jest możliwa przede wszystkim na płaszczyźnie planowania przestrzennego. Podkreśla się to choćby w Agendzie Terytorialnej Unii Europejskiej 2020 z 2011 r., gdzie zapisano, „że policentryczny i zrównoważony rozwój ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia spójności terytorialnej”³. W tymże dokumencie podkreśla się także potrzebę „opracowywania i przyjmowania zintegrowanych strategii i planów zagospodarowania przestrzennego”⁴.

Unicestwienie skomplikowanych i coraz mocniej zaciskających się węzłów gordyjskich w gospodarce przestrzennej będzie wymagało radykalnych rozwiązań, które można metaforycznie nazwać „cięciami aleksandryjskimi”. Przygotowanie tych cięć wymaga jednak wypracowania w kręgach intelektualnych identyfikacji i popularyzacji motywów poprawy ładu przestrzennego, innymi słowy określenia, czemu on służy. W próbie odpowiedzi można wskazać, że służy on:

- tworzeniu dogodnych warunków rozwoju przedsiębiorczości i miejsc pracy oraz wymiany dóbr, a zatem pomnażaniu i transferowi kapitału;
- poprawie stanu środowiska przyrodniczego poprzez rzadszą i bardziej możliwą do opanowania antropopresję w różnych jej formach;
- poprawie jakości środowiska zamieszkania i standardów obsługi człowieka;
- zmniejszaniu kolizji i konfliktów między różnymi funkcjami terenów;
- poprawie stanu środowiska kulturowego i wzmacnianiu jego tożsamości;
- poprawie estetyki krajobrazu przyrodniczego, kulturowego i osadniczego, zwłaszcza miejskiego.

Wymienione w ogólnej formie motywy odpowiadają poszczególnym aspektom ładu przestrzennego, zapisanym w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵, gdzie pod tym pojęciem rozumie się „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, spo-

² Por. J. Polski, *Gordian knots in development of Eastern Poland's regions*, [w:] *The Triple Mezzogiorno? Southern Italy – Eastern Germany – Eastern Poland*, red. A. Kukliński, E. Malak-Pętlicka, P. Żuber, Ministry of Regional Development, Warsaw 2010, s. 347-370.

³ Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020: W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech, tekst polski, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa 2011, pt. 25, s. 5.

⁴ Tamże, pt. 61, s. 11.

⁵ DzU 2003, nr 80, poz. 717.

łeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”⁶. Warto tu zwrócić uwagę na określenie harmonijnej całości planowanego obszaru. To wyrażenie pojawia się także w definicji ciągle dyskutowanej spójności terytorialnej. W jednej z publikacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego zaznacza się, że według opinii państw członkowskich Unii Europejskiej „spójność terytorialna może być rozumiana jako zapewnienie harmonijnego, zrównoważonego i policentrycznego rozwoju różnego rodzaju terytoriów”⁷. Harmonijny rozwój musi znajdować swój wyraz terytorialny. Jest to więc idea merytorycznie zbieżna z istotą ładu przestrzennego.

W przytoczonej definicji spójności terytorialnej występuje także pojęcie policentrycznego rozwoju. Jest to ważny element ładu w skali regionalnej. Odnosi się do kształtowania układów osadniczo-gospodarczych, opartych na sieci miast. Stąd też kojarzenie ładu przestrzennego z celem spójności terytorialnej jest możliwe i celowe przede wszystkim w skali regionalnej. Zatem z tego właśnie szczebla potrzebna jest koordynacja miejscowego planowania przestrzennego.

Zaniedbania w obecnym stanie gospodarki przestrzennej w Polsce i w systemie jej planowania wywołują potrzebę uruchomienia działań w dwóch zasadniczych kierunkach. Jednym jest konkretyzacja idei ładu przestrzennego we wszystkich jego wymienionych aspektach, zarówno w skali lokalnej, jak i regionalnej⁸. Drugim jest sprawność instytucjonalno-prawna samego planowania przestrzennego⁹. Obydwa kierunki działań są warunkiem koniecznym kształtowania efektywnej, regionalnej przestrzeni ekonomicznej.

4. Regionalna przestrzeń ekonomiczna

W istocie jest to zbiór miejsc, stref i pasm w obrębie regionów administracyjnych, w których prowadzona jest działalność gospodarcza pomnażająca, transferująca i obsługująca obrót kapitału we wszelkich możliwych jego formach. Innymi słowy, są to miejsca i obszary generowania oraz pasma przepływu kapitału. Jest to także wszelka infrastruktura warunkująca sprawność tego procesu.

