

PATRYCJA BRAŃKA
PIOTR SERAFIN

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**TEZY I WNIOSKI Z SESJI PANELOWYCH
PROWADZONYCH NA KONFERENCJI
*POLITYKA REGIONALNA W POLSCE
W ŚWIETLE WYZWAŃ XXI W.*
Zorganizowanej 24-25 czerwca 2010 r. w Krakowie
przez Katedrę Gospodarki Regionalnej UEK oraz KPZK PAN**

Abstract: Report on the Panel Sessions Held during the Conference *Regional Policy in Poland in the Light of Challenges of the XXIth Century* Organized by the Department of Regional Sciences at the Cracow University of Economics and the Committee for Spatial Economy and Regional Planning at the Polish Academy of Sciences, Cracow 24-25 June 2010. The paper contains basic conclusions and proposals for the spatial and regional policy of Poland that have been outlined during two parallel sessions. The first one has been focused on the *Problems of public space in the processes of urban and regional development*. The discussion has been divided into four main questions:

1. What kind of the public space features determine the urban areas development today?
2. Public space as the collective property – dilemmas of public and private property protection.
3. What role do the territorial authorities and private investors play in the public space management and urban areas development processes?
4. What are the instruments for public space protection and management?

The aim of the second panel session – *Achievements and weaknesses of the regional policy of Poland – assessments and recommendations for the policies and science*, has been to answer four questions:

1. How the European Union Cohesion Policy influences the Polish regional policy and what are its consequences?
2. Has the territorial reform in 1998 lived up to the expectations, does the new system need changes?
3. What are the necessary changes in the regional policy that result from the ideas of flows and place economy that have recently dominated the theories of regional development?
4. What are the most evident gaps in the sphere of regional sciences?

Prezentowane opracowanie przedstawia najważniejsze wnioski i rekomendacje, jakie zostały sformułowane w toku dwóch sesji panelowych odbywających się w ramach konferencji *Polityka regionalna w Polsce w świetle wyzwań XXI w.*, której efektem jest prezentowana publikacja. Opracowanie składa się z dwóch części, z których każda zawiera zestawienie najważniejszych wniosków stanowiących efekt dyskusji prowadzonych podczas każdej z sesji.

1. Przestrzeń publiczna w rozwoju miast i regionów

Dyskusja pierwszej sesji moderowana przez prof. dr. hab. Tadeusza Markowskiego (Uniwersytet Łódzki) toczyła się wokół tematu *Przestrzeń publiczna w rozwoju miast i regionów*. Gośćmi zaproszonymi do dyskusji byli: prof. dr hab. inż. arch. Aleksander Böhm (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), prof. dr hab. Wanda Maria Gaczek (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu), prof. dr hab. Anna Harańczyk (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), prof. dr hab. Florian Kuźnik (Akademia Ekonomiczna w Katowicach), prof. dr hab. Zbigniew Ziolo (Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie).

Główny problem do dyskusji został podzielony na cztery pytania:

1. Jakie cechy przestrzeni publicznej decydują o współczesnym rozwoju miast?
2. Przestrzeń publiczna jako wyraz interesu zbiorowego – dylematy ochrony własności prywatnej i publicznej.
3. Jaką rolę w kształtowaniu przestrzeni publicznej i w grze o rozwój miasta odgrywają władze publiczne i inwestorzy prywatni?
4. Jakimi instrumentami można kształtować i chronić przestrzeń publiczną?

Bardzo ważną rolę w organizacji i funkcjonowaniu społeczeństwa odgrywa przestrzeń. Terytoria miast i regionów tworzą wielowarstwowy układ przenikających się przestrzeni: publicznych, społecznych oraz prywatnych, będących wynikiem nakładających się aktywności i działań człowieka.

Mimo że w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przyjęto definicję *przestrzeni publicznej*, rozumianej jako „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na ich położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne”¹, specjaliści z różnych dyscyplin naukowych nieco odmiennie ją postrzegają. Inaczej akcenty w opisie i analizie przestrzeni publicznej stawiają urbaniści i architekci, inaczej oceniają ją socjologowie, innego żargonu w jej charakterystyce używają ekonomiści, co dla właściwego jej kształtowania skutkuje koniecznością współpracy i porozumienia. Niezależnie od formy własności jest to przestrzeń wspólnie użytkowana, która jest wytworem ludzkiej działalności, a o jej publicznym charakterze decyduje sposób jej użytkowania. Warto również zwrócić uwagę na ujęcie

¹Art. 2 pkt. 6 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717.

przestrzeni publicznej nawiązujące do kategorii społeczno-ekonomicznych, gdzie jest określana jako dobro wspólnie użytkowane, celowo kształtowane przez człowieka, zgodnie ze społecznymi zasadami i wartościami – służące zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych i ponadlokalnych. Przykładami przestrzeni publicznych są place miejskie, pasaże, promenady, drogi i ulice, dostępne budynki i budowle.

1.1. Jakie cechy przestrzeni publicznej decydują o współczesnym rozwoju miast?

Przestrzeń publiczna nie jest jednorodna, obejmuje jednostki o różnych cechach, między którymi kształtują się określone relacje zmienne w czasie, co wynika z tego, że kształtuje się ona w procesie historycznym. Opisywanie przestrzeni może być skutecznie dokonywane przez analizę jej cech. W toczącej się dyskusji w czasie panelu konferencji nacisk był kładziony bardziej na odczytywanie przestrzeni publicznej, niż na wskazywanie konkretnych jej prorozwojowych cech. Śledząc przebieg dyskusji dało się jednak część z nich wskazać.

Dobrze zaprojektowana przestrzeń regionalna, podobnie jak dobrze zaprojektowane miasto wpływa na rozwój i ten związek jest pewny. Wynika on z cech dobrej przestrzeni publicznej. Przestrzeń taka ma być dostępna do użytku publicznego, ogni-skuje aktywność w mieście, wyróżnia się atrakcyjnością estetyczną i kompozycyjną. Stanowi wyznacznik tożsamości miasta lub regionu, będąc swoistym symbolem, nieodłącznie kojarzonym z nim miejscem, wreszcie stanowi węzeł sieci powiązań strukturalnych. Cechy elementów przestrzeni publicznej są zróżnicowane i można je prezentować w różnych przekrojach klasyfikacyjnych. Z punktu widzenia pełnionych funkcji elementy przestrzeni publicznej określa się jako produkcyjne, instytucjonalne, transportowo-składowe, rekreacyjne, rozrywkowe czy sportowe. Ich kształt może być zwarty, choć korzystniej jest, gdy mają one charakter pasmowy – integrujący przestrzeń miejską czy regionalną. Położenie elementów przestrzeni publicznej w przestrzeni regionu, jak i miasta, odgrywa istotną rolę chociażby ze względu na ich dostępność komunikacyjną i związany z tym komfort, możliwe do pełnienia funkcje, wartość społeczną czy generowane koszty utrzymania. W przestrzeni miasta można zatem wskazać lokalizacje centralne, dzielnicowe, osiedlowe, peryferyjne, w regionie są to odpowiednio: centrum regionalne, strefa wewnętrzna, zewnętrzna i peryferyjna.

