

5. KONTEKST MIĘDZYNARODOWY PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Istotnym wyzwaniem dla polskiej przestrzeni jest jej wkład w procesy rozwoju przestrzennego na poziomie suprakrajowym: makroregionalnym (np. Makroregion Morza Bałtyckiego czy Makroregion Karpacki), europejskim i globalnym. Innymi słowy, na ile cechy i sposób zagospodarowania polskiej przestrzeni pozwalają na realizację wartości i celów przyjmowanych dla tych skal przestrzennych przez społeczności międzynarodowe.

W wymiarze europejskim kluczowym dokumentem określającym kierunki rozwoju przestrzennego jest przyjęta w 2020 r. Europejska Agenda Terytorialna UE 2030. Ma ona służyć realizacji spójności terytorialnej rozumianej jako dbałość o rozwój społeczno-gospodarczy, dobry stan środowiska przyrodniczego, jakość krajobrazów, co składa się na jakość życia mieszkańców. Ta dbałość powinna dotyczyć wszystkich regionów i obszarów, gdyż zbyt duże nierówności uniemożliwiają całej Unii, państwom członkowskim, gminom i regionom urzeczywistnienie ich potencjału. Metodą osiągania tej spójności powinno być m.in. wykorzystanie kapitału terytorialnego, zarządzanie rozwojem zgodnie z zasadą subsydiarności (pomocniczości), dostrzeganie znaczenia synergicznych powiązań funkcjonalnych obszarów i miejsc o różnych potencjałach i charakterystykach rozwojowych.

Agenda Terytorialna UE 2030 stanowi wyraz przestrzenny kluczowych polityk UE, takich jak np. Zielony Ład (*Green Deal*) czy odbudowy Europy po pandemii COVID-19. W zakresie Zielonego Ładu Agenda wskazuje na możliwości wykorzystania transformacji energetycznej na rzecz rozwoju wszystkich obszarów także tych słabiej rozwiniętych. Odnośnie do odbudowy Agenda podkreśla rolę i znaczenie zwiększenia odporności gmin, obszarów funkcjonalnych regionów i krajów na negatywne i nieoczekiwane szoki zewnętrzne.

Agenda Terytorialna UE 2030 identyfikuje dwa nadrzędne cele zagospodarowania przestrzeni UE: Sprawiedliwa Europa i Zielona Europa. W ramach tych celów pojawiają się szczegółowe kierunki rozwoju. Pierwszy cel obejmuje:

- Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji, wzmacnianie drugoplanowych ośrodków wzrostu i zmniejszanie nierówności między ludźmi i między obszarami poprzez współpracę w ramach policentrycznych sieci miast, obszarów metropolitalnych i regionów.
- Wspieranie rozwoju w ramach obszarów funkcjonalnych, w tym współpraca i tworzenie sieci kontaktów w obrębie miast, a także pomiędzy miastami a otaczającymi je obszarami.

- Integrację ponad granicami krajów poprzez współpracę transgraniczną w obszarach morskich i lądowych.

Drugi cel wymaga:

- Dobrze funkcjonujących ekosystemów, neutralnych dla klimatu i odpornych na zmiany klimatyczne miast i regionów, wykorzystanie dziedzictwa kulturowego i zasobów przyrodniczych dla rozwoju w różnych skalach przestrzennych.
- Tworzenia gospodarek obiegu zamkniętego, zwiększania samowystarczalności i siły społeczności lokalnych.
- Wspieranie łączności cyfrowej i powiązań komunikacyjnych i transportowych między obszarami Europy (w tym transportu intermodalnego, lokalnych spełniających wymogi ekologiczne sieci transportowych).

Na podstawie tego dokumentu można zidentyfikować następujące cechy polskiej przestrzeni, które powinny wspierać integrację europejską: policentryczny charakter struktury osadniczej, harmonijne wiązanie zagospodarowania w różnych skalach przestrzennych ze szczególnym uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych i przygranicznych, w tym powiązań sieciowych, odporność na zmiany klimatyczne, szoki makroekonomiczne i demograficzne, wspieranie gospodarki obiegu zamkniętego i samowystarczalności miejsc, regionów i obszarów funkcjonalnych, budowanie i wzmacnianie kapitału terytorialnego dostosowanego do specyfiki miejsca, powiązania komunikacyjne (e-powiązania) i transportowe dostosowane do potrzeb transformacji klimatycznej i wspomnianej specyfiki miejsc, regionów czy obszarów funkcjonalnych. Cel Zielonej Europy wymaga także refleksji odnośnie do przestrzennych aspektów polityki energetycznej (energia z obszarów morskich, energia ze źródeł zdecentralizowanych, sieci przesyłowe).