Ciągła przestrzeń geograficzna regionów nie jest jednolicie zaangażowana w pomnażanie i transfer kapitału. Są miejsca i pasma bardziej i mniej znaczące w tym zakresie. Szkielet przestrzeni ekonomicznej regionów stanowią miasta koncentrujące mieszkańców i pozarolniczą działalność gospodarczą oraz szeroko rozumiana sieć komunikacyjna. W ujęciu sektorowym jest to gospodarka prywatna, w tym przedsię-

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2003, nr 80, poz. 717, art. 2, pkt 1.

⁷ *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2009, s. 11.

⁸ Por. A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce drogi i bezdroża regulacji ustawowych, Unia Metropolii Polskich*, Warszawa 2005, s. 46-51.

⁹ Por. Z. Zuziak, *Skuteczność planowania przestrzennego – między teorią a praktyką*, „Urbanista” 2004, nr 5 (17), s. 12-15.

biorczość i gospodarstwa domowe, a także gospodarka publiczna należąca do sfery samorządowej oraz do państwa.

Koncentracja przestrzenna tej działalności w miastach sprzyja tworzeniu nie tylko zysku w firmach (korzyści wewnętrznych) i miejsc pracy (korzyści zewnętrznych)¹⁰. Tym i innym korzyściom nieodłącznie towarzyszą różnorodne, wymierne oraz niewymierne niekorzyści. Są to obciążenia różnych użytkowników przestrzeni dla siebie (wewnętrzne) oraz dla bliższego i dalszego otoczenia (zewnętrzne). Zarówno korzyści, jak i niekorzyści zewnętrzne można podzielić na trzy zasadnicze sfery, w tym: gospodarczą, społeczną i przyrodniczą. W sferze gospodarczej przejawiają się w poziomie dochodów, kosztów i strat. W sferze społecznej jest to poziom i struktura obsługi potrzeb, natomiast w sferze przyrodniczej mniejszy lub większy stopień presji na środowisko.

Relacje między korzyściami i niekorzyściami zewnętrznymi układają się różnie. Zależą od różnych uwarunkowań, w tym coraz mocniej od sposobu zagospodarowania przestrzennego regionów i jednostek osadniczych. Na ogół najkorzystniejsze relacje z punktu widzenia wszystkich trzech sfer osiągają regiony o wysokim udziale ludności i działalności gospodarczej skupionej w miastach. Jednakże nie jest obojętny kształt ich sieci.

W regionalnej przestrzeni ekonomicznej ważną rolę odgrywają efekty zewnętrzne o zasięgu lokalnym, od źródła tworzenia do miejsc osiągania. Ich strumień jest wyraźnie uzależniony od wielkości ośrodków koncentrujących potencjał społeczny i gospodarczy. Małe ośrodki miejskie tworzą na ogół niewielki strumień korzyści, jak i niekorzyści zewnętrznych lokalnych. Są słabymi generatorami rozwoju. Ich wpływ aktywizujący najbliższe otoczenie sięga kilku najbliższych gmin i to w ograniczonym zakresie obsługi. Każda z tych sfer znajduje swoje odzwierciedlenie w kosztach prywatnych i publicznych.

Z kolei wielkie miasta generują szeroki strumień korzyści, lecz również coraz mocniej piętrzące się niekorzyści, przejawiające się m.in. w kosztach komunalnej obsługi użytkowników. Narastające bariery sprawnego funkcjonowania i rozwoju wielkich miast, a także przeważnie chaotycznie zurbanizowanego ich otoczenia są coraz dotkliwiej odczuwane. Ich usuwanie jest z zasady trudne technicznie i prawnie, jest także wysoce kapitałochłonne. Oparcie przestrzeni ekonomicznej regionów w zasadniczej mierze na monocentrycznej sieci miast z jednym, wyraźnie dominującym ośrodkiem centralnym, znacznie ogranicza dyfuzję wielu korzyści zewnętrznych, zwłaszcza na obszary peryferyjne. Peryferyjność geograficzna zaczyna coraz mocniej skutkować w sferze społecznej i gospodarczej.

