

# Zrównoważony rozwój z perspektywy planowania przestrzennego

Beata Mróz, mgr

Katedra Polityki Gospodarczej, Wydział Nauk Ekonomicznych UW

*Sustainability is not a strictly environmental concept, it concerns all human activities. In this approach, economy and ecology become 'two sides of the same coin'. Though conflicts may remain between them for the time being, in the long term environmental quality will increasingly become a prerequisite of economic development. Moreover, it's already an important location factor for investors. Therefore, a sustainable spatial structure could be an asset for competitiveness, and stimulate employment.*

**BMBau 1995**

Obecnie stoimy w obliczu zmian, których doświadcza Europa, a zwłaszcza kraje Europy Wschodniej i Środkowej. Zmiany te mają konsekwencje dla rozwoju przestrzennego. Europa potrzebuje bardziej zrównoważonego rozwoju, policentrycznego systemu miast, nowych relacji pomiędzy miastem i wsią, poprawy w dostępie do infrastruktury i wiedzy, a także odpowiedniego zarządzania dziedzictwem naturalnym i kulturowym. W obliczu procesów integracyjnych oraz procesów globalizacyjnych zagadnienie planowania przestrzennego staje się przedmiotem międzynarodowej dyskusji. Decyzje podejmowane w zakresie rozwoju przestrzennego w jednym kraju wpływają na kraje sąsiadujące. Ponadto potrzebę współpracy na poziomie ponadnarodowym wzmacniają pojawiające się następujące formy współzależności: pomiędzy jednostkami terytorialnymi, pomiędzy różnymi politykami sektorowymi, których działania mają wpływ na terytorium, pomiędzy poszczególnymi poziomami zarządzania — krajowym, regionalnym i lokalnym, które dzielą pomiędzy siebie odpowiedzialność za rozwój i funkcjonowanie poszczególnych jednostek terytorialnych. Planowanie przestrzenne stoi w obliczu zmian, z których najistotniejszymi są: europejska integracja oraz procesy globalizacyjne. Wszystkie systemy i poziomy planowania w Europie są determinowane przez powstanie Jednolitego Rynku Europejskiego oraz globalizację działalności gospodarczej.

W niniejszym referacie chciałabym się zająć kwestią środowiska naturalnego, a ściślej, koncepcją zrównoważonego rozwoju, która odgrywa coraz większą rolę w procesie formułowania i implementacji polityki przestrzen-

nego zagospodarowania, a także stanowi nowe podejście do problematyki rozwoju regionalnego. Rozwój inwestycji w budownictwie mieszkaniowym i przemysłowym jest w coraz większym stopniu zdeterminowany dostępnością i jakością środowiska naturalnego. Rośnie społeczna świadomość wyczerpywalności zasobów naturalnych, postępującej degradacji środowiska naturalnego, a tym samym zwiększonego zapotrzebowania na czyste środowisko naturalne. Kwestia środowiska naturalnego staje się coraz bardziej istotna i zyskuje znaczenie dużo bardziej niż kiedykolwiek w przeszłości. Bez wątpienia prawdziwe jest stwierdzenie, że bariera ekologiczna i zagrożenia z nią związane mają charakter wielowymiarowy i dotyczą wszystkich bez wyjątku wymiarów ludzkiej egzystencji. W raporcie Banku Światowego stwierdza się, że osiągnięcie stałego i zrównoważonego rozwoju jest jednym z największych wyzwań, przed którym stoi ludzkość. W niniejszych rozważaniach interesuje nas ekonomiczna strona zagadnienia, czyli ekonomiczne skutki degradacji środowiska naturalnego wskutek działalności gospodarczej człowieka oraz ekonomiczne sposoby i narzędzia możliwe do zastosowania, aby nie tylko cywilizacja przetrwała, ale także, aby było możliwe podtrzymanie wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym ocaleniu środowiska naturalnego. Rozwój i środowisko pozostają w dwojakiej zależności — pozytywnej i negatywnej [Łukaszewicz, 2001]. Negatywne problemy ochrony środowiska mogą stanowić barierę dla rozwoju i niweczyć cele rozwoju. Po pierwsze, jakość środowiska bezpośrednio wpływa na jakość życia ludzi — rosnące dochody nie powinny być negatywnie kompensowane przez koszty zachowania czy poprawy tej jakości [Łukaszewicz, 2001]. Po drugie, niszczenie środowiska może negatywnie wpłynąć na przyszłą produktywność (pogorszenie jakości gleby, niszczenie ekosystemów). Likwidując lub co najmniej obniżając negatywne efekty, otrzymujemy efekty pozytywne, ale żeby to osiągnąć, niezbędne są różnorodnie zespoły działań. Analizując problematykę zagospodarowania przestrzennego, uwagę koncentruje się na następujących aspektach: redukcja marnotrawstwa zasobów naturalnych i odpowiednie nimi zarządzanie, zmiany klimatyczne, utrata naturalnej różnorodności gatunków, degradacja zasobów naturalnych i zarządzanie zasobami wodnymi.

