

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

prędkości, mogącej ograniczyć pozytywne efekty integracji europejskiej i doprowadzić do marginalizacji politycznej oraz peryferyzacji społeczno-gospodarczej Polski w ramach UE.

Druga grupa wyzwań związana jest z procesami poszerzania integracji europejskiej. O ile wpływ potencjalnego przyjęcia do UE państw bałkańskich na strukturę funkcjonalno-przestrzenną Polski będzie miał ograniczony charakter, o tyle rozszerzenie UE o Ukrainę i Mołdawię będzie silnie oddziaływać na rozwój kraju w wymiarze terytorialnym, sprzyjając dalszemu dynamicznemu wzrostowi przepływów przez granicę polsko-ukraińską. Nie można również wykluczyć procesu odwrotnego, tj. wystąpienia z UE któregoś z państw członkowskich na wzór brexitu, co mogłoby doprowadzić do dekompozycji Wspólnego Rynku.

Trzecia grupa wyzwań wiąże się z dynamicznymi procesami zachodzącymi w Europie Wschodniej. W 2014 r. powstała Euroazjatycka Unia Gospodarcza stanowiąca projekt konkurencyjny wobec Unii Europejskiej, mający na celu reintegrację przestrzeni proradzieckiej pod auspicjami Federacji Rosyjskiej. Relacje UE i Rosji pozostają od kilkunastu lat napięte, a zajęcie Krymu, wybuch konfliktu w Donbasie w 2014 r. oraz pełnoskalowa agresja militarna Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 r. stanowią obecnie największe wyzwania na płaszczyźnie bezpieczeństwa, generując również wiele dodatkowych implikacji, m.in. w sferze energetycznej i transportowej. Wydarzenia te wskazują na to, że należy porzucić nadzieję na okcydentalizację Rosji i jej wolę współpracy. Ewentualne sukcesy militarne Federacji Rosyjskiej mogą zaś doprowadzić do dezintegracji, osłabienia struktur państwowych oraz długotrwałego kryzysu gospodarczego na Ukrainie, stając się zachętą do podobnych interwencji w Kazachstanie, Gruzji lub Mołdawii. Jednocześnie źródłem wyzwań pozostaje sama granica Polski z Rosją i Białorusią oraz jej dalsza ewolucja w kierunku tzw. granicy wrogiej, wzmacniająca funkcję bariery dla rozwoju obszarów przygranicznych w Polsce Wschodniej.

Rosja była również przez wiele lat postrzegana przez pryzmat uzależnienia energetycznego Polski. Wyzwaniem staje się dalsza dywersyfikacja źródeł dostaw surowców, rozbudowa infrastruktury energetycznej, a także planowane stopniowe odchodzenie od paliw kopalnych, wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz ewentualna budowa elektrowni atomowej, które będą wpływały na spadek znaczenia tego czynnika.

Wyzwania o charakterze geopolitycznym nie odnoszą się jedynie do wymiaru europejskiego, ale też pozycji Polski i Europy na świecie. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie rosnące znaczenie polityczne i gospodarcze Chin. Potencjalnym wyzwaniem może stać się intensyfikacja działań wpisujących się w dość niedookreśloną koncepcję Pasa i Drogi, która jednak już obecnie ma istotny wpływ na kształtowanie się przepływów towarowych w Polsce. Położenie geograficzne Polski na trasie najkrótszego i najszybszego szlaku łączącego Chiny i państwa EU (tzw. *New Eurasian Land Bridge*) wskazuje na jej kluczowe znaczenie w realizacji tego projektu. Może to stać się źródłem potencjalnych korzyści lub też ugruntować tranzytową rolę Polski.

Wyzwaniem o charakterze globalnym staje się też dalsza ewolucja procesów globalizacji. Istnieje szansa, że w popandemicznym świecie poszczególne gospodarki

obiorą kurs na skrócenie łańcuchów dostaw, a intensyfikacji ulegnie integracja gospodarcza w wymiarze regionalnym. Może to stać się impulsem do dalszej (re)industrializacji dobrze skomunikowanych z rdzeniem Europy miast i regionów Polski.

6.2. Wyzwanie klimatyczne, w tym gospodarka o obiegu zamkniętym, gospodarka wodna

Gospodarowanie przestrzenią w perspektywie 2050 r. musi sprostać wyzwaniom środowiskowym i klimatycznym, w obliczu których znajduje się obecnie Polska. W perspektywie najbliższych 30 lat, najpilniejsze jest przystosowanie przestrzeni kraju, w tym przestrzeni miast, do spodziewanych skutków zmiany klimatu (adaptacja) oraz ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (mitygacja). Wyzwanie to jest w znacznym stopniu powiązane z wyzwaniami, które identyfikowane były już wcześniej, m.in. w ramach KZPK 2030 (2011), a także jako podstawa Polityki ekologicznej państwa 2030 (2019) oraz Unijnej strategii na rzecz różnorodności biologicznej 2030 (2020).