Spójność intraregionalna, rozumiana jako sprawność i intensywność powiązań społeczno-ekonomicznych między różnymi częściami regionów, zwłaszcza rozległych terytorialnie, wymaga przełamywania monocentryczności osadniczo-gospodarczej. Przeciwwagą niekorzystnej dominacji stolic większości województw (poza

¹⁰ Por. P. Bury, T. Markowski, J. Regulski, *Podstawy ekonomiki miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993, s. 47-48.

górnoląskim) mogłyby być inne miasta mające funkcje wielkomiejskie. Na nich powinien opierać się policentryczny (wieloośrodkowy) układ systemu generowania rozwoju regionalnego¹¹. Brak takich miast, przeciętnie liczących niewiele ponad 100 tys. mieszkańców, jest poważnym osłabieniem regionalnych mechanizmów generowania rozwoju. Jest to jaskrawo widoczny hamulec rozwoju wszystkich województw Polski Wschodniej. Stolice tych województw także nie zdołały dotychczas rozwinąć funkcji metropolitalnych. Przeważnie nie mają też połączeń drogami szybkiego ruchu ani lotnisk (poza Rzeszowem) dających im otwarcie komunikacyjne na kraj i Europę.

Pięć województw Polski Wschodniej ma najniższy w kraju poziom urbanizacji, w tym niski udział mieszkańców miast w ogólnej liczbie ludności oraz rzadką sieć miast dużych i średnich. W województwie lubelskim gęstość sieci miast jest prawie dwukrotnie niższa niż średnio w kraju. To właśnie województwo zajmuje w różnych rankingach ostatnie miejsce w Polsce nie tylko pod względem sytuacji społeczno-gospodarczej, ale także tempa rozwoju. Jest wyrazistym przykładem regionu o silnych, negatywnych związkach między niską urbanizacją a stanem gospodarki i tempem jej rozwoju. Jest jednocześnie najbardziej jaskrawym przykładem regionu obciążonego niekorzystną strukturą przestrzeni ekonomicznej.

5. Racje ekonomiczne a inne aspekty ładu przestrzennego

Refleksja nad kumulacją problemów coraz mocniej zapętlonych we wspomnianych już tzw. węzłach gordyjskich między urbanizacją a poziomem rozwoju regionów Polski Wschodniej, w tym lubelskiego, nasuwa kolejną kwestię. Jest to kwestia siły i kierunku wzajemnego oddziaływania między zmianami jakościowymi w przestrzeni ekonomicznej i w innych przestrzeniach odpowiadających poszczególnym aspektom ładu. Przestrzeń geograficzna jest jedna. Przez to związki między różnymi funkcjami terenów są niezaprzeczalne, choćby pośrednie. Uzasadnione jest więc stwierdzenie, że wzajemne oddziaływanie między poszczególnymi sześciami „przestrzeniami tematycznymi” są niezerowe. Pola wzajemnych relacji między odpowiadającymi tym przestrzeniom aspektami ładu można ułożyć w formie macierzy kwadratowej o wymiarach 6×6 . Ten układ ilustruje tabela 1.

Policentryczność osadnictwa i gospodarki w regionach, oparta na dynamicznym rozwoju miast, determinuje efektywność gospodarki sektora prywatnego i publicznego w całym regionie. Jest wyrazem postępu w kształtowaniu przestrzeni ekonomicznej. Jest drogą do usprawniania mechanizmów rozwoju samopomnażającego się (pole 2,2). Koncentracja przestrzenna potencjału ludzkiego i materialnego odciąża tereny wiejskie od intensywnego osadnictwa i przeludnienia agrarnego, zatem uwalnia duże przestrzenie od niekontrolowanych i trudnych do opanowania obciążeń środowiska przyrodniczego (pole 1,2). Tworzy zurbanizowane formy ży-

¹¹ Por. M. Budzyński, *Przekształcanie przestrzeni*, „Urbanista” 2007, nr 2(50), s. 32.

cia społeczności lokalnych z lepszymi standardami obsługi (pole 3,2). Pozwala na racjonalne kształtowanie sprawnej sieci infrastruktury technicznej, w tym komunikacyjnej (pole 4,2). Daje większe szanse środowisku kulturotwórczemu na rozwój jego dóbr materialnych w krajobrazie miast i ich otoczeniu (pole 5,2). Wreszcie, tworzy społeczny klimat poprawy poziomu estetycznego, a zatem i atrakcyjności miast dla wszystkich ich użytkowników, w tym przyjezdnych (pole 6,2). Poprawa ładu przestrzennego z racji ekonomicznych jest więc komplementarna, a nie konfliktowa wobec wszystkich innych branych tu pod uwagę jego aspektów. Wyrażna poprawa owej komplementarności jest realna w długim czasie. W krótkich okresach mogą występować sytuacje konfliktowe, zwłaszcza w wymiarze lokalnym.