Ważne jest podkreślanie ekonomicznych cech przestrzeni publicznej, ponieważ łatwiej jest, operując kategoriami ekonomicznymi, nakłonić decydentów do konkretnych działań, co przekłada się na rozwój miast. Przestrzeń publiczna powinna być nośnikiem innych dóbr publicznych, dając dostęp do wielu produktów publicznych wytwarzanych przez miasto. Ludzie w tej przestrzeni nierzadko doświadczają kontaktu ze sztuką i biorą udział w wydarzeniach artystycznych. Konkretnie korzyści ekonomiczne wynikają z prowadzonej rewitalizacji ulic, w obrębie których ogranicza się ruch kołowy, dostosowując je na potrzeby spacerowe, spotkania, zgromadzenia i handel. Potencjalne zyski są

wytwarzane także na skutek wzrostu wartości działek lokalizowanych blisko parków, obszarów zieleni publicznej, w efekcie poprawy jakości życia miejskiego. Korzyści z tego tytułu zyskuje też środowisko przyrodnicze, chociażby przez poprawę warunków siedliskowych zwierząt żyjących w miastach.

Przestrzeń publiczna jest produktem złożonym – można mówić o jej dualnym charakterze, tzn. że sama będąc produktem, nie stanowi tylko fragmentu wydzielonej przestrzeni, z której mieszkańcy mogą wspólnie korzystać, ale jest związana z efektami zewnętrznymi i dzięki nim ma o wiele większe, niż domyślne, znaczenie dla rozwoju. Wynika to z tego, że w trakcie korzystania z niej zyskuje się dostęp do innych dóbr publicznych i produktów rynkowych. Podnoszone w ramach dyskusji – właściwości przestrzeni publicznej – decydują o współczesnym rozwoju społeczno-gospodarczym miast i regionów, dostępie do zasobów, a także przekładają się na poprawę standardów jakości życia. Mieszkańcy regionów, miast podejmują działania wspólne na rzecz rozwoju – czyli dobrze realizowana, dobrze wykształcona przestrzeń publiczna ułatwia rozwój społeczny i pozwala na budowanie społeczeństwa obywatelskiego.

Warto jeszcze wspomnieć o tym, że w zarządzaniu przestrzenią publiczną mamy niesłychanie złożony mechanizm i dlatego też ważne jest jego precyzyjne rozpoznanie. Ze względu na wartość ekonomiczną elementów przestrzeni publicznej istotne jest kształtowanie optymalnych relacji funkcjonalnych zachodzących nie tylko między nimi, ale także między pozostałymi elementami miasta, układu metropolitalnego czy regionalnego. Dopiero na podstawie takiej wiedzy należy stosować metody uwzględniające zidentyfikowane uwarunkowania i środki oraz podejmować działania, które pozwolą tworzyć nową jakość przestrzeni publicznej.

1.2. Przestrzeń publiczna jako wyraz interesu zbiorowego – dylematy ochrony własności prywatnej i publicznej

Przestrzeń publiczna powinna charakteryzować się łatwą, ale podlegającą ograniczonej selekcji dostępnością, wynikającą z ograniczonego charakteru zebranych w niej dóbr publicznych. Gwarantem tego powinna być własność publiczna tej przestrzeni. O publicznym charakterze przestrzeni decyduje zbiorowy sposób jej użytkowania, a więc strona konsumpcji, a nie tylko forma własności. Dlatego prawna forma własności przestrzeni miejskiej nie determinuje formy jej użytkowania, jednak każda reglamentacja dostępu do przestrzeni publicznej oznacza powiększanie jej semipublicznego charakteru.

Przestrzeń publiczna jest zdolna do powstania dodatkowych efektów zewnętrznych, co przekłada się na bezpośrednie, wymierne korzyści związane np. z zyskiem z rosnącej wartości gruntów, a także przysparza korzyści niewymiernych, dając możliwości rozwoju społecznego – szczególnie kształtowania kapitału społecznego. Ze względu na jej złożoność i wielowymiarowy charakter efektów zewnętrznych z nią związanych, przestrzeń publiczna staje się obiektem pożądania, jest często zawłaszczana i jest źródłem wielu sytuacji konfliktowych.

Przestrzeń publiczna, semipubliczna i prywatna podlega zasadom gry rynkowej. Rywalizujące między sobą miasta i regiony, czasami nieświadomie godzą się lub biernie przyglądają zawłaszczaniu przestrzeni publicznej przez podmioty prywatne. Przekłada się to często na obciążenie lokalnych społeczności dodatkowymi, społecznymi kosztami takich decyzji. Brak reakcji ze strony władz lokalnych wynika ze słabego zaangażowania społeczności lokalnych w proces wspólnotowego współdecydowania oraz niewielkiej świadomości tych społeczności co do znaczenia dóbr publicznych – co jest bezpośrednią konsekwencją braku tradycji poszanowania dobra wspólnego. Zawłaszczaniu przestrzeni publicznej sprzyja także pojawianie się patologicznych sytuacji, w których przedkładany jest interes prywatny nad dobro wspólne, zwłaszcza w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obecny model funkcjonowania rynku nieruchomości, opierający się na systemie regulacyjnym, tworzy patologię na rynku nieruchomości i sprzyja tworzeniu tak znacznej renty urbanistycznej i lokalizacyjnej, że właściwie rozsądza system planowania przestrzennego. Bez planu, wykorzystując patologię systemu można zarobić olbrzymie pieniądze i wokół tego odbywają się działania spekulacyjne.

Takie zachowania prowadzą do degradacji przestrzeni i w konsekwencji można mówić o jej kryzysie, będącym po części efektem kryzysu w gospodarce, którego skutki mają charakter długotrwały. Ich efekty powodują potrzebę wprowadzania do przestrzeni publicznej miast nowych funkcji, tym samym powodując wysokie koszty.

Przykładem negatywnych konsekwencji przedkładania własności prywatnej nad interes zbiorowy mogą być tereny zielone w Krakowie. Początek problemów wiąże się z wdrożeniem w 1994 r. *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, w której ograniczono funkcje regulacyjne planów i zrezygnowano z obligatoryjności sporządzania planów (realizowane tylko w przypadkach szczególnych), co przełożyło się w krótkim czasie na zagrożenia dla racjonalnego gospodarowania przestrzenią w gminach, które zyskały samodzielność planistyczną. W ostatnim, znowelizowanym *Planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego Krakowa z 1994 r.*, autorstwa – prof. Z. Ziobrowskiego, m.in. wdrożono nowy pomysł na tereny zielone – koncepcję tzw. parków rzecznych – tj. terenów zielonych budowanych na szkielecie hydrograficznym rzek Krakowa, obok realizowanego dotychczas układu promienisto-koncentrycznego terenów zielonych w mieście. Wówczas, w 1994 r., można było w *Planie* zapisać przeznaczenie tych terenów jako terenów zieleni publicznej, wykorzystując to, że w większości przypadków cieką przecinały tereny częściowo niezabudowane. Ważną cechą tego dokumentu było wprowadzenie wielu zapisów uwzględniających ochronę i kształtowanie walorów krajobrazowych, co przełożyło się na powiązanie wyznaczonych terenów z warunkami ich zagospodarowania. Po 2002 r. *Plan* utracił swoją ważność, w 2003 r. uchwalono *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa*, które bazując na koncepcji *Planu ogólnego*, miało kształtować rozwój przestrzenny miasta oraz koordynować i zapewniać spójność planów miejscowych. Problemem jest to, że w nowej formule przestrzeń zapisana w planie miejscowym – jeżeli taki jest – z intencją użytkowania publicznego – najczęściej znajduje się w rękach prywatnych, co ze

względu na obowiązujące i szeroko respektowane prawo własności skutecznie podnosi koszty jej utworzenia, zniechęcając tym samym władze do podjęcia wykupu. Jeżeli zaś na danym obszarze nie ma obowiązującego planu miejscowego, którego uchwalenie często utrudniają zainteresowani inwestorzy (deweloperzy, firmy podejmujące działalność i poszukujące atrakcyjnych lokalizacji) i właściciele atrakcyjnych działek, to przy zabudowywaniu przestrzeni miejskiej dochodzi do zawłaszczania „miętko” zapisanych w *Studium* przestrzeni publicznych (m.in. wspomnianych terenów zieleni). Wynika to z zaistniałej sytuacji, umożliwiającej wykorzystywanie regulacji wprowadzonych na okoliczność, kiedy nie ma planu miejscowego² – uruchomienie inwestycji może nastąpić na podstawie wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, co dodatkowo sprzyja sytuacjom patologicznym i korupcyjnym w odniesieniu do podejmujących te decyzje. W efekcie końcowym na terenie przewidywanym np. pod przestrzeń parku rzeczno pojawia się zabudowa, realizowanej na podstawie decyzji WZiZT, może w pełni przekreślić jego powstanie.

