

RAFAŁ BLAZY*

OBSZAR STRATEGICZNY CZY OBSZAR PROBLEMOWY? GRA INTERESÓW CZY DOBRO WSPÓLNE?

STRATEGIC AREA OR PROBLEM AREA? THE GAME OF INTEREST OR THE COMMON VALUES?

Streszczenie

Autor porównał dwa dokumenty: *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020* (9.09.2009) oraz *Raport w sprawie identyfikacji i delimitacji obszarów problemowych i strategicznych interwencji w Polsce*. Przeprowadzona analiza miała na celu prześledzenie tych dokumentów w kontekście trzech głównych zasad polityki regionalnej opisanych w KSRR: 1. Interwencję państwa w tzw. obszarach strategicznej interwencji; 2. Interwencję na możliwie jak najniższym poziomie, gwarantującym najwyższą efektywność; 3. Współdziałanie, współdecydowanie i współodpowiedzialność podmiotów publicznych w tworzeniu polityki i osiągnięciu jej celów. Wynikające z tego zestawienia wnioski wydają się spójne z uwagami wniesionymi przez prof. T. Markowskiego w dokumencie *Funkcja NSRR na lata 2007–2013 – wybrane zagadnienia rozwoju przestrzennego w projekcie Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego*.

Słowa kluczowe: strategiczne interwencje, obszary strategiczne, obszary problemowe, planowanie przestrzenne

Abstract

The author in his paper compared the two documents: *National Regional Development Strategy 2010–2020* (9 September 2009) and *Report on the identification and delimitation of the problem areas and strategic intervention in Poland*. The analysis was designed to trace these documents in the context of the three major regional policy principles described in KSRR: 1. State intervention in so-called. Strategic Areas of intervention; 2. Intervention at the lowest possible level, ensuring the highest efficiency; 3. Participation, co-actors and co-responsibility of public policy-making and achieving its objectives. The resulting statement of the conclusions seem consistent with the observations contributed by the professor. T. Markowski in the *Function NSRD 2007–2013 – selected issues of spatial development in the draft National Strategy for Regional Development*.

Keywords: strategic interventions, strategic areas, problem areas, spatial planning

* Dr inż. arch. Rafał Blazy, Instytut Projektowania Miast i Regionów, Wydział Architektury, Politechnika Krakowska.

