

**Problemy funkcjonowania gospodarki przestrzennej w ekorozwoju obszarów wiejskich**

JERZY KOŁODZIEJSKI  
Politechnika Gdańska

Koncepcja ekorozwoju może być urzeczywistniana jedynie przez gospodarkę przestrzenną, uwzględniającą uwarunkowania ekologiczne.

Taka ekologicznie uwarunkowana gospodarka przestrzenna nie była dotychczas w Polsce uprawiana.

Wskazuje to na konieczność sformułowania i wdrożenia nowej koncepcji metodologicznej kształtowania przemian struktur przestrzennych odpowiadających kryteriom ładu przestrzennego współzależnego z ładem ekologicznym, społecznym i ekonomicznym.

Podstawą ekologicznego paradygmatu funkcjonowania gospodarki przestrzennej jest założenie aktywnej ochrony środowiska przyrodniczego, ochrony przez racjonalne ekologicznie kształtowanie procesów rozwoju wynikające z rzeczywistej współzależności rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania, jej synergicznego wpływu na przekształcenia środowiska przyrodniczego oraz wpływu tych przekształceń na dalszy rozwój.

Ta obiektywnie uwarunkowana współzależność współczesnego rozwoju uzasadnia potrzebę stałej racjonalizacji rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, ich współzależnej integracji z procesem sterowania przeobrażeniami środowiska przyrodniczego, zgodnie z kryteriami ekologicznymi.

Ideą przewodnią tej racjonalizacji zmierzającej do kształtowania przyszłości odpowiadającej potrzebom i aspiracjom społeczeństwa jest pojęcie ładu zintegrowanego, tj. takiego po-

rządu, który wyraża się w materialnych formach i relacjach, a korzeniami sięga wszystkich aspektów rozwoju: społecznych, ekologicznych, przestrzennych i ekonomicznych.

Kształtowanie (tworzenie) takiego ładu jest także jednym z nowych wyzwań przyszłości, a w hierarchii wartości społecznych nabiera rosnącego znaczenia. Może stać się w coraz wyższym stopniu ważnym elementem polityki ekorozwoju realizującej cele poprawy jakości życia i środowiska, a także wzrostu efektywności gospodarowania, jeśli podporządkowane zostanie następującym zasadom:

#### Zasada I:

Rzeczywista współzależność podstawowych sfer rozwoju oznacza, że ład zintegrowany musi być kształtowany współzależnie - jako ład społeczny, ekologiczny, przestrzenny i ekonomiczny z równoczesnym uwzględnieniem obiektywnych praw rozwoju społecznego, ekonomicznego i przestrzennego zagospodarowania oraz naturalnych praw ładu ekologicznego. Skuteczność działań w tym zakresie zależeć będzie od poznania cech, prawidłowości i mechanizmów przekształceń strukturalnych rzeczywistości realnej oraz ich wzajemnych współzależności. Ogólne, obiektywnie uwarunkowane prawidłowości tych przemian strukturalnych wpływać będą w coraz większym stopniu na wybór działań decydujących o skuteczności sterowania racjonalnym rozwojem. Ich poznanie umożliwi wykorzystanie naturalnych właściwości i mechanizmów przekształceń strukturalnych jako czynników ułatwiających sterowanie w kierunku osiągania celów społecznie pożądanых. Umożliwi także przewidywanie czynników, które przeciwdziałają lub utrudniają realizację tych celów.

Głównym narzędziem kształtowania ładu zintegrowanego w warunkach wzrastającej złożoności rozwoju oraz współzależności przekształceń zagospodarowania przestrzennego z rozwojem społeczno-gospodarczym i zmianami środowiska przyrodniczego powinno być planowanie długookresowe, selektywnie kompleksowe i interdyscyplinarne, określające zintegrowaną politykę rozwoju uwzględniającą wzajemne powiązania występujące między polityką społeczno-gospodarczą, przestrzenną i polityką ekologiczną.