Innym, przywołanym ze stolicy w czasie dyskusji panelowej, niebezpiecznym przykładem zawłaszczania przestrzeni publicznej i lekceważenia interesu publicznego przez deweloperów była niemożność umieszczenia urn wyborczych na terenie prywatnego osiedla.

Nawiązując do obowiązujących regulacji prawnych w zakresie kształtowania ładu przestrzennego i ochrony własności publicznej, należy również wskazać na konieczność ich uzupełnienia w obszarze „styku” planów zagospodarowania przestrzennego województw i planów miejscowych. System planowania przestrzennego musi uwzględniać zasadę sprzężenia zwrotnego m.in. między planami wojewódzkimi, studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W skali województwa funkcjonują np. parki narodowe, krajobrazowe, a więc obszary, które dobrze bronią przestrzeni publicznej i interesu publicznego przed prywatnymi pomysłami, ponieważ mają swoje dyrekcje i sprzyjającą politykę. Natomiast obszarami nie wynikającymi z ustawodawstwa o ochronie przyrody, o ochronie kultury, są parki kultury – obszary te znakomicie nadawałyby się i mogłyby pełnić funkcje przestrzeni publicznej, w których interes publiczny byłby chroniony. W planie przestrzennego zagospodarowania województwa jest wiele takich obszarów, gdzie można założyć parki kulturowe, ale kompetencje w tym zakresie mają tylko gminy, w stosunku do których nie ma prawnych możliwości ich wyegzekwowania.

W wielu wdrażanych ustawach można obserwować postępującą liberalizację zapisów nawiązujących do przestrzeni publicznej. Dlatego, w imię uwzględnienia interesu publicznego powinno dążyć się do powstrzymywania działań korzystnych tylko dla pojedynczych podmiotów. Należy pamiętać o tym, że w dyspozycji mamy tylko jedną przestrzeń, która jeżeli za bardzo zostanie rozczłonkowana – to na długi czas może zo-

² Obecnie w Krakowie obowiązuje 67 planów miejscowych dających łącznie pokrycie 21,4% powierzchni miasta, <http://www.bip.krakow.pl/?mmi=417>, stan na 10.08.2010 r.

stać zniszczona. Liczenie na szybki proces dojrzewania społecznego – dzięki któremu każdy człowiek wie, na czym polega jego dobro i z sumy dóbr prywatnych stworzy coś co będzie dobrem publicznym, gdzie dojdzie do połączenia interesu prywatnego z interesem publicznym – należy obecnie ocenić za zbyt optymistyczne.

Prywatna własność może być użytkowana wspólnie (np. pasaż w galeriach handlowych) oraz odwrotnie, własność wspólnotowa może być użytkowana i konsumowana prywatnie. Na stronach internetowych Towarzystwa Urbanistów Polskich dostępna jest *Karta przestrzeni publicznej*, która powstała w 2009 r. jako efekt podsumowania dwóch konferencji w Poznaniu nt. kształtowania i ochrony przestrzeni publicznej. Jest to dokument zawierający m.in. wiele zaleceń spisanych w postaci zasad organizowania i użytkowania przestrzeni publicznych. Wśród nich podkreśla się: znaczenie sprawiedliwego dostępu do przestrzeni publicznych i minimalizację konfliktów przy ich tworzeniu oraz użytkowaniu; kształtowanie przestrzeni publicznych integrujących grupy społeczne oraz aktywne użytkowanie przestrzeni publicznych i ich wykorzystywanie do organizowania wydarzeń lokalnych³.

1.3. Jaką rolę w kształtowaniu przestrzeni publicznej i w grze o rozwój miasta odgrywają władze publiczne i inwestorzy prywatni?

Kształtowanie i racjonalne gospodarowanie przestrzenią publiczną, szczególnie będącą w dyspozycji władz publicznych nie jest zjawiskiem powszechnym, lecz cechą najlepiej zarządzanych jednostek terytorialnych. Problem ten jawi się jako istotny, zwłaszcza w sytuacji narastającego chaosu przestrzennego wielu miast i ekspansji obszarów podmiejskich, jak również postępujących procesów polaryzacyjnych, które występują w miastach i wymagają koordynacji. Odpowiednie kształtowanie przestrzeni publicznej, która jest zasobem strategicznym wymaga, poza uporządkowanym systemem prawnym oraz zaangażowaniem środków finansowych, sprawnie działających instytucji publicznych, a zwłaszcza świadomej władzy publicznej, potrafiącej wyważać sprzeczne interesy inwestorów, jednostek oraz grup społecznych. Dlatego bardzo ważną kwestią są kwalifikacje władzy oraz sukcesja podejmowanych i planowanych do realizacji zadań. Władze publiczne faktycznie spełniają swoje funkcje, jeżeli pracują na rzecz układu regionalnego czy lokalnego. Samorządy działają i planują na okres kadencji, a na ogół procesy inwestycyjne przekraczają okres ich 4-letniej działalności, dlatego trudno się krystalizują. Trudno czasem oprzeć się wrażeniu, że władza pracuje często na rzecz swoich własnych potrzeb, a w tych nie mieści się podnoszenie wartości przestrzeni publicznej.

W ramach wystąpień i toczącej się dyskusji panelowej podnoszonych było wiele postulatów precyzujących oczekiwania w stosunku do władz publicznych różnych

³ TUP, *Karta Przestrzeni Publicznej*, http://www.tup.org.pl/download/2009_0906_KartaPrzestrzeniPublicznej.pdf.

szczegółbi dotyczących kształtowania przez nie przestrzeni publicznej. Podkreślana była konieczność przeprowadzania przez najwyższe władze (parlament, rząd) działań legislacyjnych, planistycznych i organizacyjnych zabezpieczonych instytucjonalnie i finansowo, które zwiększą wpływ opinii społecznej w planowaniu społeczno-gospodarczym i przestrzennym oraz procesach decyzyjnych. O roli regionalnych i lokalnych władz można mówić w kontekście ich realnego wpływu m.in. na:

- dostęp do przestrzeni i tworzenie form przestrzennych ograniczających wykluczenie, nieuzasadnioną konkurencyjność, zawłaszczanie i dewastację;
- realizowaną lokalną politykę przestrzenną i tworzone akty prawa miejscowego, w których możliwe jest uwzględnianie oczekiwań mieszkańców wobec przestrzeni publicznej;
- wdrażanie skutecznych narzędzi do realizacji na wysokim poziomie planów zagospodarowania przestrzennego oraz dbania o ład przestrzenny, także w odniesieniu do terenów przeznaczonych na cele publiczne;
- podejmowanie współpracy z sektorem prywatnym w dziedzinie projektowania i zagospodarowania przestrzeni publicznej, w tym stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego;
- tworzenie pozytywnych relacji między władzą, społecznością i właścicielami prywatnych nieruchomości otaczających przestrzenie publiczne dla ich ochrony;
- kreowanie tożsamości miast przez pobudzanie do aktywności mieszkańców w miejskiej przestrzeni publicznej.