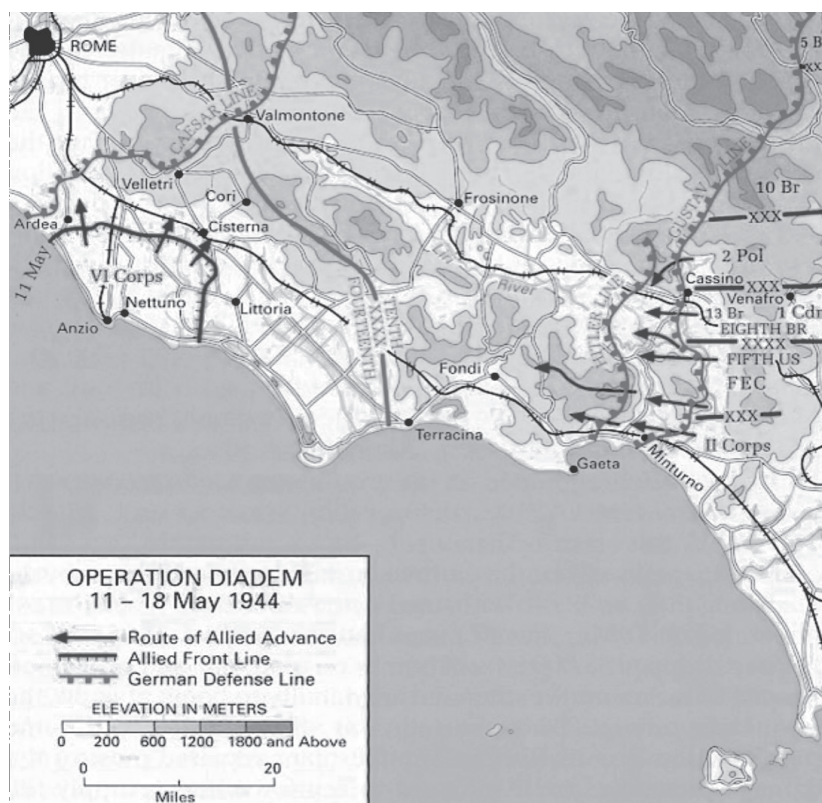
1. Wstęp

Termin „strategia” pochodzi od greckich słów *stratos* (armia) i *agein* (dowodzić). Jeszcze kilkadziesiąt lat temu słowa tego używano wyłącznie do spraw związanych z militarystyką. Stopniowo pojęcie to przeniknęło do świata biznesu i planowania przestrzennego. Mimo to nadal aktualne są słowa wypowiedziane na temat strategii wojennej przez Carla von Clausewitza, który w swojej pracy *O wojnie* pisze, że „strategia [...] na polu walki musi zadbać o szczegóły i wprowadzać modyfikację planu ogólnego [...] Strategia ma wciąż pełne ręce roboty”. Wydaje się, że takie właśnie podejście powinno cechować działania o charakterze strategicznym, szczególnie w przypadku planowania przestrzennego. W przeciwnym wypadku strategia pozostanie jedynie w sferze fantazji, np. jako gra strategiczna¹.

Według prof. Hermana Simona strategia nie ma nic wspólnego z naszym planowaniem teoretycznym, ale jest bardzo blisko działania, które nie powinno gubić się z pola widzenia głównego celu. Z punktu widzenia strategii w biznesie, jak również z punktu widzenia planowania przestrzennego, nie powinno następować zbyt wyraźne rozróżnienie, tym samym rozdzielenie pomiędzy strategią a poszczególnymi działaniami czy operacjami.

Warto zwrócić uwagę na jeden z wątków pobocznych. W latach 50. XX wieku problemy strategiczne określono mianem planowania długoterminowego. Jednocześnie obserwowane w latach 80. załamania na rynku gospodarczym spowodowały, że horyzont planowania biznesowego skracał się kolejno w następujący sposób:

- lata 70. – 10 lat,
- lata 80. i 90. – 5 lat,
- po roku 2000 – 3 lata.



II. 1. Przykład alianckiego planu strategicznego z okresu II wojny światowej

III. 1. Example of Allies strategic plan from II World War

Oba poruszane wątki należałoby przenieść na nurt planowania przestrzennego. Jedną z naczelnych zasad polityki regionalnej uwzględnionej w KSRR 2010-2020 (9.09.2009) jest wprowadzenie terminu „obszar problemowy/strategiczny interwencji OP/SI”. Szczegółowo opisuje to raport *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznych interwencji w Polsce*².

Z kolei do głównych zasad polityki regionalnej opisanych w KSRR zaliczono³:

1. Interwencję państwa w tzw. obszarach strategicznej interwencji.
2. Interwencję na możliwie jak najniższym poziomie, gwarantującą najwyższą efektywność.
3. Współdziałanie, współdecydowanie i współodpowiedzialność podmiotów publicznych w tworzeniu polityki i osiąganiu jej celów.

Niniejszy artykuł stanowi próbę pogłębionej analizy trzech wymienionych zasad, na podstawie opublikowanego raportu dotyczącego obszarów OP/SI.

2. Interwencja państwa w obszarach strategicznej interwencji

Zgodnie z uwagami wniesionymi przez prof. T. Markowskiego bardzo trudne jest współdziałanie podmiotów, które mają wdrażać np. Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, głównie w postaci Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007–2013, gdyż w rzeczywistości polskiej plany miejscowe jako jedyne posiadają przełożenie na realizowanie inwestycji, a tym samym głównie one są bezpośrednio powiązane ze szczegółowymi ustawami dotyczącymi m.in. ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego, a także z rozporządzeniami bardziej szczegółowymi, jak warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki czy prawo budowlane.