Agendy Terytorialnej UE 2030 nie powinno się czytać w oderwaniu od drugiego ważnego dokumentu przestrzennego UE, tj. Agendy Miejskiej UE. Obszary priorytetowe (zakres tematyczny) obu dokumentów są zbliżone, ale to Agenda Miejska propaguje istotne przesłanie o znaczeniu miast dla rozwoju społeczno-gospodarczego UE, stanu środowiska naturalnego i jakości życia obywateli. Dlatego polska przestrzeń powinna sprzyjać powiązaniom między obszarami metropolitalnymi (które cechuje wysoka produktywność ekonomiczna ze względu na korzyści aglomeracji) i tworzeniu się funkcjonalnych obszarów metropolitalnych realizujących konkretne zadania polityki przestrzennej, jak np. dostęp do usług pożytku publicznego, czy mitygacja zmian klimatycznych (zużycie energii, emisja gazów cieplarnianych). Obszary metropolitalne powinny zostać usankcjonowane jako istotny podmiot zarządzania rozwojem polskiej przestrzeni.

Całego obszaru Polski, na poziomie makroregionalnym, dotyczy dokument Regionu Morza Bałtyckiego. Przygotowywana obecnie aktualizacja Długookresowej Perspektywy/Koncepcji Rozwoju Przestrzennego Regionu Bałtyckiego do 2040 podkreśla, że przestrzeń ma wymiar rzadkiego i cennego dobra publicznego, które powinno być przekazywane we właściwym stanie przyszłym pokoleniom. Specyfikę tego dokumentu stanowi nacisk na rolę i znaczenie przestrzeni morskiej, głównie w wymiarze ekologicznym. Ponadto koncepcja wskazuje na znaczenie różnorodności miejsc i sprawiedliwość przestrzenną, sieciovą współpracę jednostek osadniczych (w tym

żywołność miast i obszarów metropolitalnych), znaczenie powiązań fizycznych i internetowych między ludźmi ich wiedzą, ośrodkami produkcji, a także częściami składowymi ekosystemów, bezpieczne, zdecentralizowane i dobrze połączone w całym regionie systemy produkcji energii, odporność ekosystemów, wysoki poziom różnorodności biologicznej, a także skoordynowane systemy planowania przestrzennego i morskiego w różnych skalach przestrzennych.

Z powołanego dokumentu wynikają podobne, jak na poziomie UE cechy polskiej przestrzeni, które powinny wspierać integrację bałtycką. Dodatkowo można jednak wskazać na takie elementy, jak zdecentralizowana produkcja energii, tworzenie bałtyckiego systemu energetycznego, czy znaczenie polityki przestrzennej i potrzeba jej harmonizacji w wymiarze morze – ląd, ale także w układach wertykalnych. To oznacza, że w integracji bałtyckiej ma znaczenie nie tylko jakość polskiej przestrzeni i jej zagospodarowania, ale także jakość i spójność polityki przestrzennej. Ponadto dokument ten wskazuje ciekawe rozwiązania w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej. Postuluje np. *smart shrinking*, czyli inteligentne sterowanie procesami depopulacji, wzmacnianie pierwiastka ludzkiego w rozwoju przestrzennym małych miast, potrzebę zachowania powiązań między cennymi ekologicznie obszarami morskimi i lądowymi w wymiarze całego regionu Bałtyckiego.

Dla Makroregionu Karpackiego nie powstał na tym etapie dokument o podobnej randze. Jednak Makroregion Karpat zyskał na znaczeniu ze względu na imperatywy integracji Ukrainy z przestrzenią UE. W tym zakresie należy więc antycypować pewne wyzwania, dotyczące w szczególności powiązań transportowych, przestrzennych kwestii bezpieczeństwa, zdolności przestrzeni polskiej do zapewnienia usług humanitarnych (np. eksportu energii).