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy następujące wyzwania środowiskowe związane ze sferą przestrzenną:

- Zachowanie różnorodności biologicznej i spójności ekologicznej kraju, które będzie wymagało utrzymania sieci obszarów chronionych powiązanych przestrzennie i funkcjonalnie. To wyzwanie wiąże się z: koniecznością audytu istniejącej sieci obszarów chronionych z punktu widzenia jej aktualnego i prognozowanego znaczenia dla ochrony różnorodności biologicznej i spójności ekologicznej, a także pełnionych przez nie funkcji społecznych (rekreacja, ochrona dziedzictwa kulturowego) oraz stałym monitorowaniem stanu różnorodności biologicznej i identyfikacją obszarów cennych dla jej zachowania, a jeszcze nieobjętych ochroną.
- Ochronę krajobrazu jako dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego kraju oraz przeciwdziałanie utracie tradycyjnych krajobrazów rolniczych (stanowiących siedlisko wielu gatunków oraz stwarzających warunki do produkcji rolniczej). Wyzwanie to zakłada wykorzystanie wyników audytu krajobrazowego na potrzeby planowania przestrzennego (na każdym poziomie planowania).
- Ochronę gleb, jako zasobu nieodnawialnego o kluczowym znaczeniu dla działalności człowieka (rolnictwo) i przetrwania ekosystemów, a także jako rezerwuaru węgla (drugiego po oceanach). Wyzwanie to zakłada kontrolowanie i ograniczanie zjawiska *urban sprawl* nie tylko w przypadku miast dużych, ale również średnich i małych.
- Zwiększenie powierzchni, poprawa jakości i odporności lasów, dzięki pełnemu wdrożeniu zrównoważonej gospodarki leśnej (funkcje przyrodnicze, społeczne i gospodarcze). Należy podkreślić, że jest to także wyzwanie związane z mitygacją, ponieważ lasy mają kluczowe znaczenie w minimalizowaniu zmiany klimatu przez akumulację węgla organicznego w biomasie.
- Tworzenie warunków przestrzennych do zachowania i zwiększania zasobów wód oraz poprawy ich jakości. Wyzwanie to obejmuje integrowanie planów zarządza-

nia wodami z dokumentami planowania przestrzennego; odbudowę ekosystemów słodkowodnych i przywrócenie naturalnych funkcji rzek oraz zapewnienie (w tym przywracanie) odpowiedniej długości rzek o swobodnym przepływie oraz zapewnienie odpowiedniej ochrony i gospodarowania na obszarach dolin rzecznych i na terenach podmokłych.

- Przystosowanie do zmiany klimatu/adaptacja, szczególnie obszarów miejskich i podmiejskich poprzez wprowadzanie rozwiązań z zakresu błękitno-zielonej infrastruktury¹⁰, w tym rozwiązań opartych na naturze (NBS) służących retencjonowaniu wód opadowych, wprowadzanie rozwiązań opartych na modelu miasta-gąbki.
- Zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych (szczególnie w zakresie ochrony przed powodzią i suszą) poprzez pełne wdrożenie gospodarki wodą w układzie zlewowym oraz zdecentralizowane zarządzanie spływem wód opadowych, oparte na podejściu „źródło – ścieżka – odbiornik”.
- Wykorzystanie idei gospodarki o obiegu zamkniętym w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią, w tym recykling przestrzeni (w powiązaniu z procesami rewitalizacji); wdrożenie koncepcji metabolizmu miejskiego do planowania przestrzeni oraz wdrożenie koncepcji miasta zwartego jako idei zapewniających minimalizację niekorzystnego wpływu obszarów zurbanizowanych na klimat.

6.3. Wyzwanie demograficzno-osadnicze

W perspektywie najbliższych trzech dekad z dużym prawdopodobieństwem należy spodziewać się w Polsce kontynuacji obserwowanych procesów demograficznych i osadniczych, tj.:

- Depopulacji tradycyjnych obszarów peryferyjnych (środkowa, wschodnia i północna część kraju, Sudety), a także relatywnie dużej liczby miast (zwłaszcza na wschodzie kraju). W przypadku wsi procesy te mają charakter „długiego trwania” i szczególnie na wschód od linii Wisły wynikają z tzw. opóźnienia urbanizacyjnego.
- Koncentracji ludności w najbardziej atrakcyjnych dla migrantów aglomeracjach: warszawskiej, krakowskiej, poznańskiej, trójmiejskiej i wrocławskiej (tzw. wielka piątka) oraz niektórych mniejszych miast, przy czym już wystąpią oznaki osłabienia tego procesu wskutek kurczenia się zlewni migracyjnych.
- Wewnętrznej dekoncentracji aglomeracji i generalnie tendencji do rozpraszania osadnictwa wokół miast wszystkich kategorii osadniczych (nawet tych najmniejszych) oraz w strefach turystycznych, co wynika z narosłych problemów prawno-regulacyjnych (kryzys planowania przestrzennego, olbrzymie „odrolnienia” wokół miast, wzdłuż korytarzy transportowych oraz w strefach turystycznych, skut-

¹⁰ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zielona Infrastruktura (ZI) – zwiększanie naturalnego kapitału Europy*, Komisja Europejska, Bruksela 6. 05. 2013, COM (2013) 249 final.

kujące silną nadpodażą gruntów budowlanych i chaosem przestrzennym, generującym olbrzymie koszty środowiskowe, społeczne i ekonomiczne).

Omawiane procesy pozostaną silnie zróżnicowane terytorialnie i będą zależą od poziomu migracji (odpływu i napływu) oraz ruchu naturalnego (urodzeń i zgonów). W pierwszym przypadku poziom migracji będzie wypadkową czynników wypychających i przyciągających, w tym zwłaszcza atrakcyjności rynków pracy w największych aglomeracjach, ze zmniejszającą się podażą zasobów pracy (tzw. luka podażowa szacowana jest na 2-7 mln pracowników w perspektywie 2050 r.). Prowadzić to będzie do pogłębiania się konkurencji na rynku pracy między miastami. W drugim przypadku nie należy spodziewać się silniejszego wzrostu dzietności, a jeśli nastąpi, to nie osiągnie poziomu tzw. prostej zastępowalności pokoleń (ponad dwoje dzieci przypadające na jedną kobietę w wieku rozrodczym).

Postępować będzie starzenie się populacji ze wszystkimi tego konsekwencjami społeczno-ekonomicznymi, w tym zwłaszcza rosnącym zapotrzebowaniem na usługi publiczne (zdrowotne, socjalne, opiekuńcze itp.) i spadającym na usługi edukacyjne dla najmłodszego pokolenia. Przybędzie obszarów o niekorzystnej strukturze demograficznej, tj. charakteryzujących się rosnącym obciążeniem demograficznym. Dotychczas to wschodnia Polska (zwłaszcza Podlasie na południowy wschód od Białegostoku) i centrum kraju (Łódzkie) charakteryzowały się największym odsetkiem ludności w wieku poprodukcyjnym. Zostanie to utrzymane, a na skutek falowania niżów i wyżów demograficznych w najbliższych 2-3 dekadach najszybciej starzeć się będą obszary tzw. Ziemi Zachodnich i Północnych. Również w obecnie względnie młodych strefach podmiejskich przyspieszy proces starzenia się ludności, przede wszystkim z powodu wyczerpywania się zasobów migracyjnych w rdzeniach miejskich. W centrach dużych i średnich miast należy spodziewać się utrzymania lub pogłębienia zjawiska „senioryzacji”. W całym kraju znacznie wzrośnie odsetek osób w grupie tzw. późnej starości (80 i więcej lat – tzw. podwójne starzenie się populacji).

Głębokie zmiany demograficzne prowadzić będą do różnicowania się systemu osadniczego. Policentryczny charakter systemu miast zostanie utrzymany na najwyższych szczeblach (tzw. wielka piątka – Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław), przy dalszym osłabianiu się konurbacji katowickiej i Łodzi (w tym pierwszym przypadku większość miast czeka spadek liczby ludności o ponad 30% w stosunku do lat 80. i 90. ubiegłego wieku, niekiedy nawet o połowę). Większe trudności mogą przeżywać miasta średnie, zwłaszcza w kategorii 50-150 tys. mieszkańców (w tym były wojewódzkie w latach 1975-1998 i na wschodzie kraju). Na wsi wystąpi zjawisko zaniku najmniejszych wsi. Niska gęstość zaludnienia spowoduje wzrost kosztów obsługi, w tym możliwości zapewnienia standardów usług publicznych, szczególnie na północy i północnym wschodzie kraju (duża liczba małych wsi wymagająca zwiększonych nakładów np. na transport publiczny). Największym wyzwaniem dla wiejskiej sieci osadniczej staje się jej reorganizacja, dostosowująca zagospodarowanie infrastrukturalne do zmniejszającej się liczby ludności, w tym stwarzanie zachęt do koncentracji zabudowy.

