

ZBIGNIEW STRZELECKI

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

GŁÓWNE ZAŁOŻENIA GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ W PERSPEKTYWIE STRATEGICZNEJ WOJ. MAZOWIECKIEGO*

Abstract: Main Assumptions of Spatial Economics in Mazowieckie Voivodeship's Perspective. Main aim of article is presentation crucial assumptions of spatial economics in Mazowieckie Voivodeship's Perspective. These assumptions are based on conditions and problems of region's development. They are, partially, description of *status quo* and, mainly, a catalogue of recommendations, which are answer on regional development challenges.

Diagnose of spatial economics problems is based on desk research of Polish spatial and regional development documents. Recommendations base on the solutions recommended in *Spatial Development Plan for the Mazowieckie Voivodeship*, which entered into force in 2014.

Key words: Mazowieckie Voivodeship, regional development, spatial economics, spatial planning.

Wprowadzenie

Celem opracowania jest zaprezentowanie głównych założeń gospodarki przestrzennej z punktu widzenia woj. mazowieckiego. Założenia te wynikają z dotychczas opracowanych i uznanych teoretycznych koncepcji gospodarki przestrzennej oraz z uwarunkowań i problemów rozwoju województwa, determinujących podejmowanie wyzwań rozwoju, wpływających na politykę rozwoju i gospodarkę przestrzenną regionu. Założenia mają charakter opisu stanu istniejącego oraz katalogu otwartego zaleceń – rekomendacji i są propozycją odpowiedzi na wybrane problemy gospodarki przestrzennej, ze szczególnym uwzględnieniem narzędzi gospodarki przestrzennej,

* Większość materiału zebrała i zestawiała P. M. Puk Kierownik Zespołu Planowania Przestrzennego Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie za co składam serdeczne podziękowania. Jeśli w tekście nie wskazano innych źródeł to jest on oparty na treściach *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego* z 2014 r.

polityki rozwoju, w tym polityki przestrzennej, systemu celów i wartości związanych ze specyfiką woj. mazowieckiego.

Jako perspektywę strategiczną przyjęto długookresową o horyzoncie czasu 15 lat, tj. do roku 2030, wyznaczoną m.in. *Długookresową Strategią Rozwoju Kraju* oraz *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*.

1. Wieloaspektowy charakter gospodarki przestrzennej

Jak dotychczas, zarówno w języku polskim, jak i w literaturze zagranicznej brakuje zwartej opracowania z uznaną teorią gospodarki przestrzennej [por. Domański 2006, s. 9]. Opracowano natomiast znaczną liczbę różnorodnych koncepcji i uogólnień empirycznych o mniejszym lub większym znaczeniu teoretycznym. Ich szerszą analizę znajdziemy w pracach: [Domański 2006; Stackelberg, Hahne 1998; Strzelecki 2009]. Należy także zauważyć, że różne jest rozumienie, a ściślej akcentowanie elementów gospodarki przestrzennej w zależności od rodzaju dyscypliny naukowej. Większość bowiem z nich w mniejszym lub większym stopniu czyni gospodarkę przestrzenną przedmiotem swoich badań, dociekań i prób konstruowania koncepcji teoretycznych. Ogólnie – chociaż nie do końca istnieje wśród badaczy jednolitość stanowisk co do istoty i przedmiotu gospodarki przestrzennej¹ – próbując definiować gospodarkę przestrzenną należy przyjąć jej określenie w trzech płaszczyznach: badania naukowe, realne zagospodarowanie przestrzenne i działalność praktyczna osób fizycznych i prawnych (patrz: Dębski 2001, s. 40]. W badaniach naukowych oznacza ona poszukiwanie prawidłowości w minionym i aktualnym stanie zagospodarowania określonych fragmentów przestrzeni (na różnym poziomie ich organizacji), ich ukrytych i złożonych struktur oraz powiązań decydujących o funkcjonowaniu całości systemu społeczno-gospodarczego. Struktury te obejmują szerokie spektrum dziedzin systemu społeczno-ekonomicznego od środowiska przyrodniczego poczynając przez zaludnienie i osadnictwo, infrastrukturę techniczną i społeczną na gospodarce w sferach: wytwarzania, dystrybucji i konsumpcji kończąc. Druga płaszczyzna, a więc realnego zagospodarowania przestrzennego to stan rzeczywisty występujących w przestrzeni zjawisk w zakresie dziedzin wymienionych wyżej. Stan ten podlega zmianom w tych wymienionych dziedzinach w wyniku działalności praktycznej najczęściej podmiotów gospodarczych lub osób fizycznych w ramach ustalonych przez jednostki administracji publicznej. Ramy te powinny wynikać z dążenia do poprawy warunków i jakości życia mieszkańców tego fragmentu przestrzeni oraz warunków poprawy jej konkurencyjności w układzie regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Ramy te wyrażane są przez ustalenie określonej polityki przestrzennej (działalności mającej za zadanie ustalenie celów, kierunków, narzędzi i środków kształtowania zagospodarowania i użytkowania przestrzeni przez osoby fizyczne i podmioty gospodarcze), której wyrazem są plany zago-

¹ Szerszą dyskusję na ten temat przeprowadził w swojej pracy Dębski [2001].

spodarowania zdefiniowanego fragmentu przestrzeni (w Polsce tzw. plany miejscowe – lokalne, obszarów funkcjonalnych i regionalne) jako koordynowanie różnych polityk sektorowych realizowanych na danym fragmencie przestrzeni oraz regulowanie zasad użytkowania gruntów i wdrażaniu na tej przestrzeni polityk sektorowych, a także dostarczanie wiedzy o uwarunkowaniach zagospodarowania tej przestrzeni².