Ciekawym przypadkiem są miasta przemysłowe i poprzemysłowe, gdzie władzom publicznym bardzo trudno jest wypracować nowe koncepcje kształtowania śródmiejskiej przestrzeni publicznej, mimo posiadanych środków finansowych. W przypadku miast konurbacji Górnego Śląska, część z nich ma jeszcze charakter przemysłowy z rozwijającym się przemysłem nowych generacji – zaś część to miasta poprzemysłowe, w których rozwija się sektor usługowy. Przestrzeń publiczna w miastach przemysłowych i poprzemysłowych tego obszaru jest głównie związana z przestrzenią śródmiejską i kształtowaniem śródmieść, mimo że występują tu również licznie peryferyjne tereny poprzemysłowe adaptowane na tereny publiczne. Obserwuje się bardzo duże trudności z ożywieniem śródmieścia np. Katowic – problem ten powodowany jest trudnościami koncepcyjnymi oraz zastaniami po socjalizmie, tj. ukształtowanie rynku, pasażu handlowego, okolic „Spodka” – gdzie architekci proponują zawężenie tej przestrzeni. Problemem jest policentryczny układ konurbacji przez co przestrzeń publiczna ulega rozproszeniu. Następuje dekoncentracja ważnych funkcji, nie ma wystarczającej koncentracji na małej powierzchni instytucji skupiających społeczność lokalną np. teatrów, oper, które powodują, że to życie tętni nie tylko w dzień, ale również nocą. Dodatkowym problemem jest współpraca dużych podmiotów instytucjonalnych.

Współpraca taka jest szczególnie ważna, ze względu na dużą bezwładność układów przestrzennych w obszarach poprzemysłowych. Kształtowanie funkcjonalnych przestrzeni publicznych często jest niemożliwe tylko z wykorzystaniem wewnętrznych

zasobów. Rozwiązaniem może być wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego na terenie Polski poprzemysłowej. Jednak brakuje woli politycznej do realizacji „wielkich projektów”, powodowanej głównie brakiem zaufania publicznego i społecznego, wynikającym z negatywnego obrazu współpracy sektora publicznego i prywatnego. Częściowo wiąże się to z realizowanymi w tej formule dużymi projektami rewitalizacyjnymi, związanymi z zagospodarowaniem przestrzeni publicznej w obszarach miejskich, które jednak nie dały do końca oczekiwanych efektów. Poprawa tej sytuacji jest możliwa, ale konieczne jest promowanie dobrych praktyk i przykładów skutecznego partnerstwa publiczno-prywatnego, które ma szansę stać się narzędziem ekonomiczno-organizacyjnym dla kompleksowego kształtowania przestrzeni publicznych w obszarach zurbanizowanych.

Gospodarowanie przestrzenią nie jest wyłącznie domeną samorządów. Wynika to m.in. z dużej inercji struktur przestrzennych, których przekształcanie jest wolnym i mozolnym procesem. Wprawdzie samorządowe władze publiczne mają obowiązek troszczyć się o społeczny i gospodarczy ład przestrzeni, będący w jej rozporządzeniu oraz decydować o sposobie jej użytkowania, ale bez planowania regionalnego i miejscowego, wyważonej polityki regionalnej i lokalnej, zaangażowania prywatnych inwestorów i zgromadzenia środków finansowych, racjonalna gospodarka przestrzenią publiczną na szczeblu regionalnym i lokalnym nie jest możliwa.

1.4. Jakimi instrumentami można kształtować i chronić przestrzeń publiczną?

Zasadniczo nie ma problemów z określeniem docelowego kształtu i funkcji przestrzeni publicznej, znana jest też jej ranga dla procesów rozwoju społeczno-gospodarczego.

W trakcie prac nad aglomeracją poznańską analizując ochronę krajobrazu miejskiego zwrócono uwagę, że najszybciej był on niszczonej w strefie podmiejskiej. Przestrzeń publiczna jest tu gwałtownie niszczonej przy braku reakcji ze strony władz, równolegle zjawisko zawłaszczania przestrzeni publicznej zachodzi w centrum Poznania – funkcje handlowe zostały wyparte przez banki. W konsekwencji w długim okresie pojawia się problem ochrony przestrzeni publicznej. Ten i wiele innych przykładów podawanych w czasie dyskusji dowodzi, że przestrzeń publiczna jest dobrem cennym i jednocześnie ograniczonym, dlatego zachodzi pytanie, w jaki sposób ją chronić. Działania, które mogą przyczynić się dla ochrony i rozsądnego kształtowania przestrzeni publicznej były przywoływane w trakcie konferencji za publikowaną *Kartą Przestrzeni Publicznej*. Chodzi o⁴:

- stosowanie kompleksowej analizy korzyści – kosztów w procesach dotyczących zagospodarowania przestrzeni publicznej;

⁴ *Ibidem*.

- edukację społeczności lokalnej pokazującej nowe prawa i reguły globalnej gospodarki i rolę przestrzeni publicznej w rozwoju zrównoważonym oraz jej wartość dla mieszkańców;
- zintegrowane zarządzanie i planowanie rozwoju jednostek terytorialnych;
- mobilizację i aktywizację lokalnych społeczności do udziału w procesach planowania zagospodarowania przestrzennego i rozwoju;
- prowadzenie działalności inwestycyjnej w sferze zagospodarowania oraz rewitalizacji w obszarach przestrzeni publicznej, wyłącznie na podstawie prawa miejscowego spójnego z lokalną polityką przestrzenną, z jak największym udziałem społeczeństwa przy tworzeniu tego prawa i formułowaniu lokalnej polityki;
- wykluczenie nie podlegających publicznej kontroli administracyjnych procedur i decyzji jako podstawy doprowadzenia działalności inwestycyjnej.

Rozwój nowych przestrzeni publicznych polskich miast często polega na komercjalizacji przestrzeni miejskiej, co prowadzi do sytuacji, w której sposób urządzenia przestrzeni publicznej miasta zaczyna być podporządkowany realizacji interesów prywatnych inwestorów, niekoniecznie zbieżnych z interesami ogółu obywateli. Władze publiczne ograniczają się do sprzedaży gruntów, które posiadają bez narzucenia warunków, zakładając że inwestor sam wybuduje ulice, osiedla z zachowaniem przestrzeni publicznych i ładu architektonicznego – co często się jednak nie dzieje i w efekcie przybywa kolejne ogrodzone prywatne miasto w mieście.