Istotne wydaje się sformułowanie następujących pytań: Co oznacza zrównoważony rozwój z punktu widzenia planowania przestrzennego? W jaki sposób planowanie zagospodarowania przestrzennego partycypuje w osiąganiu idei zrównoważonego rozwoju? Jak krajowe rządy odpowiadają obecnie na ideę zrównoważonego rozwoju? Dlaczego planowanie przestrzenne jest niezbędne w osiąganiu zrównoważonego rozwoju? Dlaczego potrzebujemy planowania przestrzennego na poziomie krajowym i regionalnym w procesie osiągania zrównoważonego rozwoju gospodarczego?

Istota koncepcji zrównoważonego i trwałego rozwoju sprowadza się do systemowego i holistycznego podejścia do rozwoju regionalnego, w którym równorzędnie traktuje się aspekty ekonomiczne, społeczne, techniczne, przestrzenne i ekologiczne [Misiak, Siemiński, 2001]. Zrównoważony rozwój

wyznacza nowe wartości, długofalowe cele strategiczne i nową metodologię rozwoju, określając w ten sposób ekologiczne kryteria przekształceń przestrzeni. Ujęcie typu *sustainable development* wskazuje na znacznie szerszy obszar badań i praktyk niż ekorozwój, który ma swój odpowiednik angielski — *ecodevelopment*. Sam termin *sustainable development* ma około 70 znaczeń [Misiak, Siemiński, 2001] i tłumaczony jest na wiele sposobów, ale najczęściej jako rozwój trwały i zrównoważony. Określa się go także jako rozwój podtrzymywalny, trwały, stabilny (w długim okresie) itd. Istota tego zwrotu łączy się z warunkami biologicznymi — rozwój zrównoważony w ujęciu biologów i ekologów rozumiany jest jako dążenie do utrzymania równowagi ekologicznej oraz systemów wspomagających określone procesy życiowe. W zastosowaniu praktycznym dominuje podejście biologiczne i ekologiczne. Według W. Pęskiego

w koncepcji zrównoważonego rozwoju za podstawowe kryterium równowagi przyjmuje się potencjalnie wysoki poziom satysfakcji i zdrowotności przyszłych pokoleń, przy założeniu, że wykorzystany będzie powiększający się przyrost zasobów przyrody bez zmniejszania ich ogólnej wielkości.

Obecnie zwrot ten jest powszechnie stosowany na rozmaitych kongresach, konferencjach światowych oraz wszechobecny w przyjmowanych rezolucjach, jak również w opracowaniach naukowych ukazujących się w Polsce i za granicą.

Zrównoważony rozwój jest koncepcją powstałą na podstawie Raportu Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju pod przewodnictwem pani Gro Harlem Brundtland, która po raz pierwszy powiązała globalne problemy ekologiczne z konfliktem między Północą a Południem. W raporcie podaje się następującą definicję

Zrównoważony rozwój — to taki rozwój, który zaspokaja istniejące obecnie potrzeby, nie narażając przyszłych pokoleń na to, że nie będą mogły zaspokajać swoich potrzeb.

A zatem zrównoważony rozwój oznacza takie same możliwości rozwoju jak obecne. Zrównoważony rozwój od początku był koncepcją globalną. Jako główne wyzwania w raporcie tysiąclecia sekretarza generalnego ONZ wymienia się: zmiany klimatyczne, utrzymanie areału gleb oraz zaopatrzenie rolnictwa w wodę. Przyszłość w coraz większym i barwniejszym świecie, w którym środowisko naturalne jest zdrowe i czyste, a naturalna różnorodność gatunków nie ulega zmianie, w którym jest więcej demokracji i dobrobytu oraz pielęgnuje się wspólne dziedzictwo kulturowe — to cel, który Rada ds. Zrównoważonego Rozwoju stawia na pierwszym miejscu w swoich propozycjach dotyczących polityki zrównoważonego rozwoju.