Słabość średniego szczebla systemu miejskiego, w tym tracenie funkcji społeczno-gospodarczych i „wypadanie” z dotychczasowej pozycji hierarchicznej stwarza pole do dyskusji nad optymalizacją systemu administracyjno-terytorialnego kraju. Wiąże się to

z pytaniami, czy część miast wojewódzkich i powiatowych będzie zdolna ekonomicznie i instytucjonalnie pełnić swoje dotychczasowe funkcje (administracja, usługi publiczne i komercyjne, centra biznesowo-handlowe) i czy będzie na tyle prężna ekonomicznie i technologicznie (rynek pracy, dochody, innowacyjność, zatrzymywanie kapitału), aby sprostać narastającej konkurencji z innymi miastami (w tym przez ośrodki zagraniczne). W tym kontekście z pewnością reorganizacji wymagać będzie sieć placówek publiczno-usługowych. Potrzebna jest dyskusja nad optymalizacją (spór między efektywnością i konkurencyjnością a racjonalnością i sprawiedliwością) przepływów finansowych, w tym redystrybucji środków publicznych w różnych układach hierarchiczno-terytorialnych (gmina – powiat – województwo, stolica kraju – stolica regionu, miasto – wieś, centrum – peryferie itd.). Bardziej złożonym problemem ekonomicznym są kluczowe dla inwestycji, a tym samym rozwoju miast i regionów oraz zapewnienia dobrobytu dla mieszkańców przepływy środków komercyjnych, mające często charakter drenażu (z mniejszych do większych miast, z kraju za granicę).

Szczególnym i wciąż słabo rozpoznany zagadnieniem jest wpływ imigracji ukraińskiej na struktury demograficzne i osadnicze. Liczona w mln osób dotychczasowa skala napływu sugeruje, że może się to przyczynić do wyhamowania spadku ogólnej liczby ludności kraju, jak też (do pewnego momentu) starzenia się populacji. Najpoważniejszym wyzwaniem wydają się szanse skierowania strumieni ludności, zwłaszcza uchodźczej imigracji powojennej, a w pewnym stopniu ekonomicznej przedwojennej, do większych miast średnich (50-150 tys.). Istnieje ryzyko silniejszej ukraińskiej dużej miast (zwłaszcza Wrocław i Kraków, a także w mniejszym stopniu Łódź, Warszawa, Poznań, Lublin), co może przyczynić się do niekorzystnych zjawisk powszechnie obserwowanych w krajach zachodnich (polaryzacja społeczna, gettoizacja). W takim przypadku wyzwaniem pozostaje integracja i asymilacja populacji ukraińskiej (w tym ludności pochodzenia polskiego).

Wobec szybko zachodzących zmian demograficzno-osadniczych, niezbędny jest monitoring tych procesów. Badania i tym samym wnioski dla polityki przestrzennej są dotychczas utrudnione ze względu na słabości statystyki publicznej dotyczące pomiaru migracji (problem zameldowań i braku rejestracji faktycznych migrantów). Przykładowo Warszawa w granicach administracyjnych liczy z pewnością ponad 2 mln stałych mieszkańców, na co wskazują badania telemetryczne (według tzw. rejestracji bieżącej – stan ludności wynosi 1,8 mln). Jednocześnie skala depopulacji wsi jest znacznie większa (o ok. 10-20%).

W kraju nie nastąpiła też poważniejsza dyskusja publiczna, jakie zagospodarowanie przestrzenne i jakie formy urbanistyczne osiedli ludzkich będą w przyszłości najwłaściwsze w związku ze zmianami klimatycznymi i ryzykiem zagrożeń epidemiologicznych. Ma to szczególne znaczenie wobec rosnącej populacji o słabszej odporności zdrowotnej na tego typu zagrożenia.

W skali globalnej Polska i cała Europa Środkowo-Wschodnia pozostanie największym „zapadliskiem demograficznym” z perspektywą zmniejszenia się liczby ludności nawet o kilkanaście procent do 2050 r., przy silnym (kilkadziesiąt procent) wzroście liczby ludności w Afryce, Ameryce Południowej i Azji Południowej. Jeśli niestabilność geopolityczna związana z aktualną agresją Rosji na Ukrainę utrzyma się dłużej, skala

depopulacji może być jeszcze głębsza. Może to skutkować niepokojami związanymi np. z migracjami międzynarodowymi, kryzysami energetycznymi, zapotrzebowaniem na żywność, pogarszaniem się jakości życia wskutek rosnącego obciążenia demograficznego itp. Z drugiej strony nie wiadomo, czy i jak postęp technologiczny na świecie (automatyzacja, robotyzacja, nowe wynalazki, rozwój medycyny, komunikacji, transportu itp.) wpłynie na poprawę losu społeczeństw.