W imię szeroko pojętego dobra wspólnego próbuje się rozwiązać problemy krajowe za pomocą tzw. specustaw dotyczących m.in. autostrad, kolei, ropociągów. Jednocześnie brakuje wyraźnej



- II. 2. Wyznaczone w raporcie obszary strategicznych interwencji
 III. 2. Designated in the report of the Strategic Areas of Intervention

korelacji pomiędzy planami wyższego rzędu a planami miejscowymi. Brak jednoznacznego określenia – kto i na jakim etapie odpowiada za realizację przyjętych w planach założeń – powoduje, że większość pomysłów planistycznych pozostaje na papierze. Władze lokalne i regionalne nie mają tak naprawdę wyraźnego interesu ekonomicznego (oprócz szeroko pojętej konkurencji pomiędzy miastami) w celu realizacji opracowanych planów zagospodarowania przestrzennego. Braki precyzji ustawowej i jednoznacznej funkcji planów wojewódzkich i krajowych sprawiają, że cel, jakimże służyć mają te plany, jest niewyraźny. Sytuacja taka skutkuje tym, że plany mają formę bardziej diagnostyczną i inwentaryzacyjną niż dynamiczną i projektową, a ich siła sprawcza jest niewielka⁴.

Natomiast na szczeblu lokalnym można nawet pokusić się o tezę, że planowanie przestrzenne w wielu wypadkach jest elementem spekulacji sektora prywatnego korumpującego urzędników i lo-

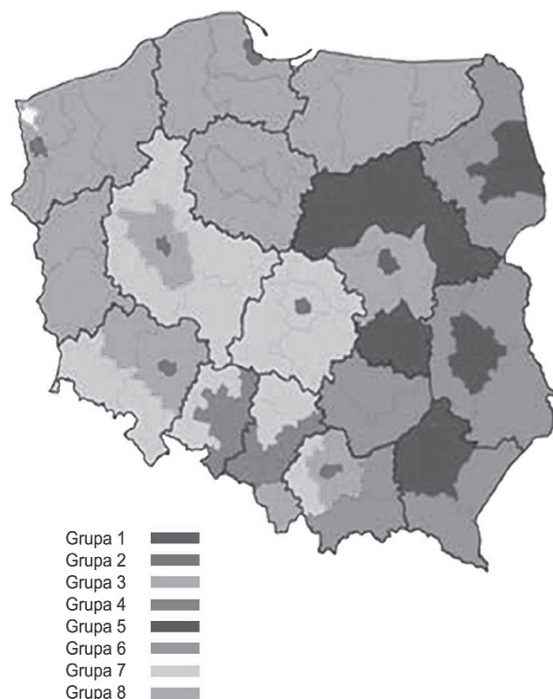
kalne partie polityczne, zmierzającego do jak największego wykorzystania terenów wolnych⁵.

Kolejnym problemem jest sama definicja OP/SI, mimo że autorzy opracowanego raportu zastrzegli, że obszary OP/SI dotyczą zarówno obszarów problemowych, jak i obszarów o dużym i znaczącym potencjale. W istocie raport skupiono na obszarach o dużym potencjale, pomijając niejako obszary problemowe.

Jakkolwiek przedstawiono w raporcie kryteria tematyczne dotyczące wyodrębnienia OP/SI, takie jak:

- struktura gospodarki,
- innowacyjność,
- środowisko naturalne,
- problemy społeczne,
- kapitał ludzki,
- dostępność,

to nie da się ukryć, że kryteria te dotyczą głównie obszarów strategicznych interwencji (SI). Obszary strategicznej interwencji wyznaczono we wszyst-



TYPOLOGIA PODREGIONÓW

Grupa 1 Warszawa	Warszawa
Grupa 2 Bieguny wzrostu	Poznań, Wrocław, Kraków, Trójmiasto, Łódź, Szczecin
Grupa 3 Zaplecze metropolii i silne ośrodki ponadlokalne	Podregiony otaczające ośrodki miejskie z grup 1 i 2 oraz podregiony legnicko-głogowski i bydgosko-toruński
Grupa 4 Konurbacja śląska z otoczeniem	Przemysłowe tereny woj. śląskiego wraz z podregionem opolskim
Grupa 5 Wyróżniające się ośrodki Mazowsza i Polski wschodniej	podregiony Mazowsza i wschodniej Polski o relatywnie wysokim poziomie rozwoju
Grupa 6 Peryferie Polski wschodniej i południowo-wschodniej	najsłabsze tereny Polski wschodniej oraz południowo wschodniej
Grupa 7 Peryferie Polski centralnej i południowo-zachodniej	tereny peryferyjne (względem biegunów wzrostu) leżące w centrum oraz na południowym zachodzie kraju
Grupa 8 Peryferie Polski północnej i północno-zachodniej	tereny peryferyjne (względem biegunów wzrostu) leżące na północy oraz na północnym zachodzie kraju

II. 3. Wyznaczone w raporcie obszary SI z podziałem na typy regionów

III. 3. Designated areas of the SI report, broken down by types of regions

kich województwach różnią się jedynie podziałem na te, które stanowią o dynamizacji rozwoju danego regionu i na te, które należy wspierać z racji konieczności likwidacji zaniedbań i wyrównywania szans⁶.