Jak więc widać z tej krótkiej analizy kwestii pojęciowych gospodarka przestrzenna ma wieloaspektowy i wielostronny charakter. Stanowią ją bowiem elementy obejmujące działalność podmiotów gospodarujących przestrzenią i w przestrzeni oraz wielorakie jej formy: politykę rozwoju, w tym politykę przestrzenną, planowanie przestrzenne, programowanie rozwoju, zarządzanie i dysponowanie przestrzenią. Jest także realizowana przez tworzenie jej narzędzi, sporządzanie dokumentów, podejmowanie decyzji przestrzennych w sprawach przeznaczenia i sposobu zagospodarowania gruntów oraz ostatecznie działalność inwestycyjną. Jest to podejście do gospodarki przestrzennej w sensie czynnościowym, związanym z działalnością człowieka, w tym przede wszystkim podmiotów odpowiedzialnych za tworzenie gospodarki przestrzennej, zgodnie z ich kompetencjami.

W Polsce szeroko rozumiana gospodarka przestrzenna funkcjonuje w sensie operacyjnym (praktycznym) na podstawie ok. 60 przepisów ustaw podstawowych i dwa razy większej liczbie aktów wykonawczych, z jednoczesnym brakiem wielu aktów wykonawczych do ustaw. Ramy prawne dla gospodarki przestrzennej i prowadzonej przez województwo polityki rozwoju, w tym polityki przestrzennej stanowią przede wszystkim: *Ustawa o samorządzie województwa*³, *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁴, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁵. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że relacje między polityką rozwoju a polityką przestrzenną do niedawna były przedmiotem słabo powiązanych ze sobą ustaw: o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

Zgodnie z *Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – politykę rozwoju* zdefiniowano jako: zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu* nie definiuje pojęcia polityki przestrzennej; przyjąć jednak należy – na podstawie jej stosowania, że jest świadomą działalnością władz publicznych zmierzającą do wykorzystania zróżnicowanych cech przestrzeni (fizycznych, społecznych i ekonomicznych) w sposób zapewniający osiągnięcie strategicznych celów rozwoju oraz do kształtowania odpowiadających tym celom struktur zagospodarowania przestrzennego.

² Szeroką dyskusję o teorii i praktyce planowania prezentuje praca Belof [2013].

³ Dz.U z 2013 r. poz.596 z późn. zmian.

⁴ Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz.1658 z późn. zmian.

⁵ Dz.U. z 2012 r. poz.647 z późn. zmian.

2. Główne kompetencje samorządu województwa w zakresie gospodarki przestrzennej

Ustawa ustrojowa o *samorządzie województwa* ustanowiła samorząd województwa jako podmiot prowadzący politykę rozwoju województwa w wielu obszarach (patrz tzw. *Ustawa kompetencyjna*: Dz.U z 2013 r. poz.596 z późn. zm.). Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim z zakresu gospodarki przestrzennej m.in. w szczególności:

- zagospodarowania przestrzennego,
- ochrony, środowiska,
- gospodarki wodnej,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- modernizacji terenów wiejskich,
- obronności i bezpieczeństwa publicznego.

W tym do zadań takich należy:

- przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa,
- planu zagospodarowania przestrzennego

oraz

- ich wykonywanie.

3. Samorząd Województwa Mazowieckiego jako podmiot organizujący gospodarkę przestrzenną w województwie

Cechy przestrzeni woj. mazowieckiego

Kształtując gospodarkę przestrzenną przez realizację polityki przestrzennej przede wszystkim bierze się pod uwagę specyfikę woj. mazowieckiego, jego cechy fizyczne, uwarunkowania rozwoju oraz potencjał społeczno-gospodarczy. W *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego* określono, że cechują ją⁶:

- Korzystne cechy przestrzeni – potencjał rozwojowy, dobra pozycja wyjściowa do dalszego rozwoju, tj.:
 - *charakteryzuje się wysokim tempem wzrostu gospodarczego oraz najwyższym spośród województw udziałem w generowaniu PKB kraju; najszybciej pokonuje dystans rozwojowy w stosunku do rozwiniętych krajów Europy, a motorem rozwoju jest metropolia warszawska;*

⁶ *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*, Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa, 2014 r. (Dz.U.Wojewody Mazowieckiego z 2014 r. poz. 6868).