Dla właściwego kształtowania przestrzeni publicznej konieczne jest wykorzystanie nowych, w polskich warunkach, instrumentów, uzupełniających ustawowo określone dokumenty i procedury planistyczne w sposób formalny regulujące zagadnienia kształtowania, rozwoju i rewitalizacji struktur miejskich, w tym przestrzeni publicznych. Instrumenty te można określić za nieobligatoryjne, które obejmują zarówno rozmaite przedsięwzięcia realizacyjne (podejmowane przez podmioty publiczne, prywatne, a także spółki publiczno-prywatne), jak i opracowania planistyczne o charakterze pozaustawowym, tzn. nie ujęte w obowiązującym prawie z dziedziny zagospodarowania przestrzennego. Nowe narzędzia kształtowania przestrzeni publicznych miasta mogą mieć różny charakter i zastosowanie. Należą do nich instrumenty:

- planistyczne (tj. planowanie strategiczne, planowanie użytkowania terenów, ograniczenia w prawach zabudowy, tworzenie koncepcji rozwojowych poszczególnych obszarów, określenie priorytetów rozwojowych miasta w odniesieniu do danego miejsca);
- rynkowe (tj. nabywanie gruntów na otwartym rynku, wymiana gruntów wraz ze scaleniami, wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz zagospodarowania terenów, umowy z deweloperami zabezpieczającymi interes publiczny w zakresie gruntów publicznych i ich zagospodarowania, tworzenie rezerw gruntowych na potrzeby realizacji priorytetów rozwojowych miasta, przygotowanie gotowych pod zabudowę działek uzbrojonych, o ustalonym programie użytkowym i jasnej sytuacji prawnej, prowadzenie sprzedaży terenów w różnych

- trybach, gdzie zasadą naczelną jest nie jednorazowy zysk ze sprzedaży terenu, ale długoterminowe efekty dla gospodarki, przestrzeni i środowiska miasta);
- finansowania rozwoju (tj. studia wykonywalności strat i zysków z projektowanego zagospodarowania lub przekształcenia zabudowy, tworzenie kapitału ryzyka dla celów zagospodarowania i przekształceń terenów, współpraca z sektorem prywatnym przy realizacji bardziej skomplikowanych lub ważnych dla miasta przedsięwzięć);
 - podatkowe (tj. podatki od nieruchomości *ad valorem*, roczny podatek od wartości ziemi, podatek od przyrostu wartości ziemi, podatek od prawa zabudowy, karny podatek od terenów pozostawionych wolnymi od zabudowy lub użytkowanych nieefektywnie);
 - pozostałe prawne (tj. komunalizacja terenów, ograniczenia w prawach nabywania gruntów i prawach własności, wyłączenia na cele publiczne lub – w niektórych przypadkach pod inwestycje prywatne, prawo pierwszeństwa sektora publicznego w transakcjach obrotu ziemią);
 - wspierania, tj. tworzenie specjalistycznych struktur organizacyjnych, w tym – usprawniających współpracę miasta z sektorem publicznym, bazy informacji o terenach, szczegółowe programy realizacji polityki użytkowania gruntów, tworzenie specjalnych instytucji wspomagających rozwój przestrzenny, współpraca z innymi partnerami mogącymi wspomóc miasto w tworzeniu zrębów polityki rozwoju przestrzennego, rozwinięty marketing urbanistyczny.

Z obserwacji otaczającej nas rzeczywistości wynika, że samorzady są w niewielkim stopniu zainteresowane tworzeniem innych niż planistyczne mechanizmów kontroli, w bardzo ograniczonym stopniu wykorzystywane są instrumenty podatkowe, inne planistyczne, czy też finansowe. Ponieważ każda przestrzeń w mieście zawiera rentę pozytywnych efektów zewnętrznych uzasadnione jest prawo do pobierania opłat. Szczególną rolę przypisuje się wdrożeniu i egzekwowaniu podatków, takich jak podatek *ad valorem* – który opierając się w swej konstrukcji na mechanizmie rynkowym, związanym z wartością nieruchomości, może być gwarantem spłaty kredytów zaciąganych na wyprzedzający rozwój terenów. Bez tego podatku wytwarzana renta budowlana wykorzystywana przez deweloperów rozkłada obecny system planowania. Sterowanie przestrzenią publiczną oraz stosowanie opłat urbanistycznych pozwala także ograniczyć spekulację gruntami.

Obecnie toczy się batalia o zdemontowanie systemu, w którym uczestniczą samorzady, różne lobby deweloperskie wspierane przez obcy kapitał, które wywierając presję na liberalizację powodują, że system planistyczny przestał w Polsce działać. Z masowych zachowań poszczególnych samorządów wynika, że nie jest to tylko wina niechętnych urzędników i polityków samorządowych, problemem jest system zabezpieczenia – polegający na niepodejmowaniu decyzji przez decydentów, aby nie być podejrzewanym o działania korupcyjne. Atmosfera wokół problemu korupcji w jakiej pracują samorzady, ogranicza swobodę w podejmowaniu decyzji. Problem ułomności władzy w Polsce pogłębia się.

Niski poziom kapitału społecznego powoduje, że władze publiczne są niejako jego odbiciem przez negatywną selekcję wybranych reprezentantów. Aby zmienić system wartości społecznych konieczne jest postawienie na edukację i kształcenie społeczeństwa – co jest jednak procesem długotrwałym, jednak wartym przeprowadzenia. Mądre i wyedukowane społeczeństwo będzie odporne na różne pomysły i będzie bronić przestrzeni publicznej.

Chcąc poprawnie kształtować i rozwijać przestrzeń publiczną, należy w pierwszej kolejności odbudować w instytucjach publicznych system wartości i dopiero tworzyć właściwy system regulacji. Bez takiego całościowego spojrzenia, wszystkie cząstkowe rozwiązania nie likwidują przyczyn, a jedynie skupiają się na tymczasowym ograniczaniu skutków obserwowanych negatywnych zjawisk, zachodzących w otaczającej nas przestrzeni.

2. Osiągnięcia i słabości polskiej polityki rozwoju regionalnego – ocena stanu i rekomendacje dla polityki i badań naukowych

Temat drugiej sesji panelowej moderowanej przez prof. dr. hab. Jacka Szlachtę (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie) brzmiał *Osiągnięcia i słabości polskiej polityki rozwoju regionalnego – ocena stanu i rekomendacje dla polityki i badań naukowych*. Osobami zaproszonymi do dyskusji byli: prof. dr. hab. Jerzy Hausner (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), prof. dr. hab. Andrzej Klasik (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach), prof. dr. hab. Irena Pietrzyk (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) oraz prof. dr. hab. Zbigniew Strzelecki (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie).

Celem dyskusji było znalezienie odpowiedzi na cztery pytania:

1. Jak oceniamy konsekwencje podporządkowania polityki rozwoju regionalnego Polski europejskiej polityce spójności?
2. Czy reforma terytorialna z 1998 r. spełniła swoje zadania, czy też jej rozwiązania wymagają obecnie istotnej modyfikacji?
3. Jakie powinny być zmiany w polityce rozwoju regionalnego, wynikające z wprowadzenia do praktyki nurtów teoretycznych ekonomii miejsc i ekonomii przepływów?
4. Jakie są najpoważniejsze deficyty w sferze zorientowanych na politykę rozwoju regionalnego badań naukowych?

2.1. Jak oceniamy konsekwencje podporządkowania polityki rozwoju regionalnego Polski w europejskiej polityce spójności?

Na wstępie rozważań na temat efektów podporządkowania polskiej polityki regionalnej polityce spójności Unii Europejskiej należy wyjaśnić, że podporządkowanie

to sprowadza się do przyjęcia i prowadzenia polityki respektującej unijne zasady oraz priorytety wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych. Potrzeba takiego działania jest w rzeczywistości warunkiem koniecznym, który musi zostać spełniony przez beneficjentów unijnych środków strukturalnych. Należy jednak zastanowić się, czy w Polsce oprócz z góry przyjętych, „podyktowanych” przez Unię Europejską zasad prowadzenia polityki rozwoju, wypracowano własną myśl strategiczną, warunkowaną przede wszystkim przez wewnętrzne potrzeby i uwarunkowania. Pytanie to dotyczy zarówno polskiej polityki interregionalnej, jak i polityk intraregionalnych.