Wynikowa mapa obszarów SI w żaden sposób nie przypomina mapy strategicznej. Czyta się ją zupełnie inaczej niż dołączony do niej tekst. Jednocześnie określa działania wyłącznie na poziomie NUTS 2 (tj. regionów)⁷.

3. Interwencja na możliwie jak najniższym poziomie gwarantującym najwyższą efektywność

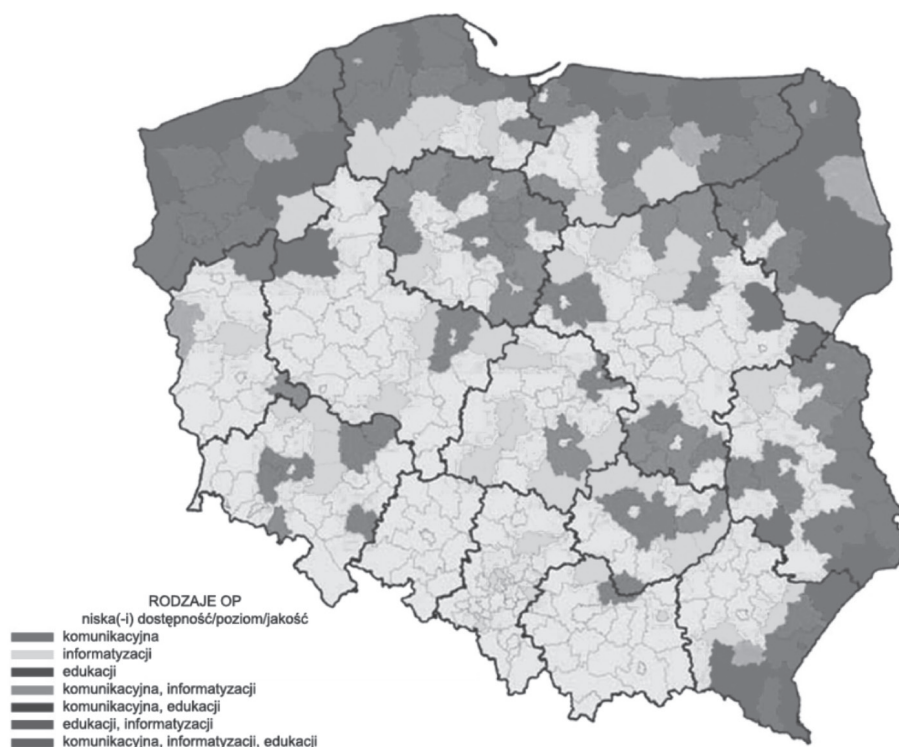
Niewątpliwie pogrupowanie i zróżnicowanie przestrzeni obszaru Polski daje pewne wytyczne co do charakteru i rodzaju możliwych działań na najniższym poziomie, ale jednocześnie system kolejnych programów i strategii wydaje się tak skom-

plikowany, że często bardzo trudno jest znaleźć efekty jego realizacji. Mimo opracowanej niemalże równoległe Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego również w tym wypadku podjęcie działań na najniższym poziomie wymagałoby dość precyzyjnych instrumentów o charakterze wdrożeniowym.

Warto rozważyć za prof. T. Markowskim jeszcze jedną kwestię polskiej polityki przestrzennej, która w znacznym stopniu uzależniona jest od rodzajów dotacji unijnych dostępnych w danym momencie. Jeśli opracowane OP/SI nie będą miały kontynuacji w konkretnych programach finansowych, to będą realizowane tylko te działania, które mają możliwość pozyskiwania konkretnych środków.

Wydaje się niewystarczające ustalenie w raporcie kryteriów OP w oparciu o:

- niską jakość edukacji,
- niską dostępność komunikacyjną,
- niski poziom informatyzacji.