Studia nad możliwościami, jakie stwarza teoria rozwoju zrównoważonego i trwałego w zastosowaniu do problematyki regionalnej/przestrzennej, po-

zwalają na wyprowadzenie wniosku, że konieczna jest rewizja krytyczna (w sensie krytyki naukowej) koncepcji i dotychczasowych badań oraz należy wprowadzić do problematyki regionalnej nowe podejście zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym. Podczas gdy kwestia zrównoważonego rozwoju jest szeroko dyskutowana między ekspertami, a dodatkowo na forum publicznym, to rozwój przestrzenny jest przedmiotem dyskusji jedynie między ekspertami zajmującymi się problemami rozwoju regionalnego oraz naukowcami. Zdumiewające jest, iż w dyskusjach dotyczących zrównoważonego rozwoju uwagę skupia się na „nowych” aspektach, które nie są nowymi w kontekście planowania przestrzennego. Dla przykładu — na konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. stwierdzono, iż przyszły rozwój musi zaspokajać obecne potrzeby bez narażania przyszłych pokoleń na to, że nie będą mogły zaspokajać swoich potrzeb. Dlatego w długoterminowej koncepcji rozwoju przestrzennego wyodrębniły się na początku XX wieku takie dyscypliny naukowe jak planowanie miejskie i regionalne. Nowym elementem w planowaniu przestrzennym jest podejście do zrównoważonego rozwoju w sposób zintegrowany, ścisły, wołający o ekologiczny, społecznie zrównoważony i efektywny rozwój. W przeszłości polityka przestrzennego zagospodarowania w większości była zorientowana na gospodarczy i społeczny rozwój, pomijając problemy ochrony środowiska naturalnego. Gdy ochrona środowiska naturalnego stała się istotnym czynnikiem rozwoju zarówno pod względem ekonomicznym, jak i politycznym, eksperci w dziedzinie planowania przestrzennego starali się wypracować zintegrowane podejście do rozwoju gospodarczego. Nowa formuła teorii rozwoju zrównoważonego i trwałego w odniesieniu do problematyki regionalnej/przestrzennej wyraża się przede wszystkim w następujących aspektach i ujęciach badawczych [Misiak, Siemiński, 2001]:

- podejście do samej istoty rozwoju regionalnego oraz związanej z tym konieczności redefinicji i reinterpretacji dotychczasowych ustaleń badaczy, szczególnie tych, którzy nie uwzględniają w swoich badaniach przynajmniej zasadniczych założeń koncepcji rozwoju zrównoważonego i trwałego,
- akcentowanie konieczności podejścia długofalowego, prognostycznego w skali kraju jako całości oraz regionów,
- akcentowanie konieczności wypracowania własnego stanowiska w tej kwestii w miejsce bezkrytycznego naśladownictwa (prawa ekonomiczne nie zawsze mają zastosowanie powszechne),
- potraktowanie krajowej polityki przestrzennej jako jednej z podstaw państwowej polityki regionalnej preferującej rozwój zrównoważony i trwały.

Wiele krajów dokonuje przeglądu i reform systemów i polityk planowania przestrzennego w celu poprawy efektywności działania i skuteczności w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju. Ścieżki rozwoju, które w swej formie są niezrównoważone, stawiają wyraźne wyzwania przed polityką gospodar-

czą, szczególnie w rozwiązywaniu konfliktów i koordynacji działań w ramach poszczególnych polityk sektorowych.

### **Dlaczego planowanie przestrzenne jest niezbędne w osiągnięciu bardziej zrównoważonego rozwoju? Dlaczego potrzebujemy planowania przestrzennego na poziomie krajowym i regionalnym w procesie osiągnięcia zrównoważonego rozwoju gospodarczego?**

Wiodącą funkcję w kreowaniu zrównoważonych ścieżek rozwoju gospodarczego pełni polityka przestrzennego zagospodarowania, co zostało szeroko rozpoznane i uwzględnione w dokumentach Unii Europejskiej: *Green Paper on the Urban Environment* [CEC, 1990] oraz *Fifth Environmental Action Programme „Towards Sustainability”*. Niezwykle ważnym dokumentem w dziedzinie planowania przestrzennego jest *European Spatial Development Perspective* (ESDP), który m.in. promuje koncepcję zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym na poziomie europejskim i wskazuje na potrzebę lepszego zrozumienia poziomej i pionowej koordynacji polityki, geograficznej integracji regionów, poprawy efektywności wykorzystywania instrumentów oraz instytucji, a także kładzie nacisk na uwzględnienie celów zrównoważonego rozwoju. Dokument ten zawiera cele, które są odpowiedzią na wyzwania stojące przed zagospodarowaniem przestrzennym, takie jak: społeczna i gospodarcza spójność, zrównoważony rozwój oraz zrównoważona konkurencyjność europejskiego terytorium oraz aktywna ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego. Czynniki związane z ochroną środowiska naturalnego wymienia się jako trzecią wiodącą siłę mającą wpływ na rozwój przestrzenny Europy.