Polityka regionalna jest uwarunkowana wieloma czynnikami, a jej efekty stanowią wypadkową tych uwarunkowań oraz wypracowanych wcześniej wzorców i nabytego doświadczenia. Dlatego w tym miejscu należy przywołać najważniejsze fakty, które mogły w istotnym stopniu zdeterminować efektywność prowadzenia polityki regionalnej obecnie.

- Polska w latach 2000-2004 była beneficjentem europejskich funduszy przedakcesyjnych, natomiast od 2004 r. pozyskuje środki finansowe z funduszy strukturalnych. Pozwala to twierdzić, że ten czas pozwolił, przynajmniej w pewnym stopniu, nabyć niezbędne doświadczenie w ich pozyskiwaniu.
- W okresie 2004-2006 funkcjonował *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*, przez co poszczególne regiony były pozbawione możliwości wypracowania sprawnych instytucji oraz przygotowania kadr do efektywnego zarządzania funduszami strukturalnymi na poziomie województwa.
- Brak uchwalonej strategii rozwoju regionalnego na szczeblu krajowym wyznaczającej priorytety rozwoju (rząd pierwotnie zrezygnował z uchwalenia *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, obecnie trwają prace nad jej uchwaleniem).
- Powyższy fakt przyczynia się także do braku konsekwencji w prowadzeniu polityki rozwoju przez poszczególne rządy. Kolejne rządy charakteryzowało często bardzo odmienne patrzanie na model polityki regionalnej w Polsce.
- W okresie budżetowym 2007-2013 Polska w ramach funduszy strukturalnych otrzymała do dyspozycji kwotę ponad 67 mld euro. Aby wykorzystać dostępne środki, krajowe podmioty muszą w sumie wyasygnować ponad 18 mld euro jako własny wkład do inwestycji finansowanych w ramach polityki spójności.

Nie ulega wątpliwości, że uczestnictwo Polski w polityce spójności oznacza dostęp do dodatkowych środków finansowych, stanowiących istotny wkład w realizowane inwestycje, a w wielu przypadkach umożliwiającą ich podjęcie. Fundusze unijne są z powodzeniem wykorzystywane przez polskich beneficjentów, co jest pozytywnym aspektem uczestnictwa w polityce spójności. Jednak o pełnym sukcesie będzie decydowała efektywność wykorzystania tych środków, a więc faktyczne osiągnięcie zakładanych celów.

Stosowanie przez kraje członkowskie wspomnianych wcześniej zasad wydatkowania środków finansowych ma przeciwdziałać ich nieefektywnemu wydatkowaniu, jednak jak pokazuje praktyka, brak własnych mechanizmów rozwoju, jasno określonej

wizji i priorytetów utrudnia działalność w myśl tych zasad. Niestety wydaje się, że cały dotychczasowy wysiłek polskiej polityki regionalnej skierowany był na techniczną absorpcję europejskich środków finansowych. Brak konsekwencji w dążeniu do jasno sformułowanych celów i postępowanie w myśl wcześniej przyjętej trajektorii rozwoju sprawia, że środki nie są wydatkowane efektywnie. Ich nadmierne rozproszenie w ramach nie powiązanych ze sobą projektów, niekoniecznie wynikających z przyjętej wcześniej strategii rozwoju, może powodować marnotrawienie znacznej części funduszy. Nadmierne rozproszenie środków wynika także ze źle skonstruowanych celów i działań w ramach poszczególnych programów operacyjnych, które zakładają interwencję na zbyt wielu obszarach, nie koncentrując się w odpowiednim stopniu na priorytetach. Dodatkowo, wiele podejmowanych w ramach realizacji polityki spójności działań nie wynika z faktycznych potrzeb konkretnego obszaru, ale z prowadzonej gry politycznej władz. Takie podejście do wykorzystania środków publicznych nie służy realizacji celów rozwoju i nie prowadzi do sukcesu. Wspomniane, negatywne tendencje w procesie zarządzania środkami strukturalnymi w Polsce mogą powodować, że będzie wytwarzany efekt popytowy, ale nie będzie stymulowana sfera podaży.

Ponadto, realizacja za pomocą środków unijnych nawet najbardziej naglących krajowych inwestycji bez dokonania istotnych zmian systemowych może w przyszłości stać się problemem. Przykładem może być budowana z wykorzystaniem środków strukturalnych infrastruktura drogowa, którą bez koniecznych zmian w sferze podatkowej będzie w przyszłości trudno utrzymać.

Istotnym elementem polityki regionalnej jest zarządzanie na poziomie operacyjnym, w ramach którego w Polsce nie zostały jeszcze wypracowane efektywne mechanizmy, a przynajmniej nie są one powszechnie stosowane. Proces decyzyjny dotyczący wyłaniania projektów realizowanych w ramach publicznych środków jest w wielu przypadkach mocno upolityczniony, co nie wpływa korzystnie na efektywność prowadzonej polityki. Innym problemem jest brak powszechności stosowania foresightów w przypadku dużych przedsięwzięć (powszechnie przeprowadzanych w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej).

Pewnym utrudnieniem w korzystaniu ze środków strukturalnych, szczególnie przez mniejsze podmioty gospodarcze jest nadmierna biurokratyzacja procesu pozyskiwania oraz wydatkowania tych środków. Przy czym należy podkreślić, że nie wynika ona bezpośrednio z wymogów Unii Europejskiej, ale ze zbyt skomplikowanego krajowego prawa wdrożeniowego (aktów wykonawczych).

Reasumując, korzyści z uczestnictwa Polski w polityce spójności UE, a co za tym idzie konieczność respektowania jej zasad i priorytetów, stanowi dużą szansę rozwoju. Warunkiem koniecznym do wykorzystania tej szansy jest posiadanie własnej, jasno określonej wizji rozwoju, której podporządkowane powinny być działania podejmowane w ramach polityki regionalnej kraju oraz poszczególnych województw. Ponadto w Polsce brakuje koniecznych rozwiązań instytucjonalnych np. w sferze finansów publicznych, zarządzania w sektorze publicznym, które umożliwiłyby uruchomienie

mechanizmów pozwalających na efektywne wykorzystanie funduszy strukturalnych. W świetle powyższych spostrzeżeń można sądzić, że dzisiaj polska polityka regionalna jest ukierunkowana przede wszystkim na techniczną absorpcję dostępnych w ramach polityki spójności środków, które powinny stanowić tylko dodatkową możliwość finansowania własnej polityki rozwoju.

Na podstawie tak sformułowanej diagnozy, pod adresem instytucji odpowiedzialnych za tworzenie polityki regionalnej w Polsce można sformułować następujące postulaty:

- Wypracowanie własnej wizji rozwoju oraz priorytetów, którym powinny być podporządkowane działania w ramach polityki regionalnej bez względu na rządzącą opcję polityczną.
- Przeprowadzenie koniecznych zmian systemowych a także instytucjonalnych, bez których niemożliwe jest efektywne funkcjonowanie samorządów terytorialnych w Polsce.
- Poprawa jakości zarządzania na poziomie projektów finansowanych z udziałem środków publicznych.
- Opracowanie planu rozwoju z myślą o nadchodzącej perspektywie budżetowej UE (2014-2020), wyznaczającego obszary strategiczne oraz cele polityki regionalnej kraju, na podstawie których będą opracowywane dokumenty programujące wykorzystanie środków strukturalnych.
- Opracowanie nowych, mniej zbiurokratyzowanych krajowych procedur pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych na najbliższy okres budżetowania UE.