II. 4. Mapa wyznaczonych w raporcie OP

III. 4. Map designated in the report OP

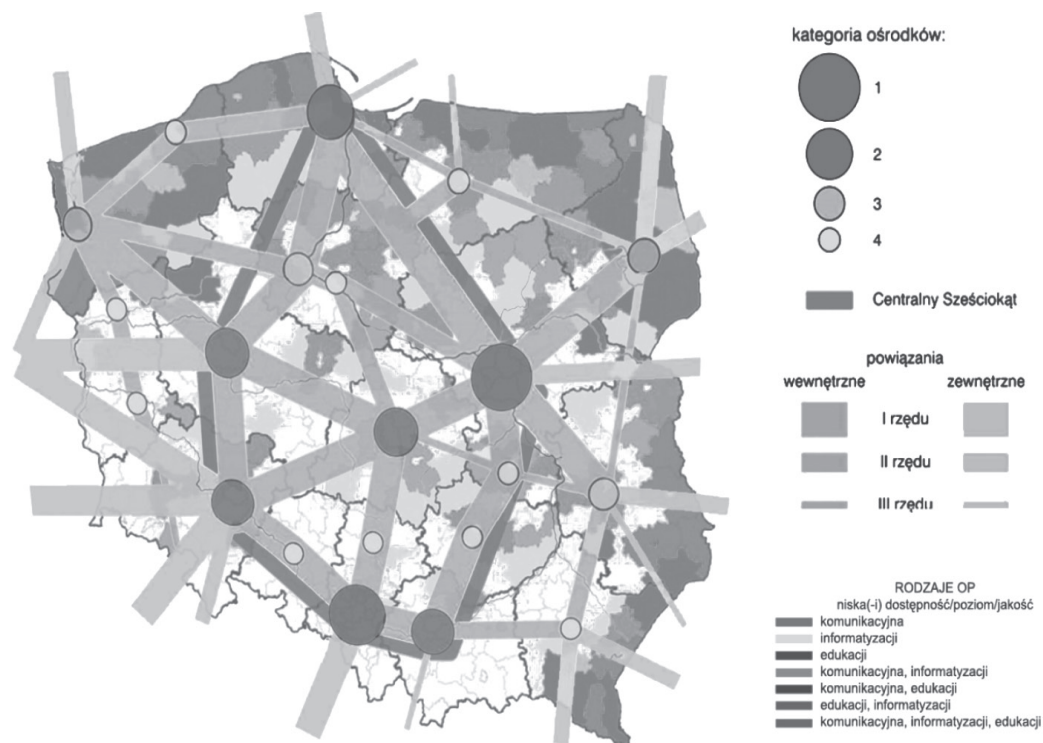
Mogą o tym świadczyć wyznaczone tereny OP, które dotyczą w zasadzie obszarów przygranicznych.

W raporcie brakuje głównie syntezy. Przypomina on bardziej niedokończoną analizę niż diagnozę istniejącego stanu, zawierającą zarówno część analityczną, jak i wnioskową. Warto byłoby połączyć je np. z prezentowanym przez prof. T. Markowskiego modelem sześciokąta (porównywalnego ze szkieletem rozwoju dla KSRR). Z nałożenia wyznaczonych OP na model sześciokąta wynika, że bardzo ważne w strategii rozwoju Polski są obszary Gdańska, Szczecina, Koszalina, Białegostoku. Jednak najistotniejszym obszarem pozostaje bezsprzecznie Trójmiasto⁸.

W związku z tym, że program identyfikacji i delimitacji obszarów problemowych i strategicznej interwencji jest realizowany na podstawie Narodowej Strategii Spójności, w przypadku obszarów OP musi nastąpić delimitacja obszarów, w których jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie proce-