- *wzrost i rozwój społeczno-gospodarczy, rentę położenia i korzyści skali wykorzystują inwestorzy, koncentrując działalność przede wszystkim w Warszawie i jej otoczeniu;*
- *położenie na przecięciu europejskich korytarzy transportowych z północy na południe i ze wschodu na zachód, oraz gęsta sieć dróg zapewniająca powiązania z policentryczną siecią krajowych ośrodków wzrostu oraz z regionami i ośrodkami europejskimi;*
- *policentryczny charakter historycznie ukształtowanej sieci osadniczej;*
- *unikatowe środowisko kulturowe oraz różnorodność kulturowa dziedzictwa jego miast historycznych, regionów etnograficznych i pasm przyrodniczo-kulturowych;*
- *cenne zasoby i walory środowiska przyrodniczego, w tym Kampinoski Park Narodowy – jedyny w Europie rezerwat biosfery w sąsiedztwie metropolii;*
- *wykształcone ważne w skali kraju specjalizacje rolnicze oraz relatywnie wysoka towarowość produkcji rolniczej woj. mazowieckiego, z funkcjonowaniem obszarów żywicielskich o znaczeniu ponadregionalnym.*
- *ale również duże zróżnicowanie przestrzenne*
 - *wyraźne zróżnicowanie wewnętrzne regionu, w którym wyróżniają się przede wszystkim dwie przestrzenie: metropolia warszawska zajmująca 1% powierzchni województwa, na której mieszka co trzeci mieszkaniec, wytwarzająca ok. 61% PKB oraz tereny rolne obejmujące 2/3 powierzchni województwa, na której zamieszkuje 1/3 populacji województwa wytwarzająca 3% PKB, taka struktura przestrzeni petryfikuje dychotomię rozwoju i wzmacnia układ rdzeń – peryferia;*
 - *polaryzacja, będąca w znacznej mierze skutkiem dychotomii rozwoju, przejawiająca się w wielu wymiarach jako: polaryzacja demograficzna i społeczna, gospodarcza, transportowa i infrastrukturalna – polaryzacja przestrzenna będąca efektem polaryzacji gospodarczej, transportowej i infrastrukturalnej, związana także ze wzrostem znaczenia procesów metropolizacji;*
 - *procesy konwergencji względem Warszawy są słabo zauważalne (względny dystans do stolicy zmniejszył się jedynie w podregionie warszawskim zachodnim);*
 - *dwudzielny charakter sieci osadniczej, ale naturalny, charakterystyczny dla obszarów z dominacją ośrodka ponadregionalnego, metropolitalnego, pełniącego funkcje krajowe i międzynarodowe, gdzie poza policentrycznym charakterem sieci osadniczej w skali województwa, wykształcony został Obszar Metropolitalny Warszawy, który jest typem regionu miejskiego o silnej dominacji ośrodka centralnego nad słabo rozwiniętymi innymi miastami bez wykształcenia struktury hierarchicznej ośrodków miejskich.*
- *oraz silne bariery rozwojowe*
 - *niska zewnętrzna i wewnętrzna dostępność transportowa woj. mazowieckiego;*
 - *rozpraszanie i rozlewanie zabudowy, wysokie koszty budowy infrastruktury transportowej, technicznej i ochrony środowiska, brak ładu przestrzennego –*

szczególnie w obszarach silnie zurbanizowanych wokół metropolii warszawskiej oraz wokół miast;

- *suburbanizacja, szczególnie podwarszawska, nosi cechy dezurbanizacyjne, rozwija się poza miastami i nie ma wpływu na wzmocnienie rangi ośrodków miejskich w aglomeracji [Chmielewski 2011];*
- *brak ciągłości przestrzennej obszarów chronionych uwzględniających system korytarzy ekologicznych i silna presja urbanistyczna na te tereny;*
- *zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego regionu;*
- *niekorzystne procesy demograficzne w obszarach pozametropolitalnych depopulacja oraz starzenie się ludności będące konsekwencją polaryzacji regionu;*
- *niedostosowanie strukturalne zasobów pracy i popytu na nią oraz niedopasowanie przestrzenne miejsc pracy i miejsc zamieszkania szczególnie między Obszarem Metropolitalnym Warszawy a obszarami strefy zewnętrznej;*
- *niewystarczające możliwości rozwoju instytucji tworzących kapitał społeczny i infrastrukturę społeczną oraz rozwój usług komercyjnych w obszarach pozametropolitalnych, gdzie rozwój tych instytucji uzależniony jest od wielkości i rangi ośrodka osadniczego;*
- *niewystarczający udział czynników dekoncentrujących (wzrost dochodów w obszarach pozametropolitalnych, zmniejszenie czasu dojazdów czy znaczący poziom rewitalizacji ośrodków osadniczych);*
- *procesy dyfuzji rozwoju z metropolii warszawskiej docierają tylko do obszarów położonych w promieniu 30-40 km od centrum;*
- *tracą na znaczeniu ośrodki regionalne i subregionalne w wyniku procesów polaryzacji i metropolizacji; dotyczy to także już i obszarów będących w bezpośrednim sąsiedztwie Warszawy i wymagających dotychczas najmniejszej interwencji zewnętrznej;*
- *ulega ograniczeniu zasięg oddziaływania ośrodków regionalnych i subregionalnych, mimo że są one nadal elementami węzłowymi w przestrzeni województwa i ośrodkami równoważenia rozwoju.*

4. Kluczowy dylemat rozwoju woj. mazowieckiego

Na tle ogólnie korzystnej sytuacji regionu, poważnym problemem jest jednak silne zróżnicowanie przestrzenne sytuacji społeczno-gospodarczej oraz procesów rozwojowych wewnątrz województwa. Województwo mazowieckie to w rzeczywistości dwie różne przestrzenie społeczno-gospodarcze i funkcjonalne, a mianowicie:

- Warszawa i Obszar Metropolitalny Warszawy – obszary silne w sensie poziomu rozwoju, o wielofunkcyjnych strukturach.
- obszary pozametropolitalne, w tym obszary problemowe o peryferyjnym położeniu w przestrzeni regionu (stanowiące ok. 60% powierzchni województwa), ze

słabością własnych, endogenicznych czynników rozwoju, które wymagają interwencji z poziomu krajowego i regionalnego.