6.4. Wyzwanie rewolucji cyfrowej (digitalizacji)

Obecnie obserwujemy zmiany w funkcjonowaniu społeczeństw związane z rozwojem Internetu i powiązanych z nim technologii cyfrowych. Są to zmiany na tyle fundamentalne, że już obecnie można stwierdzić, że nastąpiła istotna transformacja procesów zachodzących w przestrzeni. W perspektywie najbliższych kilkudziesięciu lat należy spodziewać się jeszcze większego nasycenia otoczenia, środowiska codziennego funkcjonowania, technologiami cyfrowymi – powszechnej cyfryzacji. Na wstępie należy zaznaczyć, że wszystkie ważne przełomy, zmiany (rewolucje) technologiczne, wykraczają daleko poza wymiar związany z technologiami. Zmiany te wpływają na sposób funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki, relacji pomiędzy obiektami czy zdarzeniami w przestrzeni. Tak samo w przypadku cyfryzacji należy wskazać na czekające nas wyzwania dotyczące różnorodnych sfer funkcjonowania państwa.

Można wyróżnić trzy wyzwania/grupy wyzwań odnoszące się do procesów o charakterze przestrzennym:

1. Kwestie środowiskowe – postępująca cyfryzacja wiązać się będzie z koniecznością zapewnienia dostępu do zasobów umożliwiających produkcję urządzeń lub też dostęp do nich. Z drugiej strony kwestią kluczową będzie zapewnienie możliwości korzystania z urządzeń, zdigitalizowanych zasobów (np. danych). W tym przypadku istotna jest stabilność energetyczna, tani i powszechny dostęp do energii energetycznej.
2. Osadnictwo – należy spodziewać się zmian w kierunkach migracji, jak również prawdopodobnych zmian znaczenia jednostek osadniczych. Upowszechnienie się pracy/edukacji zdalnej, możliwości lepszego funkcjonowania poza dużymi miastami (np. dostęp do usług cyfrowych) może wzmocnić rolę miast małych, średnich oraz części obszarów wiejskich.
3. Infrastruktura – istotne będzie zapewnienie równomiernego (w zakresie przestrzeni, jak i grup społecznych) dostępu do infrastruktury cyfrowej. Ciągła ewolucja rozwiązań cyfrowych to jednoczesny wzrost wymagań względem stosowania najlepszej, najnowocześniejszej infrastruktury. Jest to zagadnienie wiążące się z dużą kosztownością – należy bowiem spodziewać się konieczności permanentnej modernizacji (np. poprawa parametrów łącza *etc.*). Paradoksalnie pomimo przenoszenia ciężaru funkcjonowania w wielu sferach do przestrzeni cyfrowej będzie wzrastać presja na przestrzeń fizyczną (m.in. infrastruktura do przesyłania danych, centra danych).

6.5. Wyzwania polaryzacji przestrzennej

Istnienie różnic w przestrzeni należy uznać za konstytutywną jest cechą. Z jednej strony różnorodność ta stanowi ogromną zaletę w związku z wielością charakterystyk i cech specyficznych (np. fizjografia terenu, klimat, cechy społeczne i kulturowe mieszkańców) oraz możliwości i kierunków rozwojowych (np. w związku z pełnieniem specyficznych funkcji). Jednak z drugiej strony różnorodność ta od zawsze decydowała o dynamice przepływów, gdyż zazwyczaj ludność (a tym samym i gospodarka) migrowała z terenów mniej urodzajnych na obszary bardziej urodzajne – innymi słowy z obszarów dających mniejsze do dających większe możliwości rozwojowe. W momencie, gdy naturalnie zachodzące procesy przyjmują ponadprzeciętne zróżnicowania mamy do czynienia z polaryzacją przestrzenną. W tej części raportu w sposób roboczy przyjęto, że dokument strategiczny na poziomie kraju powinien pełnić funkcje regulacyjne (korygujące) względem zasad wolnorynkowych i w sposób szczególnie akcentować wartości społecznie (obywatelsko) wytwarzane. Wyzwanie kształtującej się polaryzacji i nierówności na poziomie regionalnym jest doskonale znane i szeroko zbadane – wystarczy wspomnieć takie koncepcje, jak *spatial justice*, *geography of discontent*, *left behind places* czy *lagging regions*. Stanowi to także przedmiot szczególnego wsparcia ze środków publicznych w postaci polityki spójności.