2.2. Czy reforma terytorialna z 1998 r. spełniła swoje zadania, czy też jej rozwiązania wymagają obecnie istotnej modyfikacji?

Niewątpliwie reforma z 1998 r. stanowiąca drugi etap reformy systemu administracji terytorialnej kraju była koniecznością w procesie budowania zdecentralizowanego, demokratycznego ustroju państwa. Pojawiają się jednak głosy o zbyt późnym jej przeprowadzeniu. Powinna mieć miejsce zaraz po reformie szczebla lokalnego wdrożonej na początku lat 90. co z pewnością pozwoliłoby na sprawną budowę systemu samorządności w Polsce i wykształcenie efektywnych struktur dużo wcześniej. W dyskusji nad trafnością założeń reformy pojawiają się stwierdzenia, że wyznaczenie zupełnie nowych granic administracyjnych jednostek terytorialnych było zbyt kosztownym rozwiązaniem.

W bardziej szczegółowym odniesieniu do założeń modelu administracji terytorialnej państwa wskazuje się na:

- Słabość zarządzania na szczeblu gminnym, która ma swój wyraz m.in. w braku współpracy między gminami. Gminy zbyt rzadko jednoczą swoje wysiłki na rzecz realizacji strategicznych dla dalszego rozwoju inwestycji. Zarazem małe możliwości finansowe większości gmin uniemożliwiają podejmowanie koniecznych działań „w

pojedynkę”, przez co w kontekście dostępnych środków unijnych tracą one swoją szansę. Taki stan rzeczy m.in. jest powodowany słabością kapitału społecznego oraz niskim stopniem zaufania, które nie służą podejmowaniu współpracy nie tylko między gminami, ale także między jednostkami różnych szczebli administracji terytorialnej kraju.

- Brak strategicznego zarządzania obszarami metropolitalnymi, które będąc tzw. lokomotywami rozwoju, powinny zajmować priorytetowe miejsce w polityce rozwoju regionalnego. Widoczną słabością w zarządzaniu tymi obszarami jest planowanie przestrzenne. Prawodawstwo w Polsce przewiduje tworzenie planów przestrzennych dla obszarów metropolitalnych. Niestety brak odpowiedniej koordynacji między strategiami rozwoju a planami zagospodarowania przestrzennego w wielu przypadkach przesądza o nieefektywności podejmowanych działań. Ponadto, brak zaktualizowanej *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, która wskazywałaby strategiczne dla kraju obszary metropolitalne, niekoniecznie wyznaczone przez granice administracyjne, ale tam gdzie powstają powiązania funkcjonalne, powoduje niedostatek działań w zakresie prowadzenia polityki ich rozwoju.
- Zbyt duża liczba powiatów, które dodatkowo w wyniku braku faktycznej decentralizacji finansów publicznych są słabym ogniwem w systemie administracji terytorialnej kraju.
- Zbyt duża liczba województw, z których niektóre nie są wewnętrznie spójne przez co nie są też samodzielne z punktu widzenia myśli strategicznej.
- Niejasny, konfliktogenny podział kompetencji między wojewodą a zarządem województwa.

Należy podkreślić, że o słabych efektach reformy administracji terytorialnej kraju zdecydował w głównej mierze brak zasadniczych i pożądanych zmian w systemie finansów publicznych. Samorządowe jednostki administracyjne otrzymały szerokie kompetencje, za którymi nie podążyły adekwatne środki finansowe.

Obecny model administracji terytorialnej kraju w założeniu ma charakter polaryzacyjno-dyfuzyjny. Oznacza to, że największe ośrodki miejskie w regionach mają rozwijać się szybciej niż obszary peryferyjne, stanowiąc siłę napędową rozwoju regionów. Dzięki procesom dyfuzji mają oddziaływać na otoczenie i przez swój potencjał pobudzać sąsiednie, słabiej rozwinięte tereny. Tendencje polaryzacyjne są widoczne, natomiast brakuje mechanizmów dyfuzyjnych – takich które byłyby efektem poziomych powiązań różnych podmiotów na danym terytorium, a nie wynikały z centralnych regulacji. Powyższe spostrzeżenia pozwalają twierdzić, że szeroko rozumiany układ instytucjonalny w kraju nie jest dostosowany do powstałego w wyniku reformy modelu decentralizacyjno-polaryzacyjnego.

Podsumowując, reforma administracji terytorialnej kraju częściowo spełniła oczekiwania. Trudno jest w chwili obecnej mówić o wprowadzaniu zmian do samego modelu podziału administracyjnego, tym bardziej, że dla efektywnego funkcjonowania

sektora publicznego ważniejsza jest jakość instytucji publicznych. Dlatego w celu poprawy tego modelu w jego najsłabszych punktach można wysunąć następujące postulaty:

- Wspieranie współpracy między gminami w celu zwiększenia ich możliwości finansowych i administracyjnych oraz maksymalizacji efektów interwencji publicznej.
- Zbudowanie narzędzi i mechanizmów współdziałania różnych szczebli administracji terytorialnej kraju, jednocześnie nie łamiących zasad samodzielności poszczególnych jednostek samorządowych. Ważne są zmiany zarówno w mentalności ludzkiej, jak również rozwiązania instytucjonalne.
- Rozwiązanie problemów zarządzania obszarami metropolitalnymi (m.in. przez opracowanie spójnych dokumentów planistycznych – strategii rozwoju oraz planów zagospodarowania przestrzennego).
- Ograniczenie liczby powiatów np. przez połączenie, dzięki odpowiednim zachętom, powiatów grodzkich oraz powiatów ziemskich.
- Zrewidowanie relacji między wojewodą a marszałkiem województwa. Zasadny byłby powrót do koncepcji konstytucyjnej gdzie wojewoda jest tylko instytucją nadzoru, a nie instytucją prowadzącą politykę rozwoju.

2.3. Jakie powinny być zmiany w polityce rozwoju regionalnego, wynikające z wprowadzenia do praktyki nurtów teoretycznych ekonomii miejsc i ekonomii przepływów?

Teoria ekonomii miejsc i ekonomii przepływów stanowi nurt, który obecnie ma swoje przełożenie na wstępne propozycje i rekomendacje zawarte w najnowszych raportach i dokumentach programowych organizacji i instytucji międzynarodowych (np. ubiegłoroczny raport Banku Światowego, EU 2020).

Jedną z koniecznych zmian w polityce rozwoju regionalnego jest inne niż dotychczas pojmowanie przestrzeni oraz komunikacji. W dalszym ciągu myślimy o przestrzeni jako przestrzeni fizycznej, a nie przestrzeni komunikacji. Dotychczasowe pojmowanie przestrzeni sprowadzało się do jej wymiaru fizycznego wyrażanego np. przestrzenią miasta, która jest ograniczona, wewnątrznie domykana, samoreferencyjna, wsobna, systemowa – zarządzana regulacyjnie, a także statyczna. Rozwój cywilizacji informacyjnej powoduje, że przestrzeń musi być rozumiana inaczej – jako przestrzeń nieograniczona, otwarta, włączająca, modalna – oddziaływanie na nią musi się odbywać na zasadzie interakcji między kilkoma jej istotnymi, autonomicznymi podmiotami (punktami). Rozwój odbywa się w przestrzeni komunikacyjnej, w filozofii przepływów między wspomnianymi podmiotami, dzięki wymianie kodów, wiedzy i informacji. Takie pojmowanie przestrzeni zmienia pojęcie własności, funkcjonowanie organizacji, a także pojęcie obywatelstwa.