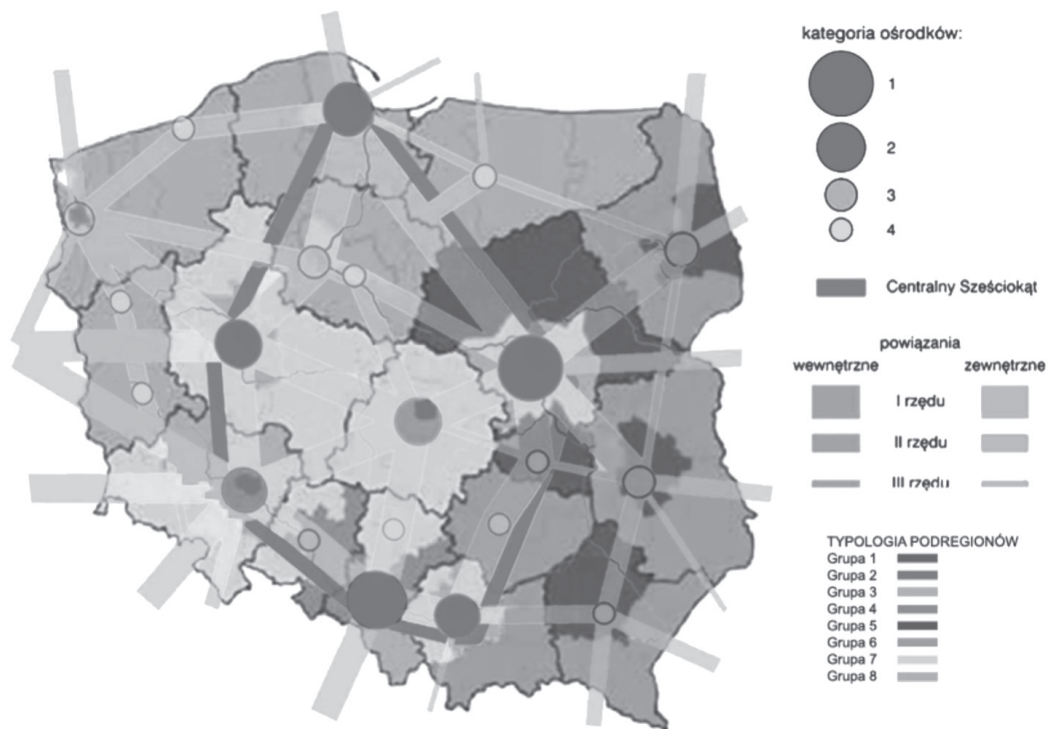
som marginalizacji zachodzących na skutek kumulacji niekorzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych. Szczególnie na tych obszarach powinna nastąpić identyfikacja potencjałów i słabości (np. w oparciu o analizę SWOT) danego miejsca. Działania te winny być prowadzone na zasadach tzw. miękkiej interwencji, wspierającej przedsiębiorczość, innowacyjność oraz kapitał ludzi z odpowiednim zaangażowaniem wewnętrznych zasobów.

Wydaje się, że w zakresie OP bardzo dobrymi programami unijnymi były programy UI i UII (Urban), które w znacznym stopniu wykorzystywały inicjatywy lokalne w zakresie rozwiązywania problemów na poziomie NUTS 4 (powiatów i miast na prawach powiatów) oraz NUTS 5 (gmin). W tym względzie istotną byłaby kontynuacja rozpoczętego w 2003 roku programu Proste Fundusze, który miał na celu usprawnienie i redukcję wymagań w celu pozyskania środków unijnych na lata 2007–2013.



II. 5. Mapa wyznaczonych w raporcie OP z nałożoną ideą sześciokąta prezentowaną przez prof. T. Markowskiego

III. 5. Map designated in the report of OP imposed idea presented by Prof. hexagon. T. Markowski



II. 6. Mapa wyznaczonych w raporcie obszarów SI z nałożoną ideą sześciokąta prezentowaną przez prof. T. Markowskiego

III. 6. Map of designated areas of the SI in the report of the hexagon overlay idea presented by Professor. T. Markowski

4. Współdziałanie i współodpowiedzialność podmiotów publicznych w tworzeniu polityki i osiągnięciu jej celów

Przechodząc do trzeciego zagadnienia dotyczącego współdziałania i współodpowiedzialności podmiotów publicznych w osiągnięciu określonych celów, wydaje się, że największe zagrożenia spoczywają w niezrozumieniu, czym tak naprawdę jest polityka przestrzenna. W tym kontekście próba zajęcia się jednocześnie obszarami problemowymi i obszarami specjalnych interwencji to jakby próba zajęcia się czarną i białą stroną naszej rzeczywistości naraz. W kwestii społecznej to obszary problemowe – jako obszary strategicznych interwencji państwa powinny stanowić priorytetowe miejsca, w których będą następowały zmiany. Celem nadrzędnym powinno być rozwiązywanie problemów społecznych jako działanie podsta-