Na terenie woj. mazowieckiego mamy zatem do czynienia z dwoma podstawowymi wyzwaniami (dylematami polityki regionalnej) zapisanymi w *Planie zagospodarowania przestrzennego województwa mazowieckiego*, kryjącymi się w pytaniach:

Jak wykorzystać i zwiększać konkurencyjność regionu w układzie krajowym, europejskim i globalnym?

Jak pogodzić konieczność utrzymania wysokiego tempa rozwoju Warszawy i obszaru metropolitalnego z koniecznością zwiększania spójności regionu i zmniejszania dysproporcji rozwojowych przy zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju?

W dużej mierze dylemat ten ma charakter polityczny, jako alternatywa: neoliberalizm kontra opcja prospołeczna. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z poglądami, zbliżonymi do teorii biegunów wzrostu i sieci metropolii [Strzelecki 2009], a opartymi na gruncie neoklasycznych modeli wzrostu gospodarczego regionów. W myśl tych koncepcji rozwój regionalny jest determinowany przez samoczynne mechanizmy rozwoju i mobilność czynników produkcji oraz dóbr i usług z metropolii na peryferia; w związku z czym interwencje zewnętrzne w rozwój regionalny są niepotrzebne, a wręcz niepożądane. Zgodnie z tą koncepcją, polityka regionalna powinna być nastawiona na preferowanie najbardziej efektywnych ogniw struktury regionalnej i eliminowanie barier mobilności czynników produkcji oraz dóbr i usług.

Opcja prospołeczna jest opozycją do koncepcji neoliberalnych. U jej podstaw leży podważanie samoczynności procesów rozwojowych – w szczególności w odniesieniu do mechanizmów mobilności – i utożsamiana jest z koncepcjami interwencjonizmu państwowego i państwa dobrobytu. Dlatego też zakłada ona zdecydowanie bardziej aktywne formy interwencji publicznych podmiotów polityki regionalnej i przestrzennej w procesy rozwojowe. Polega to na inwestycjach w edukację i infrastrukturę w obszarach zapóźnionych oraz tworzeniu zachęt dla strategicznych inwestorów oraz promowaniu działań lokalnych, a w szczególności tworzeniu warunków do rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Samorząd Województwa Mazowieckiego ten największy dylemat polityki rozwoju regionalnego rozstrzyga przez próbę „godzenia” obu koncepcji na kanwie „równoważenia rozwoju”. Realizuje działania adresowane zarówno do „obszarów silnych” pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego, o wielofunkcyjnych strukturach – jak i do obszarów pozametropolitalnych, położonych peryferyjnie, pozbawionych własnych endogenicznych czynników rozwoju, w których występują na szeroką skalę zjawiska marginalizacji i wykluczenia społecznego.

Dlatego też polityka rozwoju ukierunkowana jest na dwa zasadnicze cele: zmniejszający dysproporcje rozwojowe – polegający na zapobieganiu marginalizacji obszarów problemowych i proefektywnościowy – polegający na wspieraniu konkurencyjności i rozwoju regionów. Przyjmując założenie, że rozwój z istoty swej jest zawsze nierównomierny, a lokalizacja aktywności społeczno-gospodarczej wyko-

rzystuje korzyści skali istniejącego już zagospodarowania i wyraźne tendencje do koncentracji, zadaniem polityki rozwoju, w tym polityki przestrzennej woj. mazowieckiego jest dążenie do zmniejszania rozpiętości wewnątrzregionalnych, z jednoczesnym podnoszeniem wzrostu konkurencyjności regionu, równoważąc kryteria efektywności i równości.

5. Kształtowanie gospodarki przestrzennej – obszary problemowe i funkcjonalne woj. mazowieckiego

Idea dążenia do zmniejszania rozpiętości wewnątrzregionalnych niejako narzuca właściwe określenie obszarów problemowych i funkcjonalnych. W woj. mazowieckim przyjmując podejście zintegrowane do prowadzenia polityki rozwoju i zarządzania rozwojem wyznaczono w *Planie* obszary problemowe, które są jednocześnie obszarami funkcjonalnymi i zawierają się w obszarach strategicznej interwencji wyznaczonymi w *Strategii*. Obszary te powinny uzyskać wsparcie finansowe z poziomu regionalnego, krajowego i funduszy europejskich.

Delimitację obszarów wykonano na podstawie analizy uwarunkowań rozwoju, barier i konfliktów przestrzennych, celów i możliwości rozwoju, tworzących „specyfikę” danego obszaru. Przyjęto przy tym założenie, że obszarem problemowym i funkcjonalnym powinien być obszar wielofunkcyjny (charakteryzujący się wspólnymi cechami), który ma swoją specyfikę, ale nie ze względu tylko na jedną cechę czy element, ale na określoną charakterystykę i strukturę różnych elementów przestrzeni.