**Zasada II:**

Nadrzędnym celem kształtowania ładu zintegrowanego w uwarunkowaniach wynikających z podstawowych cech i trwałych trendów rozwoju i przestrzennego zagospodarowania kraju, a także z przewidywanych warunków przyszłego rozwoju powinno być równoważenie i harmonizacja przemian strukturalnych, prowadzące do stopniowego zmniejszania i eliminacji ukształtowanych dotychczas dysproporcji i deformacji, kształtowanie układów minimalizujących konflikty funkcjonalne, ekologiczne i społeczne, tworzenie układów, które zapewniają coraz wyższą jakość środowiska i życia oraz efektywność gospodarowania. Temu celowi muszą być podporządkowane następujące kryteria szczegółowe całego systemu gospodarowania:

- racjonalnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi, społecznymi i ekonomicznymi,
- poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń przez kształtowanie środowiska człowieka o wysokich walorach ekologicznych, użytkowych i estetycznych,
- bezwzględnej ochrony najwyższych wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego,
- zrównoważonego ekorozwoju przez zapewnienie warunków kształtujących układy równowagi w stosunku do przyjętych celów rozwoju i mechanizmów funkcjonowania przyrody,
- najwyższej sprawności funkcjonowania i efektywności kształtowanych struktur.

Kryteria te jako funkcje ogólnospołecznych celów rozwoju sprzężone z kryteriami cząstkowymi racjonalności podmiotów gospodarujących mogą być narzędziem osiągnięcia w procesie sterowania rozwojem - rozwiązań odpowiadających racjonalności ogólnospołecznej oraz podstawą minimalizacji lub rozwiązywania sytuacji konfliktowych występujących między podmiotami. Stanowią one także podstawę do waloryzacji przestrzeni oraz modelowania i projektowania przeobrażeń strukturalnych, zgodnie z kompleksowo rozumianym ładem.

**Zasada III:**

Obecny stan zagrożenia ekologicznego wielu regionów zurbanizowanych i obszarów klęski ekologicznej oraz wysoki po-

ziom zagrożenia ekologicznego całego kraju wskazuje na priorytet traktowania kryteriów racjonalnego kształtowania i ochrony środowiska przyrodniczego w kształtowaniu ładu zintegrowanego. Zgodnie z tą zasadą jednym z głównych celów racjonalizacji rozwoju i zagospodarowania przestrzennego powinno być racjonalne gospodarowanie środowiskiem przyrodniczym, a polityka społeczna, ekonomiczna i przestrzenna powinna stać się jednym z jej podstawowych narzędzi. Oznacza to konieczność wkomponowywania w system celów rozwoju i zagospodarowania przestrzennego - celów ekologicznych oraz wynikających z nich kryteriów jako bezwzględnego wymogu przekształceń strukturalnych. Powinny one prowadzić do:

- zgodności charakteru i struktury rozwoju i zagospodarowania przestrzennego z cechami i walorami środowiska przyrodniczego,

- zgodności poziomu i intensywności rozwoju i zagospodarowania z naturalną pojemnością środowiska i jego odpornością na zniszczenia,

- eksponowania wartości krajobrazowych (przyrodniczych i kulturowych) i ich harmonizowanie z zagospodarowaniem,

- tworzenia warunków społeczno-ekonomicznych i przestrzennych zapewniających ochronę unikatowych wartości środowiska,

- tworzenia warunków umożliwiających osiągnięcie utraczonej równowagi ekologicznej,

Kształtowanie ładu zintegrowanego, wmontowanego w system regulacji gospodarki przestrzennej, może stanowić podstawowe narzędzie rozwiązywania sytuacji ekologicznie konfliktowych powstających między podmiotami i uczestnikami gospodarki przestrzennej w procesie rozwoju. Zakres i sposób ich rozwiązywania zależą będzie od poznania rzeczywistego mechanizmu powstawania sytuacji potencjalnie konfliktowych, metod ich identyfikacji oraz mechanizmu podejmowania decyzji.

Istotne znaczenie dla rozwiązywania tego problemu w gospodarce rynkowej ma poznanie rzeczywistych dążeń, postaw i interesów podmiotów i uczestników gospodarki przestrzennej.

Obiektywnie uwarunkowane dysproporcje między coraz trudniej dostępnymi walorami i zasobami przestrzeni a popytem społecznym reprezentowanym przez różne podmioty gospodarujące, prowadzą do wzrostu częstotliwości i ostrości sytuacji konflik-

towych. Ich podmiotem jest przestrzeń, a treścią możliwość korzystania z jej walorów i zasobów.

Ich źródło ma także charakter obiektywny, ponieważ podmioty te jako nadrzędny cel swojej działalności przyjmują, zgodnie z ich funkcją w społecznym podziale pracy, maksymalizację efektu opartą na kalkulacji ponoszonych nakładów i uzyskiwanych korzyści. Jest to więc racjonalność cząstkowa, która preferuje minimalizację zewnętrznych kosztów rozwoju, a nie bierze pod uwagę korzyści ogólnospołecznych.