Kolejne dokumenty promujące ideę zrównoważonego rozwoju i wiążące ją z istotą planowania przestrzennego to: *EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* (CEC, 1998), *European Sustainable Cities Project* [UE Expert Group on the Urban Environment Sustainable Cities Project, 1996] oraz projekt badawczy — *SPECTRA: Sustainability, Development and Spatial Planning*. W powyższych dokumentach podkreśla się, iż planowanie przestrzenne podejmowane na poziomie krajowym i regionalnym jest niezwykle ważne w rozwiązywaniu konfliktów między sprzecznymi działaniami w sferze ekologicznej, społecznej i gospodarczej.

Czynniki technologiczne, ekonomiczne i społeczne powodują, iż kształtowane przestrzenne ścieżki rozwoju idą w parze z efektami mającymi negatywny wpływ na środowisko naturalne. Czynniki te powodują szybki wzrost popytu na tereny miejskie i przekształcanie obszarów rolniczych w obszary miejskie, rosnącą liczbę zaniedbanych i zniszczonych terenów, polaryzację rozwoju gospodarczego, co z kolei wywołuje efekt przeciążenia komunikacyjnego w miastach oraz kreuje słaby dostęp do szeroko rozumianych usług w regionach peryferyjnych. Występuje brak ochrony terenów istotnych ze względu

na środowisko naturalne czy w końcu pogarszająca się jakość środowiska przyrodniczego zarówno na terenach miejskich, jak i wiejskich.

Istnieje ogólna zgoda co do znaczenia władz lokalnych i regionalnych w rozwiązywaniu powyższych problemów, niemniej jednak coraz większą rolę w kształtowaniu przestrzennych ścieżek rozwoju odgrywają działania podejmowane na poziomie krajowym i międzynarodowym. Sytuacja ta spowodowana jest następującymi przesłankami:

- rosnące znaczenie globalnych i ponadlokalnych sił w kształtowaniu ścieżek rozwoju przestrzennego na poziomie regionalnym i lokalnym,
- rosnąca współzależność narodów i regionów: polityka przestrzennego zagospodarowania prowadzona w jednym miejscu wpływa na inne obszary, omijając granice regionalne i lokalne,
- potrzeba uwzględnienia i integracji efektów rozwoju przestrzennego w politykach sektorowych na poziomie krajowym i regionalnym, co nie może być wykonane na niższych poziomach,
- instytucje niższego szczebla nie są przygotowane do wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju.

Szczególnie istotne są przeciwstawne działania podejmowane w ramach poszczególnych polityk sektorowych i wynikająca stąd potrzeba integracji na poziomie krajowym, a nawet ponadnarodowym. Na przykład, Europejska Polityka Transportowa (The Trans-European Transport Network — TENTs), która ma główny wpływ na decyzje lokalizacyjne i inwestycyjne (choć te implikacje nie były w pełni rozpoznane i rozumiane podczas powstania TENTs), gdzie głównym problemem jest negatywny efekt budowy autostrad. Jest to przykład, że finansowanie regionalnego rozwoju gospodarczego pozostaje w konflikcie z polityką ochrony środowiska, gdyż inwestycje infrastrukturalne są przeprowadzane kosztem miejsc określanych jako istotne ekologicznie. W krajach członkowskich UE spotyka się liczne przykłady przeciwstawnych działań podejmowanych w ramach polityk sektorowych. W Grecji polityka rolna doprowadziła do nadmiernej eksploatacji zasobów wodnych, natomiast poprawa infrastruktury drogowej spowodowała zniszczenie środowiska naturalnego. W Irlandii rozwój gospodarczy i polityka gospodarcza spowodowały gwałtowny wzrost ludności we wschodniej części kraju, co spowodowało wyludnienie części zachodniej.

### **Co oznacza zrównoważony rozwój w kontekście planowania przestrzennego?**

W kontekście planowania przestrzennego rozróżniamy „silną” i „słabą” definicję zrównoważonego rozwoju. „Silna” definicja wymaga proaktywnego zarządzania środowiskiem naturalnym, promocji samowystarczalności społeczności lokalnej, zmian instytucjonalnych oraz wprowadzenia nowych instrumentów i narzędzi planowania przestrzennego adekwatnych do nowych warunków. Działania te są niezbędne do prowadzenia działalności gospodar-

czej w zgodzie ze środowiskiem naturalnym. „Słaba” definicja zwraca uwagę na redukcję negatywnego wpływu rozwoju gospodarczego na środowisko naturalne, ale nie sugeruje bezpośrednich działań w kierunku osiągnięcia zrównoważonego rozwoju.

### **W jaki sposób planowanie przestrzenne uwzględnia osiągnięcie zrównoważonego rozwoju?**

Odpowiedź jest prosta i dość oczywista, w taki sposób, w jaki potrafi wdrożyć wymienione powyżej zasady. Wymaga to zmiany przepisów prawnych, instytucjonalnych, zmian w instrumentacji i procedurach planowania przestrzennego. Istniejące systemy planowania przestrzennego pozwalają ocenić, w jakim stopniu są one zdolne do reagowania na potrzeby zrównoważonego rozwoju. W literaturze [OECD, 2001] akcentuje się dwa ważne aspekty na tym polu rozważań: uporządkowanie kompetencji poprzez zasadę subsydiarności oraz zdolność systemu planowania do zapewnienia przestrzennej integracji pomiędzy politykami sektorowymi.