Tabela 1. Macierz relacji między poszczególnymi aspektami ładu przestrzennego w regionie

Czynniki Skutki	1. ekologiczny	2. ekonomiczny	3. społeczny	4. funkcjonalny	5. kulturowy	6. estetyczny
1. ekologiczny	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6
2. ekonomiczny	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6
3. społeczny	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6
4. funkcjonalny	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5	4,6
5. kulturowy	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5	5,6
6. estetyczny	6,1	6,2	6,3	6,4	6,5	6,6

Źródło: opracowanie własne.

Pomijając szczegóły analizy, należy podkreślić, że odwrotne oddziaływanie poprawy ładu przestrzennego w każdym aspekcie na atrakcyjność ekonomiczną regionów (pola drugiego wiersza macierzy) także jest jednoznacznie korzystne. W długich okresach może wydatnie wspomagać ich konkurencyjność, rozwój zrównoważony oraz spójność.

6. Podsumowanie i wnioski końcowe

Analiza porównawcza treści celów poprawy ładu przestrzennego i spójności terytorialnej wyraźnie wskazuje na ich kompatybilność, zarówno w skali regionalnej, jak i lokalnej. W polskiej rzeczywistości musi być praktycznie spełniony jeden warunek. Cel poprawy ładu przestrzennego powinien być wyraźnie, indywidualnie określony w planach zagospodarowania województw. Natomiast spójność terytorialna powinna być przetłumaczona na skalę lokalną. Ponadto uzupełniającym warunkiem jest integracja planowania strategicznego wspomagania rozwoju i planowania przestrzennego na obydwu tych szczeblach.

Ład przestrzenny jest warunkiem efektywności gospodarki regionalnej i lokalnej, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Wszystkie jego aspekty określają jakość miejsca dla wszelkiego rodzaju użytkowników. Innymi słowy, jest to jakość produktu terytorialnego, przejawiająca się w możliwych do osiągnięcia efektach wewnętrznych i zewnętrznych, w tym w relacjach korzyści do niekorzyści. W szer-

szej skali (poza miejscem funkcjonowania) jest to jakość przestrzeni ekonomicznej miast/gmin i regionów. Jest to także jakość innych przestrzeni odpowiadających poszczególnym aspektom ładu. Spójność terytorialna w regionach może być poprawiana przede wszystkim poprzez skuteczne i racjonalne planowanie przestrzenne.

Historycznie kształtowane zagospodarowanie przestrzenne regionów i miast jest trudno podatne na szybkie zmiany. Ponadto nie ma powszechnego zrozumienia w różnych środowiskach społecznych na znaczenie poprawy ładu przestrzennego na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego.

Literatura

- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020: *W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, Gödöllő 2011 (tekst polski).
- Budzyński M., *Przekształcanie przestrzeni*, „Urbanista” 2007, nr 2 (50).
- Bury P., Markowski T., Reguński J., *Podstawy ekonomii miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993.
- Jędraszkowski A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005.
- Kowalewski A., *Stanowisko Sekretariatu Krajowego Habitat w sprawie realizacji Agendy Habitat i stanu gospodarki przestrzennej w Polsce*, „Urbanista” 2006, nr 5 (41).
- Polski J., *Gordian knots in development of Eastern Poland's regions*, [w:] *The Triple Mezzogiorno? Southern Italy – Eastern Germany – Eastern Poland*, red. A. Kukliński, E. Malak-Pętlicka, P. Żuber, Ministry of Regional Development, Warsaw 2010.
- Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2003, nr 80, poz. 717.
- Zuziak Z., *Skuteczność planowania przestrzennego – między teorią a praktyką*, „Urbanista” 2004, nr 5 (17).

ECONOMIC MEANING OF SPATIAL ORDER IN REGION

Summary: The meaning of spatial order in the regional development is so far little valued. There is a serious lack of spatial order in the availability of developmental areas. However, the permanent pressure of the market principles and the lack of the effective spatial planning system in Poland deepen this problem. Spatial order is taken into account mainly in the local planning which does not give the positive effects in this sphere in the scale of the regions. The requirement to achieve higher degree of the territorial cohesion of these entities is the author's suggestion to take into account the improvement of spatial order at the regional level. The main problem of this article is the justification of this thesis. The challenge of the present time is to take on the work about the idea of the very order in all its aspects and about the system of spatial planning in Poland.

Keywords: territorial cohesion, spatial order.