Mechanizmy ekonomiczne gospodarki rynkowej i coraz większa złożoność rozwoju struktur przestrzennych, a wraz z nią wymóg zharmonizowanego rozwoju dodatkowo wzmocnią i utrwala te sprzeczności i to na wszystkich szczeblach struktury sterowania rozwojem. Skuteczną metodą ich rozwiązywania może być system regulacji gospodarowania przestrzenią, zbudowany wg reguł kształtowania ładu ekologicznie uwarunkowanego.

Ekologiczny paradygmat funkcjonowania gospodarki przestrzennej może stanowić podstawę metodologiczną do sformułowania jej założeń w realizacji koncepcji ekorozwoju na obszarach wiejskich

W sytuacji ekonomicznej Polski przewidywanej do przełomu XX i XXI stulecia (złożony proces powolnego wychodzenia z długotrwałej recesji na drogę trwale progresywnego rozwoju z równoczesną restrukturyzacją gospodarki i państwa) - wprowadzenie zasad ekorozwoju do regulacji procesów gospodarowania we wszystkich podstawowych aspektach (społecznym, ekologicznym, ekonomicznym i przestrzennym) przebiegać powinno przez:

- powszechne i wzajemne uwzględnianie przyrodniczych uwarunkowań w sterowaniu całokształtem rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania w stopniu realistycznym społecznie, technicznie i ekonomicznie,
- promowanie ekologicznych kierunków i form w wybranych, a istotnych dla ekorozwoju sferach i obszarach działalności społeczeństwa.

Aktywna polityka ekorozwoju powinna uwzględniać te dwa wzajemne podejścia w proporcjach zależnych od sytuacji spo-

łeczno-gospodarczej i ekologicznej jej przedmiotów (obszarów, regionów), woli jej podmiotów i świadomości ekologicznej. Tworzy ona bowiem korzystne tło ekologiczne dla specjalnie podejmowanych przedsięwzięć ekologicznych np. ostrych zasad ochrony wartości najcenniejszych lub preferowanych kierunków typu: ekoturystyka, ekorolnictwo lub nawet ekoosadnictwo. Dopiero w procesie "współzależności efektów" tych obu nurtów polityki ekologicznej powstawać mogą coraz korzystniejsze warunki do stopniowego rozszerzania sfery działań w coraz wyższym stopniu, proekologicznych. Alternatywa forsownego przeprowadzenia na szeroką skalę przedsięwzięć ekologicznie wysoko zaawansowanych (typu rolnictwo lub turystyka ekologiczna) tworzy niebezpieczeństwo kształtowania się w procesie realizacji polityki ekorozwoju barier psychospołecznych lub organizacyjno-ekonomicznych.

To ogólnometodologiczne założenie odnosi się w całej pełni do obszarów wiejskich zarówno ze względu na ich rozległość i zróżnicowanie funkcjonalno-przestrzenne, społeczno-gospodarcze i przyrodnicze, jak i na wielkość celów długookresowej polityki państwa. Można w tym zakresie sformułować bowiem następującą prawidłowość: im większy i bardziej zróżnicowany wewnętrznie jest obszar, tym bardziej jego charakter jest wielofunkcyjny, a współzależność uwarunkowań rozwoju funkcji i celów długofalowych jest obiektywnie silniejsza. W takich warunkach formułowanie polityki ekorozwoju powinno być oparte na powszechnym uwzględnieniu uwarunkowań, celów i kryteriów ekologicznych współzależnie, a nie nadrzędnie w stosunku do innych, ważnych uwarunkowań, celów i kryteriów, przy selektywnym stosowaniu priorytetów i nadrzędności ekologicznych.

Aby ostatecznie wyjaśnić zasadność przedstawionych wyżej założeń metodycznych polskiej polityki ekorozwoju, możliwej do zastosowania do przełomu XX i XXI wieku (tj. w okresie ok. 20 lat), należałoby doprowadzić do:

- zdefiniowania europejskich standardów ekorozwoju (obecnie stosowanych i przewidywanych w przyszłym dwudziestoleciu) oraz skali polskiego dystansu w stosunku do nich,
- określenia polskich możliwości dostosowania się do tych standardów w najbardziej prawdopodobnych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych kraju do końca stulecia,

- określenia na tym tle możliwości i szans realizacji polityki ekorozwoju w kilku wybranych regionach w świetle sytuacji europejskiej i ogólnokrajowej.