Jednak stawia się tezę, że w perspektywie najbliższych dekad znacznie większe wyzwanie w polityce regionalnej i rozwojowej kraju (oraz Europy) stanowić będzie polaryzacja lokalna niż regionalna. Należy podkreślić, że wskazywanie wyzwań powinno być etapem odważnych, dalekosiężnych spojrzeń. Dokument strategiczny dotyczy długookresowej strategii rozwoju kraju, przez co uwarunkowania, które są w nim zawarte nie odpowiadają na bieżącą politykę i problemy rozwojowe kraju, a dotyczą jego przyszłości. Niemniej powinny w pełnym zakresie być umocowane w aktualnym stanie wiedzy i rzeczy. Dlatego wskazuje się, że wyzwania polaryzacji przestrzennej będą przejawiać się w następujących procesach:

- polaryzacji osadniczej – najprawdopodobniej nastąpi wzrost ludnościowy wsi pełniących funkcje centralne w układach lokalnych i zanik wsi najmniejszych;
- polaryzacji społecznej – bardzo różnorodny przebieg procesów starzenia się, edukacji, przedsiębiorczości w zależności od wielkości, funkcji i lokalizacji poszczególnych miejscowości;
- polaryzacji komunikacyjnej – kształtowanie się skrajnych różnic w różnych wymiarach związanych z dostępnością do usług pożytku publicznego (obecność, przystępność, czasowość i akceptowalność), w tym także e-usług;
- polaryzacji gospodarczej – w jednym wymiarze kształtowania się dwóch typów rolnictwa (pełniącego świadczenia ekosystemowe i towarowego) oraz w drugim z postrzeganiem rolnictwa jako funkcji „obcej” na wsi.

Nie wartościując oraz nie priorytetyzując w tym momencie wskazanych przesłańek, należy wyraźnie podkreślić holistyczność systemów, jakie są powiązane ze wskazanym wyzwaniem. Na podstawie zaakceptowanych wartości trzeba będzie wskazać, które z zachodzących i projektowanych procesów są nieodwracalne i nie muszą być przed-

miotem szczególnych działań, a wobec których podejmowane działania mają możliwość skutecznego oddziaływania i zmiany trajektorii trendów. Mnogość perspektyw i mnogość interesariuszy w tym zakresie jest wręcz nieograniczona, zatem odpowiednio zdefiniowane „wartości przestrzeni”, która jest podmiotem dokumentu wizyjnego, jest działaniem fundamentalnym.

6.6. Wyzwania ekonomiczne, kryzysy, załamanie modelu opartego na globalizacji

Zmienność i nieprzewidywalność procesów gospodarczych oraz dynamiczne zmiany struktury gospodarczej wywołane m.in. przez pandemię COVID-19, konflikt zbrojny na Ukrainie, załamanie łańcuchów dostaw, kryzysy migracyjne istotnie determinować będą zachowania przestrzenne aktorów gospodarczych i procesy zagospodarowania przestrzeni. Zmiany te nie tylko tworzą nowy model przepływów produktów i wiedzy opartej na globalizacji (w stronę geopolitycznej regionalizacji w domykaniu łańcuchów dostaw), ale także wyznaczają nowe kierunki zagospodarowania i funkcjonowania w przestrzeni. Wzrastająca niestabilność procesów geopolitycznych, gospodarczych, klimatycznych, pandemicznych tworzy nowe wyzwania dla budowania odporności i zdolności reagowania krajowej gospodarki na wstrząsy w zdecentralizowanych układach funkcjonalno-przestrzennych.

Narastające zmiany klimatu wymuszają konieczność transformacji gospodarczej w kierunku neutralności klimatycznej. Aby sprostać tym wyzwaniom konieczne jest budowanie cyrkularnej gospodarki, reorientacja na tworzenie i wdrażanie ekoinnowacji oraz dokonanie głębokiej transformacji energetycznej. W sposób przyspieszony będzie następowała zmiana modelu wytwarzania energii w stronę energii odnawialnej i produkowanej w systemach rozproszonych.

Pod wpływem wyzwań klimatycznych zmienia się także model rolnictwa i produkcji żywności w stronę skracania łańcuchów dostaw i niskiej emisyjności. Silnie będzie się rozwijała agrokultura miejska pełniąca nie tylko funkcje żywnościowe, ale także społeczno-środowiskowe. Konieczność rozwoju miejskich systemów produkcji biologicznej jest m.in. konsekwencją suburbanizacji i nadmiernego poszerzania granic miast i staje się wyzwaniem dla zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego dużych obszarów miejskich.

Przyspiesza transformacja cyfrowa i wzrasta znaczenie wiedzy, kreatywności i innowacyjności w budowaniu trwałej przewagi konkurencyjnej miast i regionów. Sukces gospodarczy układów terytorialnych w dużej mierze zależy od intensywności procesów tworzenia, dyfuzji i absorpcji procesów innowacji. Terytorialnie zorganizowane środowiska produkcji i tworzenia innowacji wciąż pozostają słabo rozwiniętym ogniwem struktury gospodarczej.