Należy również zauważyć, że kontekst międzynarodowy wnoszą też wspólne opracowania w zakresie planowania przestrzennego przygotowane we współpracy z państwami sąsiadującymi. Takie dokumenty powstały dla obszarów transgranicznych z Niemcami (2016) i Czechami (2006). Obszarowo obejmują swoimi analizami znaczne przestrzenie po obu stronach granicy i zawierają istotne propozycje w zakresie koordynacji planowania przestrzennego, które powinny być wzięte pod uwagę.

Kontekst międzynarodowy ma również wymiar globalny. Na tym poziomie brakuje dokumentów *stricte* przestrzennych, jakkolwiek podejmowane współcześnie działania globalne rodzą istotne wyzwania dla zagospodarowania polskiej przestrzeni. W tym kontekście należałoby wymienić Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 przyjętą przez ONZ w 2015 r. Sformułowano w niej 17 celów zrównoważonego rozwoju. Wiele z nich ma odniesienia przestrzenne. W tym miejscu należy przywołać najważniejsze z nich: bezpieczeństwo żywnościowe, zrównoważone rolnictwo, zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do wody oraz do stabilnych, zrównoważonych i nowoczesnych źródeł energii, trwałość infrastruktury i jej odporność na skutki katastrof, zmniejszanie nierówności rozwojowych między krajami i w obrębie poszczególnych krajów, bezpieczne, zrównoważone, odporne na skutki klęsk żywiołowych miasta i osiedla ludzkie, zahamowanie zmian klimatycznych i przeciwdziałanie ich skutkom, ochrona oceanów i mórz oraz lądowych ekosystemów, przeciwdziałanie pustynnieniu, powstrzymanie degradacji gleby oraz straty różnorodności biologicznej.

Z Agendy można wnioskować o potrzebie zapewnienia polskiej przestrzeni wysokich walorów ekologicznych, a zarazem racjonalnego i nastawionego na długofalowe efekty gospodarowania jej zasobami (np. wodą, zasobami energetycznymi). Charakterystyczne dla tego dokumentu jest podkreślanie wagi bezpieczeństwa, co ponownie wskazuje na znaczenie odporności jako paradygmatu rozwoju przestrzennego w wymiarze długookresowym.

6. WYZWANIA STRATEGICZNE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO KRAJU W PERSPEKTYWIE ROKU 2050

6.1. Wyzwanie geopolityczne

Według panującego stereotypu pozycja geopolityczna Polski postrzegana była i jest przez pryzmat położenia pomiędzy dwoma silnymi organizmami państwowymi Europy – Niemcami i Rosją – w czym dopatrywano się licznych zagrożeń. Od dwudziestu pięciu lat Polska jest członkiem Paktu Północnoatlantyckiego, od kilkunastu – Unii Europejskiej, zaś Niemcy stały się ważnym sojusznikiem oraz głównym partnerem gospodarczym. Nie oznacza to jednak, że pozycja geopolityczna Polski jest komfortowa, a jej położenie w turbulentnym otoczeniu geopolitycznym może stać się źródłem wielu wyzwań w perspektywie najbliższych 30 lat. Jeszcze w 20-leciu międzywojennym sformułowano kluczowe koncepcje pozycji geopolitycznej Polski: kontrastowości, przejściowości (bufora), tranzytowości i pomostowości (zwormikowości). Wciąż pozostają one w dużej mierze aktualne, przede wszystkim w zakresie potencjalnych niekorzystnych konsekwencji dla terytorialnego wymiaru rozwoju kraju w przypadku niewłaściwie prowadzonej polityki rozwojowej, nieuwzględniającej przestrzennego wymiaru wyzwań geopolitycznych. Uwarunkowania geopolityczne z jednej strony wpływają na kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej państwa, z drugiej strony – struktura funkcjonalno-przestrzenna państwa pozwala na odpowiednie kształtowanie jego pozycji geopolitycznej (przynajmniej w najbliższym otoczeniu zewnętrznym). Potencjalne zagrożenia dla struktury funkcjonalno-przestrzennej związane są z możliwą dezintegracją przestrzenną (model kontrastowości) lub peryferyzacją w ramach UE (model przejściowości i tranzytowości).

Pierwsza grupa wyzwań o charakterze geopolitycznym związana jest z procesami pogłębiania integracji europejskiej oraz potencjalnej ewolucji pozycji Polski w UE. Przestrzeń Polski charakteryzuje się coraz większym stopniem zintegrowania z obszarem rdzeniowym UE. Wciąż realne jest jednak ryzyko integracji tzw. dwóch lub wielu