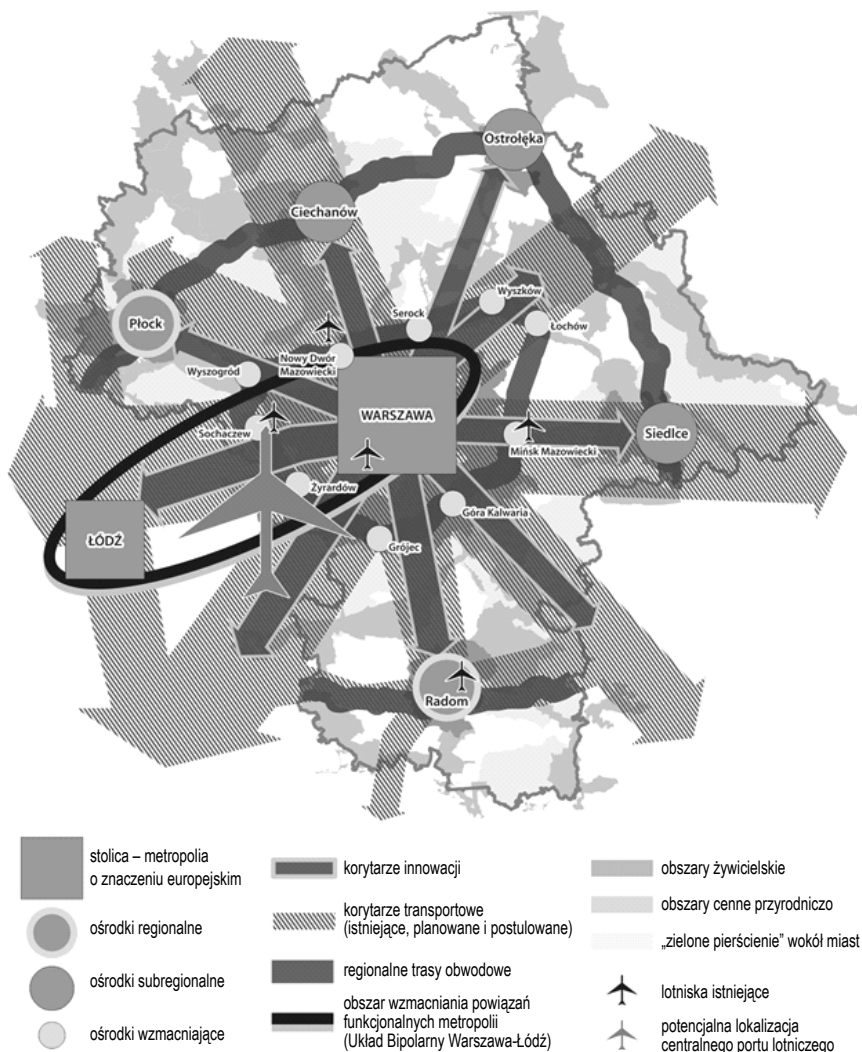
Strukturalnymi obszarami problemowymi i funkcjonalnymi, wymagającymi strategicznej interwencji w woj. mazowieckim są: *obszary o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i o najniższym dostępie do dóbr i usług, o niskiej zdolności wykorzystania własnych, endogenicznych czynników rozwoju, będące miejscem kumulacji negatywnych zjawisk w dotychczasowym rozwoju społeczno-gospodarczym o niskich potencjalach społeczno-gospodarczych*. Stanowią one ponad 60% powierzchni województwa, na których mieszka ponad połowa mieszkańców województwa (*płocki, ciechanowski, ostrołęcki, siedlecki i radomski*).

Biorąc pod uwagę analizy szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i występowanie konfliktów przestrzennych, za *obszary problemowe i funkcjonalne* uznano: *Warszawę i obszar metropolitalny, obszar Płocka, obszar Doliny Środkowej Wisły, obszar wokół Mazowieckiego Portu Lotniczego Warszawa – Modlin* – „silne” w sensie potencjału społeczno-gospodarczego, o wielofunkcyjnych, złożonych strukturach zagospodarowania przestrzennego, w których następuje jednak kolizja między poszczególnymi funkcjami zagospodarowania przestrzennego, a podstawowym problemem staje się naruszenie równowagi w zagospodarowaniu przestrzennym.

6. Od idei do realizacji

– polityka poprawy struktury przestrzennej i funkcjonalnej woj. mazowieckiego

Zgodnie z ustaleniami *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego* – jako kierunek polityki przestrzennej uznano *poprawę struktury przestrzennej i funkcjonalnej województwa mazowieckiego* mającą na celu wzrost efektywności struktur przestrzennych (ryc. 1), przeciwdziałanie rozlewaniu i roz-



Ryc. 1. Kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej woj. mazowieckiego

Źródło: [Plan ... 2014].

praszaniu zabudowy. Polegać ona będzie przede wszystkim na wprowadzeniu stref użytkowania o zróżnicowanym charakterze zabudowy, a także stref funkcjonalno-przestrzennych w ośrodkach osadniczych woj. mazowieckiego.