Zasada subsydiarności daje nam możliwość analizowania roli rządu w procesie osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Ważnym zadaniem rządu w tym zakresie jest podjęcie decyzji, jakie kompetencje powinny być przekazywane na poszczególne poziomy zarządzania — globalny, ponadnarodowy, narodowy, regionalny czy lokalny. Za najważniejsze zadania rządu w tym zakresie uznaje się:

- koordynację polityki dla różnych okresów czasowych i różnych rozmiarów przestrzennych,
- identyfikację celów i metod pozwalających na ich wprowadzenie,
- monitorowanie i ocenę rezultatów.

Zasady (cele) zrównoważonego rozwoju dołączają do listy kolejne zadania:

- dostarczanie informacji na temat stanu środowiska przyrodniczego i zapewnienie ich wdrożenia w procesie wykonawczym,
- zainicjowanie debaty nad znaczeniem zrównoważonego rozwoju i podniesienie świadomości na poziomie lokalnym,
- bezpośrednio wprowadzanie polityki przez przekształcanie terenów w obszary chronione o narodowym znaczeniu,
- budowanie lokalnych instytucji i lokalnych aktorów,
- dostarczanie strategicznych kierunków polityki dla zapewnienia integracji wszystkich poziomów zarządzania w celu tworzenia niezbędnych instytucji, instrumentów i procedur na odpowiednich poziomach władzy.

Zadania podejmowane przez rząd i dystrybucja kompetencji (uprawnień) różnią się w zależności od struktury rządu oraz pojemności i rozwoju instytucji na poszczególnych poziomach.

W literaturze wymienia się podstawowe zasady zrównoważonego rozwoju, które powinny być wdrożone w proces planowania przestrzennego i jego implementacji. Są to [OECD, 2000]:

- ochrona rzadkich surowców naturalnych,
- przyjęcie zasady ostrożności (podejmowanie niezbędnych środków ostrożności), prewencja sięgająca fazy przeddecyzyjnej,
- poszanowanie pojemności środowiska naturalnego,
- poprawa wydajności użytkowania źródeł naturalnych i minimalizacja strat,
- samowystarczalność jednostek geograficznych,
- ponowne wykorzystanie i odzyskiwanie zasobów,
- aktywna ochrona zasobów unikatowych i najcenniejszych dla zachowania i utrwalania różnorodności biologicznej,
- międzypokoleniowa sprawiedliwość.

Polityka przestrzenna jako podstawowe narzędzie aktywnej ochrony i kształtowania przestrzeni przyrodniczej powinna wdrażać metody umożliwiające [Koncepcja Polityki..., 2001]:

- kompleksową waloryzację środowiska przyrodniczego jako podstawę identyfikacji sytuacji konfliktownych, występujących między walorami przyrodniczymi a działalnością społeczno-gospodarczą;
- określanie uwarunkowań i ograniczeń progowych, wynikających z naturalnej pojemności ekologicznej, oraz zagrożeń związanych z ich przekraczaniem;
- określanie systemu kryteriów ekologicznych jako podstawy kształtowania struktur przestrzennych wszystkich skal (od krajowej do lokalnej);
- budowę ekologicznych scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego, jako podstawy wartościowania i ocen innych wariantów rozwoju oraz rzeczywistych struktur społeczno-gospodarczych i przestrzennych, a także budowy prognoz ostrzegawczych.

Zawarto porozumienie w zakresie tego, jak polityka planowania przestrzennego powinna być wyposażona narzędziowo w kierunku osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Zasady planowania przestrzennego zostały podzielone na dwie części: zakresy tematyczne, które ułatwiają proces formułowania polityki przestrzennego zagospodarowania, oraz zasady, które pokazują formy i operacjonalizację systemu planowania przestrzennego. Przykłady zawarte w tabeli sugerują „silną” definicję zrównoważonego rozwoju.

### Tabela 1.

Wyposażenie narzędziowe polityki planowania przestrzennego zagospodarowania w kierunku osiągnięcia zrównoważonego rozwoju

Zakres tematyczny planowania przestrzennego (przykłady)	
Miejska pojemność i koncentracja	Zapobieganie chaotycznemu rozprzestrzenianiu się obszarów miejskich w celu zminimalizowania przekształceń obszarów wiejskich. W polityce przestrzennej należy znaleźć metody ograniczenia presji urbanizacyjnej na najcenniejsze obszary przyrodnicze oraz kompensacji wartości przyrody za obszary oddane na rzecz rekreacji i turystyki.