Podstawą ekorozwoju obszarów wiejskich może być jedynie polityka regionalna prowadzona zgodnie z rzeczywistym ich zróżnicowaniem na podstawie planowania regionalnego

Opracowanie planów regionalnych wiejskich obszarów funkcjonalnych na potrzeby ekorozwoju wymaga wyjaśnienia trzech problemów.

Po pierwsze jest to problem przedmiotu planu. Obszar funkcjonalny czy region funkcjonalny? Należałoby jednoznacznie opowiedzieć się za tą drugą formułą, zgodną z całą logiką koncepcji metodologicznej gospodarki przestrzennej ekologicznie uwarunkowanej. Oznaczałoby to, że:

- głównym celem sporządzenia planu jest określenie polityki ekorozwoju lub polityki ekologicznie uwarunkowanej,
- zasadnicze kryteria delimitacji regionu wynikają jednoznacznie z określonego celu,
- organizację podmiotów planu dostosowuje się do celu głównego i zdelimitowanego z tego punktu widzenia zasięgu terytorialnego regionu,
- organizacja podmiotów planu i włączenie świadomości społecznej w proces opracowania planu kształtują już określone powiązania (to nie jest już tylko obszar planistyczny),
- niezależnie od przyszłej organizacji regionalnej kraju, określony region powinien funkcjonować jako podmiot polityki regionalnej państwa i samorządów terytorialnych, jeśli chcemy, aby cele określone w planie były realizowane.

Drugi problem to powiązanie funkcji ekologicznych z funkcjami pozaekologicznymi i celów ekologicznych z celami społecznymi i gospodarczymi regionu funkcjonalnego.

Należałoby ponownie podkreślić, że ma to decydujące znaczenie dla sformułowania spójnej polityki regionalnej, uwarunkowanej ekologicznie.

W każdym regionie występuje, w różnym stopniu ostrości, dylemat pomiędzy dwoma grupami celów strategicznych, ważnych dla ich przyszłości:

- z jednej strony to cele ekologiczne związane z ochroną i racjonalnym kształtowaniem środowiska przyrodniczego, którego wartości stanowią nieodtwarzalne dobro ogólnonarodowe,

- z drugiej zaś to niezbędna społecznie potrzeba pobudzenia rozwoju społeczno-gospodarczego regionów - zapewniająca przełamanie recesji lub nawet depresji społecznej i regresu gospodarczego znacznej ich części oraz wyjście ze strukturalnego kryzysu gospodarczego całych regionów (przestarzały technicznie przemysł, niskoproduktywne rolnictwo, strukturalny niedobór infrastruktury technicznej i społecznej itp.).

Równoległa realizacja tych dwu grup celów tylko długookresowo nie tworzy sytuacji konfliktowych społecznie, natomiast w mechanizmie nakręcania koniunktury gospodarczej (szczególnie zaś w regionach biednych) przy długookresowym deficycie środków państwowych i małej atrakcyjności dla kapitału prywatnego - może i będzie powodować sytuacje ekologicznie konfliktogenne, nawet w takich dziedzinach, jak: turystyka i rolnictwo, osadnictwo, a nawet gospodarka wodna i leśna.

Nakręcać je będzie sam mechanizm gospodarki rynkowej, w której maksymalizacja zysku podmiotów gospodarczych jest przecież celem nadrzędnym, a konkurencja możliwych korzyści decyduje o wyborze miejsca i dziedziny lokalizacji kapitału.

Przedstawione wyżej okoliczności należałoby, jak sądzę, także uwzględnić w formułowaniu regionalnej polityki ekorozwoju.

Z rzeczywistej integralności rozwoju wynika, że nie można określić (ani realizować) polityki ekorozwoju bez całej polityki społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

W tej sytuacji należałoby odpowiedzieć na co najmniej dwa pytania:

- czy realizacja określonych celów ekologicznych oraz spełnienie ukierunkowanych ekologicznie funkcji regionu w sytuacji społeczno-gospodarczej kraju do końca stulecia umożliwi realizację satysfakcjonujących (akceptowanych przez społeczeństwo) celów społecznych i gospodarczych, czy rozwiąże główne problemy wyjścia z recesji lub nawet depresji społecznej i stwo-



rzy warunki normalnego przynajmniej rozwoju społeczności lokalnych; "

- jeśli nie, to jakie wystąpią na tym tle zagrożenia i konflikty i czy są szanse na ich uniknięcie (sposoby i środki).