Polityka ta uwzględni działania zapisane także w innych politykach przestrzennych np. działania na rzecz tworzenia systemu obszarów chronionych, z weryfikacją zasad zagospodarowania jednoznacznie określających warunki dopuszczalnego zainwestowania, działania na rzecz kształtowania krajobrazu, harmonijnie skomponowanego i zachowującego tożsamość kulturową i walory krajobrazowe, a także działania w zakresie systemu transportowego. Politykę tę w sposób zagregowany ujęto w filozofii pasm i obszarów zagospodarowania. Pasma rozwoju obejmują zarówno tereny zurbanizowane historycznie wyznaczone wzdłuż linii kolejowych, jak również nowo powstałe wzdłuż ciągów drogowych, w których przewiduje się wprowadzenie transportu szynowego:

- *między pasmami rozwoju zaproponowano zachowanie przestrzeni ekstensywnego użytkowania, jako obszarów zaplecza przyrodniczego, które powinny wchodzić w formie klinów do centrów miast;*
- *na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią uznano za zabronione wykonywanie robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe;*
- *jako ważne wskazano powiązanie radialnej sekwencji pasm rozwoju układem komunikacyjnym o charakterze obwodowym, który łączyłby poszczególne pasma bez konieczności przemieszczania się do centrum obszaru;*
- *wskazano, że całość obszaru zurbanizowanego powinna być zamknięta strefą zielonego pierścienia, bezpośrednio powiązanego z przestrzeniami ekstensywnego użytkowania w miastach (parki, zieleńce, skwery, doliny cieków wodnych);*
- *dla liniowych obiektów infrastruktury transportowej i energetycznej zaproponowano zachowanie korytarzy przestrzennych, w miarę możliwości wspólnych (tzw. korytarze infrastrukturalne);*
- *przyjęto, że lokalizacja obiektów produkcji energii nie powinna kolidować z innymi funkcjami terenów, w tym szczególnie usytuowanie elektrowni wiatrowych nie może powodować uciążliwości dla zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi, obiektów wrażliwych na zakłócenia promieniowania elektromagnetycznego, a także obszarów o cennych walorach przyrodniczych i krajobrazowych.*

Ponadto uznano, że polityka ta będzie realizowana również przez kształtowanie w przestrzeni województwa następujących stref użytkowania:

- *uzupełnienia zabudowy, w której zagospodarowanie powinno być podporządkowane funkcjom związanym z zabudową mieszkaniową, usługową, przemysłową lub techniczną o wysokim stopniu intensywności i która powinna być zainwestowana w pierwszej kolejności;*
- *rozwoju zabudowy, w której zagospodarowanie powinno być podporządkowane funkcjom związanym z zabudową mieszkaniową, usługową, przemysłową lub*

- techniczną o średnim stopniu intensywności i która powinna być zagospodarowana w drugiej kolejności, po wyczerpaniu rezerw w strefie uzupełnienia zabudowy;*
- *zachowania zabudowy, w której zakłada się adaptację istniejącego zagospodarowania, a nowe zagospodarowanie podporządkowuje celom ochrony środowiska przyrodniczego oraz ochrony przeciwpowodziowej; w strefie tej nie należy przeznaczać pod zabudowę lub inną działalność inwestycyjną terenów rolnych i leśnych;*
 - *wylączenia spod zabudowy, w której ogranicza się do minimum rozbudowę istniejącego zagospodarowania, a preferuje się formy użytkowania terenu podporządkowane funkcjom związanym z ochroną środowiska oraz ochroną przed powodzią (m.in. poldery); w strefie tej zaleca się wprowadzenie zakazu wznoszenia nowych budynków, z wyjątkiem odbudowy po zniszczeniach wskutek zdarzeń losowych.*

Plan ustala także prowadzenie restrukturyzacji funkcjonalnej polegającej na kształtowaniu stref funkcjonalno-przestrzennych:

- ***centralnej*** – *wielofunkcyjnego rozwoju administracyjnego, usługowego i mieszkaniowego;*
- ***mieszkaniowej;***
- *zaplecza przyrodniczego, klimatycznego i rekreacyjnego, kształtowania zielonych pierścieni i korytarzy ekologicznych;*
- ***rozwoju przemysłowo-gospodarczego*** *oraz obszarów koncentracji usług związanych z transportem;*
- ***lokalizacji inwestycji*** *zgodnych przede wszystkim z funkcjami kluczowymi ale dopuszczalne mogą być również lokalizacje innych funkcji niż preferowane – jeśli nie będą w kolizji z funkcjami kluczowymi;*
- ***obowiązkowe wyznaczanie stref w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin*** *oraz branie tego pod uwagę przy udzielaniu zgód na zmianę przeznaczenia terenów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;*
- ***poprawy jakości połączeń transportowych*** *między Warszawą a metropoliami europejskimi, głównymi ośrodkami gospodarczymi w Polsce, ośrodkami regionalnymi subregionalnymi Mazowsza wykorzystując zwornikowe położenie korytarzy transportowych; są one szansą ukształtowania na Mazowszu silnego multimodalnego węzła transportowego;*
- ***wytworzenia układu koncentryczno-obwodowego***, *gdzie trasy obwodowe służyć powinny odciążeniu węzła warszawskiego, ale też umożliwić efektywną komunikację między głównymi ośrodkami krajowymi, regionalnymi i subregionalnymi, powodującymi ich aktywizację i zwiększającymi spójność województwa przez budowę: Wielkiej Obwodnicy Mazowsza” w paśmie ośrodków subregionalnych, „dużą obwodnicę Warszawy” oraz obwodnice wewnętrzne Warszawy”.*