Dynamizacja procesów gospodarczych w dużej mierze zależy będzie od zdolności budowania nowych, terytorialnych wartości, w tym tworzenia i wykorzystania skumu-

lowanego kapitału terytorialnego oraz uruchamiania mechanizmów synergicznych na rzecz budowania terytorialnych specjalizacji.

Świat przyszłości będzie erą miast. Nie jest to zwykły truizm. Era miast wymaga jednak zmierzenia się z wieloma wyzwaniami i konsekwencjami tego procesu. Postępująca urbanizacja stylu życia i procesów wytwórczych jest wywoływana przez kolejne fale postępu technologicznego, globalizację procesów produkcji, konsumpcji oraz towarzyszącą tym zjawiskom globalizację negatywnych efektów zewnętrznych i dóbr publicznych. Dotychczasowy rozwój miast odbywał się kosztem coraz większej entropii otoczenia i rabunkowego korzystania z zasobów mineralnych dla celów produkcyjnych i przemysłowego rozwoju rolnictwa kosztem środowiska przyrodniczego. Ten stan rzeczy, jak wiemy doprowadził do przyspieszonych zmian klimatu ze wszelkimi konsekwencjami dla dalszego życia na naszej planecie.

Nie bez znaczenia dla dalszych procesów rozwoju miast mają także wytwarzane przez autorytarne rządy i korporacje globalne efekty polityczne (w formie różnych przywilejów finansowych lub niższych norm ochrony środowiska), które stają się źródłem coraz większych zagrożeń dla rozwoju cywilizacji w długim okresie.

Nie wchodząc w głębsze analizy współczesnych procesów rozwoju warto wskazać na trwałe trendy, które będą determinowały dalsze procesy rozwoju i co z nich wynika dla światowych, narodowych i lokalnych działań instytucji publicznych wobec miast i procesów urbanizacji. Należą do nich:

- Przyspieszająca cyfryzacja wszelkich sfer życia gospodarczego, społecznego, politycznego i militarnego.
- Wzrost zapotrzebowania na stabilną i taną energię elektryczną.
- Budowanie światowego konsensusu wobec działań na rzecz ochrony klimatu i przywracania regeneracyjnych funkcji środowiska przyrodniczego.
- Polityczna i ekonomiczna presja na rozwój odnawialnych źródeł energii jako nowych zasobów budowania trwałych przewag konkurencyjnych w skalach terytorialnych.
- Wyczerpywanie się tanich źródeł surowców mineralnych i wzmacnianie się rynkowych innowacji i motywacji do korzystania z surowców wtórnych.

W konsekwencji tych obiektywnych trendów możemy stwierdzić, że o nowej fali rozwoju i przekształcaniu miast będą decydowały „nowe” zasoby i czynniki rozwoju tkwiące w systemach miejskich wskutek historycznego procesu nasycenia minerałami i kumulowania wiedzy i umiejętności mieszkańców miast. Szczególnie wielkie miasta mają „ukrytą” masę krytyczną, której wyzwolenie pozwoli do przejścia na nową trajektorię rozwoju bazującą w sensie strategicznym na niematerialnych zasobach intelektualnych będących wytworem szczególnego zintegrowanego procesu ich wytwarzania w złożonych systemach miejskich. Takim nowym zasobem staje się „kapitał terytorialny”¹¹.

Można sformułować wysoce prawdopodobną hipotezę, że o procesach rozwoju miejskich cywilizacji będą decydowały trzy współzależne strategiczne endogenne za-

¹¹ Markowski T., *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „MAZOW-SZE Studia Regionalne”, nr 18, 2016: 111-119.

soby, jakie mogą wytwarzać systemy miejskie, i na bazie których rozwijane będą wysoce konkurencyjne, ale zrównoważone ekologiczne funkcje wytwórcze. Należy do nich:

- **kapitał terytorialny,**
- **elektryczna energia odnawialna oraz zasoby wody** zyskującej nowy wymiar jako źródło energii wodorowej i jako podstawa gospodarki wodorowej,
- zdolność systemowa do **wykorzystania surowców wtórnych i recykulacji zasobów** środowiska antropogenicznego miast.

6.7. Wyzwania prawne

Wyzwania prawne dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego należy uznać za specyficzne, wymagające wypracowania i pewnego wyjaśnienia również sposobu ich ujęcia. Prawo w analizowanym kontekście odgrywa bardzo ważną, ale raczej techniczną rolę. Z jednej strony, bez adekwatnych rozwiązań prawnych znacznie trudniej będzie udzielić szerokiej odpowiedzi na wyzwania pozaprawne. Z drugiej strony, wyzwania dotyczące prawa nie mogą być traktowane samodzielnie i muszą być powiązane z wyzwaniami pozaprawnymi.