wowe co do istoty i podmiotu planowania przestrzennego. Niewątpliwie zatraćanie się w społeczeństwie wizji dobra wspólnego prowadzi w konsekwencji do wykorzystywania planowania jako gry interesów. W tej kwestii wielu naukowców z zakresu filozofii, teologii, ale również planowania przestrzennego twierdzi, że człowiek posiada zdolność do wyczuwania prawdy. Kontynuując tę myśl, można wysnuć tezę, że większość z nas wyczuwa faktycznie, które obszary w naszych miastach powinny podlegać przekształceniom i gdzie faktycznie wymagana jest interwencja. Obszary te często jednak nie są w stanie zaabsorbować środków unijnych, co wymaga pomocy i wsparcia logistycznego i merytorycznego państwa. Wydaje się też, że faktycznym miernikiem w rozwiązywaniu problemów społecznych jest stopień zaangażowania władz lokalnych.

Drugim z mierników powinna być ekonomia dobra wspólnego, a nie ekonomia zysku party-

kularnego. W tym sensie dobro społeczne jest dobrem obiektywnym, a nie relatywnym. Niejako paralelną drogą dobra wspólnego jest pojęcie sprawiedliwości społecznej. W tym zakresie miasta nie powinny tylko wzrastać i rozwijać się w oparciu o rozwój interesów i grę rynkową, a wyraźnie określić zasady rozwoju miast, tj. ogólnej strategii dla miast polskich (lub dla wybranych grup), powinno w stopniu ogólnym porządkować rozwój przestrzeni zurbanizowanej.

Kluczem do budowania poprawnej strategii powinna być z jednej strony wyraźna i zhierarchizowana struktura prawna, pozwalająca na stworzenie dokumentów, które będą nosiły te same znamiona (hierarchizację i porządek). Wydaje się, że dopiero taka sytuacja jest w stanie wpłynąć i wykreować strategię, które będą skryształizowane i hierarchiczne.

Natomiast dla poszczególnych miast coraz wyraźniej ujawnia się potrzeba nie tyle zewnętrznego – rozprzestrzeniającego rozwoju miast, ile rozwoju wewnętrznego, polegającego na wewnętrznych przemianach. Wraz z rozwojem cywili-

zacyjnym miasta muszą nadążać za potrzebami ludzkimi, które podlegają zmianom. Ciągła praca nad humanizacją przestrzeni miejskiej jest warunkiem integralnego rozwoju miasta.

5. Wnioski

Z przeanalizowanego materiału wynika, że raport dotyczący OP/SI niewątpliwie dotyka bardzo ważnych problemów regionalnych naszego państwa. Warto byłoby, aby kolejne dokumenty i strategie w sposób ścisły były jego kontynuacją i uzupełnieniem. Największe bowiem zagrożenia wynikają z braku spójności pomiędzy polityką przestrzenną naszego państwa na różnych szczeblach, czy to w zakresie samego planowania czy też w zakresie wdrażania zawartych w dokumentach postulatów. Konsekwencja w działaniu w świetle dokonanej analizy być może jest kluczem do osiągnięcia wymiernych rezultatów co do poprawy sytuacji w OP oraz obszarach o strategicznym znaczeniu dla naszego kraju.

Przypisy

¹ H. Simon, Historia strategii (gospodarka.gazeta.pl/firma/1,31560,2410114.html).

² *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznych interwencji w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Instytut Badań Strukturalnych, Narodowa Strategia Spójności, 2009.

³ E. Bieńkowska, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, projekt (9.09.2009) prezentowany na debacie publicznej w Krakowie (2.10.2009).

⁴ Plany i strategie nie powinny być magazynami drobnych inwestycji tzw. przypadków niezrealizowanych.

⁵ T. Markowski, *Funkcja NSRR na lata 2007-2013 – wybrane zagadnienia rozwoju przestrzennego w projekcie NSRR* (www.nsr.gov.pl/.../markowski_funkcja_nsr_aspekt_przestrzenny.doc).

⁶ W całym raporcie dotyczącym OP/SI przedstawiono wiele analiz, ale faktycznie nie wiadomo, dla kogo i pod jakim względem są to obszary ważne.

⁷ NUTS 2 dotyczy głównie obszarów dotkniętych problemami strukturalnymi, kwalifikującymi się do wsparcia w ramach polityki strukturalnej.

⁸ W tym zakresie obszary przygraniczne mogą skorzystać z programów INTERREG.