Trwałość i mobilność (łatwość przystosowania) w budowie środowiska	Podnoszenie jakości tworzonego środowiska w celu zminimalizowania zużycia energii, promowania identyfikacji sąsiedzkiej, ciągłości historycznej itd.
Różnorodne wykorzystanie rozwoju	Promowanie dywersyfikacji wykorzystania ziemi. Tworzenie rozwiązań bardziej efektywnego wykorzystanie zasobów naturalnych oraz ochrony naturalnych stref.
Redukcja potrzeb podróżowania	Łączenie miejsca pracy, miejsca zamieszkania i innych rodzajów działalności w bliskim sąsiedztwie.
Tworzenie otwartych przestrzeni i połączeń wodnych	Odnowa i wzmacnianie środowiska naturalnego, łączenie zielonych przestrzeni i obszarów wodnych. Przywrócenie wartości środowiska przyrodniczego na obszarach o szczególnym jego zniszczeniu lub zubożeniu poprzez nadmierną urbanizację, przemysł i górnictwo, melioracje osuszające lub niszczące bogactwo przyrodnicze regulacje rzek. Przywrócenie na tych terenach niezbędnego minimum wartości ekologicznych, odtwarzających środowiskotwórczą funkcję przyrody.
<b>System planowania</b>	
Nadrzędna strategia	Niezbędna jest długookresowa perspektywa strategiczna, przesuująca orientację systemu planowania na cele zrównoważonego rozwoju i ustalanie celów jakościowych środowiska naturalnego. Kształtowanie strategii elastycznych, otwartych i dynamicznych.
Integracja pomiędzy politykami sektorowymi	Ustalenie poziomej integracji między sektorami i pionowej integracji poziomów planowania w celu stworzenia porozumienia dla wspólnej polityki pomiędzy sektorami.
Dostarczanie informacji dotyczących środowiska naturalnego	Poprawa w zakresie wiedzy na temat stanu środowiska naturalnego, trendów i wpływów, promowanie rzetelności dostarczanych informacji oraz wspieranie badań naukowych.
Potrzeba zarządzania	Skupienie uwagi na ograniczeniach środowiska naturalnego i pojemności specyficznych terenów, w ten sposób, że rozwój jest ograniczany przez podaż i pojemność środowiska, a nie przez popyt.
Samowystarczalność	Zaczynając od poziomu lokalnego, należy położyć nacisk na samowystarczalność i odpowiedzialność każdej jednostki terytorialnej za zarządzanie naturalnym bogactwem.
Ocena wpływu na środowisko przyrodnicze	Zagwarantowanie, iż w procesie podejmowania decyzji dotyczących rozwoju gospodarczego analizuje się ich ewentualny wpływ na środowisko przyrodnicze. Powszechne stosowanie kryteriów ekologicznych w kreowaniu przekształceń przestrzennych przez politykę państwa.
Monitorowanie oddziaływania na środowisko przyrodnicze	Gwarancja, iż rezultaty prowadzonej polityki planowania przestrzennego oraz stan środowiska przyrodniczego są monitorowane przez wykorzystanie odpowiednich wskaźników. Monitorowanie zmian w całej sferze gospodarowania, związanych z nimi przekształceń środowiska przyrodniczego oraz ciągle aktualizowanie informacji o zasobach stanowiących podstawę rozwoju.

Partycypacja	Umożliwienie udziału społeczności w formułowaniu i wprowadzaniu polityki zagospodarowania przestrzennego.
Gęstość i wydajność instytucjonalna	Zagwarantowanie, że instytucje lokalne i regionalne posiadają zasoby i umiejętności do wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju. Gęstość instytucjonalna, czyli zdolność instytucji zainteresowanych rozwojem regionalnym do optymalizowania strategii działania; umiejętność kooperacji w praktycznym wdrażaniu tej strategii; osiąganie konsensu podmiotów i struktur lokalnych wobec przyjętych zadań rozwoju regionalnego. Wydajność instytucjonalna rozumiana jako skuteczność prakseologiczna w osiąganiu celów i realizacji zadań.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Towards a new role for spatial planning*, OECD 2001.

## Jak rządy poszczególnych krajów odpowiadają na ideę zrównoważonego rozwoju?

Doświadczenia krajów Europy Zachodniej pokazują, że istota zrównoważonego rozwoju jest szeroko rozpoznawalna. Istnieje wiele przykładów pozytywnych zmian, które mają na celu wdrożenie zasady zrównoważonego rozwoju w politykę zagospodarowania przestrzennego i przepisy prawne: tworzenie instytucji koordynujących i doradczych; innowacyjność i eksperymentowanie w ramach wzbogaconej polityki i we wprowadzanych instrumentach; nowe techniki oceny efektów końcowych.