Trzeci problem związany jest ze skutecznością planu jako narzędzia polityki ekorozwoju. Zależy ona niewątpliwie od wzajemnego powiązania celów rozwojowych (społeczno-gospodarczych) i ekologicznych, na co już powyżej wskazano.

Głównym uwarunkowaniem organizacyjnym tej skuteczności jest jej upodmiotowienie. Obecna sytuacja organizacyjno-prawna nie stwarza korzystnych warunków jej kształtowania (formułowania i realizacji). Składa się na to:

- wyraźny dualizm i ubezwłasnowolnienie podmiotów; jego wyrazem jest układ prawno-organizacyjny, w którym państwo (jego przedstawicielem są wojewodowie) i sejmiki samorządowe jako ciała przedstawicielskie organów samorządów lokalnych nie mają ani uprawnień władczych, ani środków do prowadzenia polityki regionalnej,

- sprzeczności interesów wkomponowanych w strukturę "kolektywnego podmiotu", jakim jest np. rada regionu funkcjonalnego i brak procedur negocjacyjnych prawnie usankcjonowanych,

- brak systemu centralnego stymulującego lub wspierającego inicjatywy "oddolne" oraz ich finansowanie.

Zwielokrotnienie trudności następuje w sytuacji wielkości poziomej podmiotów (kilku województw i kilkuset gmin).

Pomimo całej złożoności formalno-prawnej, koncepcje polityki regionalnej należałoby opracowywać w dotychczasowym systemie, licząc się następnie z jej transformacją na nową strukturę jej podmiotów w zależności od przyjętego w przyszłości terytorialnego systemu funkcjonowania państwa.

Transformacja całego systemu społeczno-politycznego i gospodarczego Polski wskazuje na zasadność oderwania się od dotychczasowych reguł postępowania, chociażby były one jeszcze formalnie (prawnie) usankcjonowane

Dotyczy to także całej sfery gospodarki przestrzennej, a w tym i planowania i polityki przestrzennej (regionalnej), po-

nieważ w starych formułach tego planowania nie mieszczą się już nowe jakościowo uwarunkowania i możliwości racjonalnych rozwiązań współczesnych i przyszłych problemów Polski.

Wraz z gospodarką rynkową i procesem integracji Polski z Europą kończy się epoka planów statycznych, zorientowanych na określone stany docelowe, opartych na społecznie racjonalnych i "jedynie słusznych" celach i kryteriach. Ich alternatywą jest planowanie ciągłe i otwarte, oparte na metodologii scenariuszy rozwoju określających pole rozwoju.

W nowym systemie, sterowanie rozwojem regionów odbywać się będzie w coraz większym stopniu za pośrednictwem mechanizmów ekonomicznych, a stosowanie systemu nakazowo-administracyjnego dotyczyć będzie jedynie tych dziedzin rozwoju, których regulacja ekonomiczna, z różnych względów, będzie niewystarczająco skuteczna z punktu widzenia osiągnięcia celów ogólnospołecznych, w tym także ekologicznych.

Nowy model zdecentralizowanej organizacji terytorialnej państwa powinien zapewnić funkcjonowanie mechanizmu, który w ciągłym procesie gry społeczno-ekonomicznej umożliwia:

- identyfikację sprzeczności występujących między celami ogólnospołecznymi państwa a interesami lokalnymi i cząstkowymi samorządów terytorialnych oraz podmiotów gospodarczych,

- rozwiązywanie lub co najmniej minimalizację sytuacji konfliktowych wynikających z nieprzezwycięzonych sprzeczności przez procedury negocjacyjne i procedury decyzyjne oparte na rozwiązaniach consensusowych,

- kreowanie polityk wszystkich uczestników gry, stymulujących rozwiązania consensusowe.

Funkcjonowanie tego mechanizmu, umożliwiającego osiągnięcie równowagi interesów dzięki procedurom negocjacyjnym, mogłoby być podstawą do uzyskania consensusu społecznego, co do sposobu i zakresu realizacji celów ekologicznych oraz koncepcji ekorozwoju. W nowej demokracji przedstawicielskiej i społeczeństwa obywatelskiego jest to konieczny warunek do realizacji, nawet najbardziej oczywistych i racjonalnych celów rozwoju.