7. Uwarunkowania realizacyjne do tworzenia systemu gospodarki przestrzennej. Praktyka planistyczna w woj. mazowieckim

Ustalenia *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego* przenoszone są do *studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin* przez instytucje wniosków i uzgodnień. Studium gminy podlega uzgodnieniu z zarządem województwa w zakresie zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, w szczególności w kontekście inwestycji celu publicznego. W większości przypadków w pełni i bez większych problemów uzyskiwana jest zgodność studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin z ustaleniami *Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*. Należy jednak mieć na uwadze to, że w chwili wejścia w życie *Planu* gros gmin woj. mazowieckiego posiadało uchwalone studia, a żaden przepis nie obliguje gmin do aktualizacji studiów z powodu ich niezgodności z uchwalonym *ex post* planem województwa. Tak więc instrument ten ma ograniczoną skuteczność, gdyż ma zastosowanie tylko w tych przypadkach, gdy gminy z własnej inicjatywy (i z różnych powodów) przystępują do aktualizacji studiów i tylko w zakresie dokonywanych zmian, które bardzo często mają charakter wycinkowy. Powinien jednak istnieć mechanizm, pozwalający na automatyczne przenoszenie (w ramach regulacji ustawowych) ustaleń nowego planu zagospodarowania przestrzennego woj. mazowieckiego lub nowych ustaleń aktualizowanego planu do studiów gmin; studia gmin powinny być aktualizowane współzależnie z aktualizacją planu województwa.

Od momentu uchwalenia *Planu* Zarząd Województwa Mazowieckiego tylko kilkakrotnie zakwestionował projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin ze względu na:

- nieuwzględnienie ustaleń *Planu* województwa polegającego na realizacji Trasy Olszynki Grochowskiej, jako postulowanego korytarza wysokiej klasy;
- nieuwzględnienie ustaleń polityki poprawy efektywności struktur przestrzennych w aglomeracji warszawskiej oraz polityki poprawy warunków środowiska przyrodniczego;

Zatem niezgodnienia te dotyczyły nie tylko inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, powodujące uwzględnienie rezerwy terenu i wywołujące obowiązek odszkodowawczy, ale także innych ustaleń *Planu* w zakresie polityk przestrzennych wyznaczających strefy funkcjonalne, które powinny zostać uwzględnione w studiach gmin. Stanowisko Zarządu Województwa Mazowieckiego w tym zakresie zostało podtrzymane przez SKO.

8. Zamiast wniosków. Propozycje rozwiązań – rekomendacje głównych wyzwań gospodarki przestrzennej woj. mazowieckiego

Z punktu widzenia doświadczeń woj. mazowieckiego w Planie zarekomendowano następujące wnioski dotyczące zmian systemowych w gospodarce przestrzennej:

- *uwzględnianie w gospodarce przestrzennej systemu wartości opartego na zasadzie zrównoważonego rozwoju, ale i równoważenia rozwoju;*
- *uwzględnianie w gospodarce przestrzennej zarówno interesu jednostkowego, ale i wspólnego; oznacza to, że prawo własności nie powinno w każdym przypadku oznaczać prawa do jego zabudowy, a wolność budowlana w niektórych lokalizacjach musi być ograniczana na rzecz inwestycji celu publicznego;*
- *zniesienie specustaw skutkujących ustaleniem lokalizacji w trybie jednostkowych decyzji administracyjnych, które nie są związane z aktami planowania przestrzennego, współdziałanie innych podmiotów polityki przestrzennej ograniczony tylko do opiniowania i bardzo ograniczonego udziału społeczeństwa prowadzącego się do udziału stron; specustawy ograniczają czy wręcz likwidują system planowania przestrzennego, wzmacniając chaos i dekompozycję przestrzenną osłabiają możliwości samorządu na rzecz administracji rządowej;*
- *skuteczność planowania strategicznego zależy będzie od tego, na ile zostaną stworzone możliwości rezerwowania terenów pod realizację odległych w czasie przedsięwzięć inwestycyjnych; spełnienie tego warunku będzie możliwe, jeśli ustalenia planu województwa będą stanowiły wystarczającą podstawę do ograniczenia swobody planistycznej gminy w zakresie dokonywania przekształceń struktury przestrzennej; dalszym warunkiem tej skuteczności musi być bezwzględnie respektowana zasada, w myśl której pozwolenia na budowę mogą być co do zasady udzielane tylko na podstawie ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, oraz że brak planu miejscowego nie może być traktowany przez właścicieli nieruchomości jako podstawa do uzyskiwania rekompensat z tytułu utraconych korzyści;*
- *lokalizacja inwestycji celu publicznego o charakterze ponadlokalnym, wymaga odpowiedniego programowania w ujęciu rzeczowo-finansowym, którego nie zastąpią ustalenia planu województwa, przy zachowaniu zasady zgodności programów rozwoju z aktami polityki przestrzennej;*
- *realizacja zasady hierarchiczności poszczególnych dokumentów planistycznych, a ustalenia dotyczące inwestycji celu publicznego oraz zapisy dotyczące polityk przestrzennych jednego poziomu powinny być obligatoryjnie przenoszone na poziomy niższe; również w celu zapewnienia skuteczności koordynacji w relacjach pionowych należy zachować już dzisiaj istniejące relacje spójności pomiędzy aktami polityki przestrzennej na wszystkich jej poziomach, a także wdrożyć zasadę,*

zgodnie z którą zmiana koncepcji krajowej będzie pociągała za sobą konieczność dokonania zmiany planu województwa, a zmiana planu województwa – zmianę studium gmin;