W krajach UE systemy planowania regionalnego są do siebie zbliżone, co odzwierciedla wpływ UE i innych międzyrządowych inicjatyw. Europejskie prawo dotyczące ochrony środowiska oraz fundusze strukturalne mają szczególny wpływ na politykę planowania przestrzennego w krajach członkowskich. Pomimo to nadal istnieją wyraźne różnice w uzyskiwanych wynikach. W ostatnich latach podjęto wiele inicjatyw, które są odpowiedzią na ideę zrównoważonego rozwoju — dla przykładu można tu podać przypadek pięciu krajów: Finlandii, Grecji, Irlandii, Włoch i Holandii.

Finlandia w ostatnich latach wprowadziła rygorystyczny system planowania przestrzennego i zarządzania środowiskiem naturalnym, z decentralizacją podejmowania decyzji łącznie. W ostatnich latach odnotowuje się znaczną poprawę jakości środowiska naturalnego. Nowe prawo — *Land Use and Building Act* — zostało wprowadzone w celu promowania zrównoważonego rozwoju, decentralizacji kompetencji oraz włączenia społeczności w proces planowania. Dokument ten łączy fizyczne planowanie z ekonomicznym rozwojem, polityką regionalną oraz zarządzaniem środowiskiem naturalnym, szczególnie przez wzmacnianie regionalnej struktury administracyjnej. Polityka sektorowa i główne cele są koordynowane i uzgadniane na poziomie regionalnym. W celu wypracowania wspólnego stanowiska w kwestii zrównoważonego rozwoju odbywają się negocjacje pomiędzy Ministrem ds. Środowiska Naturalnego i pozostałymi ministrami. Rola rządu sprowadza się do rozwiązywania problemów rozwoju przestrzennego na poziomie krajowym. Koncentruje się ona na dostarczaniu informacji, analiz (podjęto działania

nad scenariuszem rozwoju przestrzennego do roku 2017), prowadzeniu badań dotyczących systemów miejskich oraz tworzeniu eksperymentalnych projektów zawierających koncepcję zrównoważonego rozwoju miejskiego, a także monitorowaniu procesu planowania przez zastosowanie odpowiednich wskaźników.

W Grecji koncepcja zrównoważonego rozwoju jest również szeroko rozpoznawana. Przeprowadzono reformy instytucjonalne mające na celu przekazanie odpowiednich kompetencji regionalnym agencjom oraz władzom lokalnym. Nowa struktura rządowa pozwala na kreowanie bardziej efektywnego systemu planowania przestrzennego. W 1997 r. wprowadzono nowe prawo, w którym umieszczono koncepcję zrównoważonego rozwoju. Zostało ono ukierunkowane m.in. na przeprowadzenie wyrównawczych działań oraz miejskiej konsolidacji na terenach, które były swobodnie urbanizowane. Planuje się zmiany prawa dotyczącego planowania przestrzennego oraz instrumentacji, które uwzględnią zasady zrównoważonego rozwoju. Plan zagospodarowania przestrzennego przygotowany dla Aten (*master plan*) jako naczelną zasadę przyjął koncepcję zrównoważonego rozwoju. Utworzono Krajowe Centrum ds. Środowiska i Zrównoważonego Rozwoju, które pełni funkcję doradczą dla różnych departamentów rządowych.

W Irlandii dokonano przeglądu systemu planowania przestrzennego w 1997 roku — głównym celem było m.in. wdrożenie koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz zaproponowanie zmian struktury systemu w celu głębszego zrozumienia integracji międzysektorowej. Propozycje nie zostały jeszcze uzgodnione, ale dokonano znacznego postępu w ustalaniu wytycznych dotyczących strategicznego planowania dla głównych miast. Nacisk położono na stworzenie nowych instytucjonalnych umów w celu poprawy koordynacji oraz zwiększenia świadomości na temat środowiska naturalnego w organizacjach rządowych. W miejsce Narodowego Partnerstwa w Zakresie Ochrony Środowiska (*National Environmental Partnership*) stworzono Narodowe Partnerstwo w Zakresie Zrównoważonego Rozwoju (*National Sustainable Development Partnership*), które skupia wszystkie poziomy władzy i pozarządowe instytucje — czyli te organy, których działalność wpływa na środowisko naturalne i te, które mają za zadanie jego ochronę. Współpraca ta polega na ocenie środowiskowych, społecznych i ekonomicznych rozmiarów rozwoju gospodarczego. Organizacje zajmujące się ochroną środowiska mają za zadanie podnoszenie świadomości w tej dziedzinie oraz przygotowanie strategii rozwoju kraju w kierunku zrównoważonego rozwoju na bazie Agendy 21, a także oszacowanie wpływu polityk sektorowych na środowisko naturalne. Międzyrządowa komisja tworzy wskaźniki i informacje niezbędne do monitorowania zrównoważonego rozwoju.