W kontekście tak rozumianej przestrzeni istotną rolę odgrywa problem komunikowania się w niej. W tak definiowanej przestrzeni konieczne jest inne rozumienie komunikacji, nie tylko jako komunikacji fizycznej – transportu, ale także jako komu-

nikacji treści. W celu znalezienia odpowiednich mechanizmów i środków przepływu informacji potrzebne jest instytucjonalne eksperymentowanie. Wydaje się, że poszukiwanie hybrydowych rozwiązań dla współdziałania różnych jednostek administracji terytorialnej kraju może z czasem przynieść pozytywne rezultaty. Wypracowanie systemu współpracy (między jednostkami administracji terytorialnej, a także przy współdziałaniu sektora prywatnego) może w nowej rzeczywistości być efektywnym sposobem rozwiązywania problemów na różnych obszarach (w ramach gospodarki wodnej czy gospodarki innowacyjnej).

Obecnie jako pewien mechanizm rozwoju wskazuje się tzw. przepływy urbanizujące (przepływy ludzi, inwestycji, idei). W Polsce barierą w swobodnym przepływie zasobów jest wspomniany wcześniej brak mechanizmów dyfuzji.

Istotnym aspektem w teorii ekonomii miejsca wydaje się być jakość miejsca rozumiana jako istnienie odpowiednich warunków do funkcjonowania społeczeństwa – zamieszkania, pracy, spędzania wolnego czasu oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Przy czym należy podkreślić, że miejsca charakteryzujące się atrakcyjnymi warunkami zamieszkania nie muszą pokrywać się z obszarami o najwyższym poziomie PKB na mieszkańca.

Przykładem działań podejmowanych w myśl teorii ekonomii miejsca jest inne rozumienie kultury i jej funkcji. Obecnie mamy do czynienia z korporacyjnym podejściem do kultury, tzn. inwestuje się w instytucje kulturalne (teatry, muzea) ale nie inwestuje się w kapitał ludzki i społeczny, tym samym nie wspiera się kompetencji kulturowych społeczeństwa. Ciężar problemu leży nie tylko po stronie podaży dóbr kultury, ale po stronie uczestnictwa mieszkańców w tej kulturze. Problem ten ma istotne znaczenie dla spójności i tożsamości społecznej, a także dla jakości instytucjonalnej w regionie.

2.4. Jakie są najpoważniejsze deficyty w sferze zorientowanych na politykę rozwoju regionalnego badań naukowych?

Nowe tendencje rozwojowe we współczesnym świecie, takie jak np. wzrost znaczenia informacji i wiedzy, rozwój infrastruktury informacyjnej, wzrost świadomości ekologicznej powodują potrzebę przeformułowania funkcjonujących do tej pory paradygmatów, podejścia do niektórych problemów oraz wypracowania nowych metod badania zjawisk społeczno-gospodarczych. Poruszone poniżej problemy są próbą wskazania kluczowych dla polityki regionalnej pojęć, które wymagają redefinicji oraz wskazują na te obszary, które wymagają podjęcia szerszych badań.

- Sygnalizowany wcześniej problem z definicją przestrzeni związanej ze zmianą jej właściwości, która jest efektem nowych trendów rozwojowych wydaje się być kluczowy dla dalszego rozwoju nauk regionalnych. Brak zrozumienia nowych reguł rządzących przestrzenią spowoduje, że regionalistyka nie będzie umiała

odnieść się do zachodzących zmian, ani tym bardziej wyjaśnić tego co wywołuje kryzys.

- Istotna z punktu widzenia polityki regionalnej wydaje się potrzeba odpowiedzi na pytanie, czy obecnie mamy do czynienia ze znacznym zmniejszeniem roli przemysłu w rozwoju, czy współczesne społeczeństwo można nazwać społeczeństwem postprzemysłowym? Pojawiające się coraz częściej w literaturze przedmiotu pojęcie *społeczeństwa postprzemysłowego* wydaje się być efektem m.in. nieścisłości statystycznej. W szacunkach dotyczących wielkości przemysłu nie bierze się pod uwagę *outsourcingu* będącego powszechną formą współpracy stosowanej w przemyśle. Niektóre badania wskazują, że obecne społeczeństwo ma charakter hiperprzemysłowego, a korzyści skali dalej odgrywają istotną rolę.
- Pozostając przy rozważaniach na temat roli przemysłu w dzisiejszej gospodarce należy podkreślić, że traci sens dotychczasowy podział na przemysł i usługi. Nastąpiła bowiem zmiana paradygmatu – w chwili obecnej istotna jest sfera wytwarzania. Produkty fizyczne stanowią jednocześnie intelektualny wytwór, jako przykład można podać CD-Rom, i-pod. Kraje wysoko rozwinięte budują swoją gospodarkę na informacji, wiedzy, kodach i symbolach co oznacza, że wartość dodana procesowi wytwarzania jest tam, gdzie powstał pomysł, tam też znajduje się centrum zysku. W tym sensie przemysł zmienia swoją funkcję oraz swoje miejsce w łańcuchu powiązań kooperacyjnych. W tej chwili najważniejsze jest to, co dzieje się w sferze informacji. Dlatego przed regionalistyką stoi wyzwanie wypracowania metod, które pozwolą badać przestrzeń, w której zachodzi wymiana tych informacji.
- Dylematem dla polityki regionalnej jest dzisiaj wypracowanie efektywnych sposobów oddziaływania na region. Przy czym należy podkreślić, że *region* (w literaturze przedmiotu coraz częściej używa się pojęcia *terytorium*) jest w tym sensie rozumiany jako układ gospodarczy, gdzie ważniejsze od granic administracyjnych są wzajemne powiązania i relacje. W świetle tak rozumianego regionu – terytorium oddziaływania na niego w sposób systemowy jest ograniczone. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że funkcjonuje na nim wiele podmiotów w różnych skalach czasowo-przestrzennych. Oddziaływanie na nie sprowadza się do zaproponowania pewnej grupie autonomicznych podmiotów kontrolujących pewną część zasobów, konkretnego sposobu myślenia o wspólnym rozwoju. Jednocześnie władza powinna kształtować dla tej grupy podmiotów warunki do adaptacji, gdyż podmioty te ulegając zmieniającym się w permanentny sposób wpływom będą musiały uruchamiać procesy adaptacyjne. Dlatego też budowanie teorii rozwojowych czy polityk publicznych wokół pojęcia równowagi nie ma już sensu. Równowaga powinna być traktowana jako warunki brzegowe, pewne interwały, których przekroczenie może przynieść negatywne skutki. Komunikowanie się, rozumiane jako dostęp do informacji o tendencjach w gospodarce, pozwalające na szybką reakcję jest istotne.
- Wiele miejsca w dyskusjach na temat rozwoju zajmuje sposób jego mierzenia. Najczęściej używanym wskaźnikiem jest PKB na mieszkańca, co od dawna

budzi kontrowersje. Praktyka pokazuje, że w wielu miejscach za wysokim poziomem wytwarzania nie podąża dynamika demograficzna, a wskaźnik poziomu dochodów nie jest tam najwyższy. Oznacza to, że ocena powinna się opierać nie na poziomie wytwarzania, ale podziału, ponieważ wzrost gospodarczy nie jest celem samym w sobie, ale ma zapewnić dobre warunki życia. Z tego też powodu, przykładowo została odnowiona i uzupełniona o sferę rezydencjalną teoria bazy. Jednak w dalszym ciągu mierzenie rozwoju społeczno-gospodarczego przysparza pewne problemy.