Sposób udzielania odpowiedzi przez prawo na związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym wyzwania pozaprawne, analizowany jest w międzynarodowej literaturze. W Polsce wskazany temat wciąż wymaga doprecyzowania. Obowiązujące przepisy nie gwarantują bowiem ani dostatecznej (w stosunku do potrzeb) ochrony ładu przestrzennego, ani również realizacji perspektyw środowiskowo-przyrodniczej i kulturowej w planowaniu przestrzennym. Wciąż nie ma również adekwatnej odpowiedzi prawnej na konsekwencje ekonomiczne planowania przestrzennego (które w praktyce są dla wielu władz gminnych czynnikiem zniechęcającym do prowadzenia ambitnej polityki przestrzennej). Uwzględnić również należy niski poziom kultury planistycznej w Polsce, czego częściowym wyrazem jest m.in. niesprawność władz publicznych (różnych szczebli) w sferze planowania przestrzennego. Trzeba stwierdzić, że prawo musi zawierać odpowiedź na wskazane problemy, a ponadto w sposób adekwatny odnosić się do coraz poważniejszych wyzwań związanych w szczególności z ochroną klimatu i demografią. Wyzwania prawne obejmują więc zarówno sfery tematyczne zauważalne w literaturze przedmiotu od wielu lat, jak również (tak samo istotne) nowe kwestie. Jednocześnie wyzwania prawne muszą znaleźć przełożenie na działanie podmiotów publicznych, nie tylko ograniczone do stanowienia nowych przepisów.

Mając na uwadze powyższe, za wyzwania powiązane z prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego należy uznać:

- Konieczność zdecydowanie szerszej ochrony ładu przestrzennego w sferze prawnej (obejmującej przepisy i kierunki ich wykładni) – ład przestrzenny wymaga bezwzględnej ochrony prawnej. Związane z nim walory terenu muszą więc podlegać ochronie na różnych szczeblach planistycznych. Kwestie związane z ładem

przestrzennym nie mogą być ignorowane ani przy stanowieniu przepisów (zarówno rangi ustawowej, jak też np. aktów prawa miejscowego), ani przy dokonywaniu ich wykładni.

- Konieczność uelastyczniania regulacji z zakresu planowania przestrzennego – w sferze gospodarowania przestrzennego obserwujemy dynamiczne zmiany i szybko pojawiające się nowe potrzeby. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego nie może być więc czynnikiem blokującym. Dotyczy to zarówno ryzyka nadmiernie szczegółowych regulacji, jak też nadmiernie rozbudowanych procedur.
- Konieczność uwzględniania pozaprawnych perspektyw w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego – prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego nie może być oderwane od realnych potrzeb zauważalnych z odmiennych perspektyw (środowiskowej, kulturowej, społecznej, demograficznej). Podkreślenia wymaga, że prawo odgrywa w tym zakresie rolę służebną i – oczywiście z zachowaniem podstawowych zasad związanych z jego stanowieniem – musi w sposób ciągły dostosowywać się do wskazanych perspektyw.
- Konieczność dostosowania regulacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego do wyzwań związanych z ochroną klimatu – to wyzwanie można potraktować jako szczególnie istotny przypadek uwzględniania w sferze prawnej pozaprawnych perspektyw związanych z planowaniem przestrzennym. Nie budzi wątpliwości konieczność udzielania adekwatnych odpowiedzi na zmiany klimatu. Dotyczy to również sfery związanej z planowaniem przestrzennym i związanych z nim regulacji prawnych. Rozwiązania prawne muszą więc ułatwiać możliwość realizacji licznych rozwiązań wspierających ochronę klimatu, np. wielofunkcyjności niektórych obszarów miejskich, rozwoju zielonej infrastruktury, czy rozwoju odnawialnych źródeł energii.

Wskazane powyżej wyzwania mają szerszy, długoterminowy wymiar i nie mogą być sprowadzane tylko do pojedynczych nowelizacji przepisów. Należy je postrzegać w kontekście szerszego procesu, obejmującego nie tylko konkretne zmiany przepisów, ale również szerszą debatę, umożliwiającą doprecyzowanie wyzwań i dostosowanie ich do konkretnych potrzeb. Także osobnym wyzwaniem jest stworzenie podstaw instytucjonalnych, gwarantujących udzielenie adekwatnej odpowiedzi na powyższe wyzwania.