- *skuteczność planowania można osiągnąć przez wprowadzenia ustaleń wiążących z planu województwa na poziom gmin, które powinny je respektować w swoich procesach planistyczno-decyzyjnych;*
- *wprowadzenie do planów województw stref użytkowania, tj.: uzupełniania zabudowy, rozwoju zabudowy, zachowania zabudowy, włączenie spod zabudowy, ograniczających i porządkujących niekontrolowany wzrost terenów budowlanych;*
- *wprowadzenie mechanizmów i narzędzi realizacji polityki miejskiej, a w zakresie rozwiązań instytucjonalnych ustanowić samorząd województwa jako jednostkę odpowiedzialną za realizację na swoim terenie polityki miejskiej i metropolitalnej;*
- *przywrócenie obszarów problemowych, które zostały zastąpione obszarami funkcjonalnymi; są to dwie różne kategorie zarówno w sensie poznawczym, jak i stosowania polityki rozwoju, w tym polityki przestrzennej; obszary funkcjonalne mają cechy diagnostyczno-opisowe, obszary problemowe są miejscami prowadzenia aktywnej polityki regionalnej; wybrane obszary funkcjonalne mogą być oczywiście dla pewnych procesów i zjawisk obszarami problemowymi, i dlatego obie kategorie powinny zostać zachowane;*
- *ograniczenie sporządzania planów dla wybranych obszarów funkcjonalnych, które mają już stosowne dokumenty określające sposób ich zagospodarowania i gospodarowania w nich;*
- *wdrożenie Konwencji Krajobrazowej przez waloryzację krajobrazów na wszystkich poziomach planowania;*
- *wprowadzenie zakazów zabudowy w studiach gmin i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na obszarach zalewowych rzek na podstawie map zagrożenia powodziowego;*
- *gospodarka przestrzenna, wymaga również rozpoczęcia konstruowania racjonalnych mechanizmów ekonomicznych; dotyczy to przekonstruowania systemu podatkowego w zakresie nieruchomości, który musi być oparty na mechanizmach rynkowych, związanych z wartością nieruchomości, a nie jej powierzchnią; bez systemu podatku ad valorem gra deweloperów i użytkowników przestrzeni o przyjęcie zbiorowo lub spekulacyjnie wygenerowanej renty budowlanej rozsadzi każdy system planowania;*
- *tworzenie systemu ekonomicznego zapewniającego sprawne funkcjonowanie infrastruktury technicznej, które musi odbywać się na zasadach zwrotnych; niewprowadzanie mechanizmów rynkowych, przy narastającej presji urbanizacyjnej bardziej rozreguluje sferę gospodarki przestrzennej; gospodarka przestrzenna musi wprowadzać racjonalność alokacji inwestycji i użytkowania gruntów, a to*

oznacza stosowanie renty lokalizacyjnej wynikającej z inwestycji publicznych i zbiorowego wysiłku rozwojowego wszystkich podmiotów działających w przestrzeni.

Jest to lista elementarnych działań, które należy podjąć w celu racjonalnego kształtowania gospodarki przestrzennej, zagospodarowania przestrzennego i tworzenia ładu przestrzennego. Działania te są absolutnie wykonalne, ale muszą się oprzeć na wartościach, które społeczeństwo rozumie i akceptuje, a nie mogą być tylko grą deweloperów i korzyściami lokalizacji „poza planem”, które są w krótkim czasie większe dla indywidualnego inwestora niż celu publicznego, aby rozwój przestrzenny nie przypominał argentyńskiego systemu pożyczkowego: pierwsi wygrywają – kolejni coraz mniej, aż do bankructwa całego systemu.

Literatura

- Belof M., 2013, *Teoria a praktyka planowania regionalnego. Doświadczenia polskie w planowaniu przestrzennym po 1998 r.* Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Chmielewski J. M., 2011, *Analiza Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego w zakresie sieci osadniczej i ładu przestrzennego, wnioski i zalecenia do aktualizacji dokumentu.* Maszyn.
- Dębski J., 2001, *Gospodarka przestrzenna jej geneza, stan i rozwój.* WSzFiZ w Białymstoku, Warszawa – Białystok, t. I.
- Domański R., 2006, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne.* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych.* Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Kolipiński B., 2014, *Planowanie przestrzenne w Polsce w minionym 25-leciu. Mazowsze.* „Studia Regionalne”, nr 15.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*, 2014, Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa.
- Stackelberg K., Hahne U., 1998, *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne Polska, Czechy, Niemcy*, S. Golinowska (red.). Raport IPiSS, z. 16, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2030. Innowacyjne Mazowsze*, 2013, Samorząd Województwa Mazowieckiego, Warszawa.
- Strzelecki Z., 2009, *Polityka regionalna*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Z. Strzelecki (red.). Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Ustawa o samorządzie województwa*, Dz.U z 2013 r. poz.596 z późn. zmian.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. z 2012 r. poz.647 z późn. zmian.
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. z 2006 r. nr 227, poz.1658 z późn. zmian.