We Włoszech pionierami w reformowaniu prawa planowania przestrzennego były regiony. Istniejące prawo dotyczące procesu planowania było przeszkodą w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju. Przez wiele lat pozostawało niezmienione, oparte na podstawowych standardach nie pozwalało na ocenę

wpływu rozwoju gospodarczego na środowisko naturalne. Plany użytkowania ziemi nie odnosiły się do koncepcji zrównoważonego rozwoju i istniała wyraźna fragmentacja polityki. Narodowy Instytut wystąpił do organizacji zajmującej się planowaniem miejskim z propozycją stworzenia nowego prawa, opartego na zasadach zrównoważonego rozwoju i promującego rosnącą kooperację między różnymi poziomami zarządzania oraz instytucjami odpowiedzialnymi za planowanie przestrzenne. Miało to zapewnić określenie warunków i ograniczeń progowych wynikających z naturalnej pojemności ekologicznej oraz zagrożeń związanych z ich przekraczaniem. Stworzono specjalne wymogi, by plany przestrzennego zagospodarowania zapewniały ochronę środowiska i reprezentowały zintegrowane podejście do rozwoju gospodarczego. Nowe prawo wymaga, żeby organizacje regionalne zajmujące się planowaniem przestrzennym porównywały swoje działania z działaniami podejmowanymi w zakresie użytkowania ziemi i zasobów naturalnych. Stworzono nowe instrumenty, takie jak komunalny plan energetyczny i komunalny plan dotyczący hałasu.

W Holandii planowanie przestrzenne w sposób zadowalający odpowiada wymogom zrównoważonego rozwoju. Istnieje jednomyślność co do potrzeby efektywnego planowania oraz regulacji rozwoju przestrzennego. Jednakże, wiele nowych inicjatyw jest niezbędnych dla wzmocnienia polityki i działań w zakresie zrównoważonego rozwoju. Polityka kładzie nacisk na ograniczanie (hamowanie) miejskiej ekspansji i rozwoju, potrzebę rozwoju terenów o mniejszej gęstości zaludnienia, redukcję wzrostu wykorzystywania pojazdów mechanicznych oraz poprawę sieci ekologicznych. Pojawił się nowy priorytet dotyczący sieci wodnych — zarządzanie podmokłymi terenami i strefami przybrzeżnymi. Inna sfera zainteresowań to relacje między systemem miejskim i głównymi projektami infrastrukturalnymi, relacja miasto–wies czy wpływ technologii komunikacyjnej i informacyjnej na środowisko naturalne. Powstało wiele nowych inicjatyw w polityce planowania przestrzennego, takie jak na przykład *ABC policy*, która skupia się na rozwoju nowych korytarzy transportowych. Poprzez projekty eksperymentalne i demonstracyjne poszukuje się nowych sposobów adresowania koncepcji zrównoważonego rozwoju, na przykład przez zwiększenie użytkowania ziemi z jednoczesną poprawą jakości życia na danym terenie. Organem odpowiedzialnym za sporządzanie narodowych raportów dotyczących planowania przestrzennego jest Krajowa Komisja Planowania Przestrzennego (*National Spatial Planning Commission*). Do jej zadań należy między innymi koordynacja wpływu polityk sektorowych na rozwój przestrzenny. Ostatni raport przygotowany przez Komisję zawiera strategię rozwoju na lata 2010–2030 i został stworzony po negocjacjach pomiędzy wszystkimi ministrami. Głównym elementem, na którym został oparty, była koncepcja zrównoważonego rozwoju. Jedną z głównych funkcji instrumentów planowania przestrzennego jest integracja polityk sektorowych. Podjęto nowe inicjatywy w celu zwiększenia integracji pomiędzy regionalnymi planami zagospodarowania przestrzennego a ustawa-

wym planem dotyczącym ochrony środowiska i planami zarządzania zasobami wodnymi. Celem tej inicjatywy jest systematyczna koordynacja i synchronizacja publikacji powyższych planów czy ich pełna integracja przez jeden zintegrowany plan na regionalnym poziomie. Cele i wskaźniki są szeroko uwzględniane w planach, szczególnie w odniesieniu do trzech kategorii źródeł: źródła energii, różnorodności biologicznej i przestrzeni. Ograniczenia pojemności środowiska naturalnego zostały wprowadzone poprzez koncepcję „wykorzystywania przestrzeni środowiska naturalnego”, która wyznacza maksymalny dopuszczalny poziom wykorzystania zasobów na danym terenie. Narodowe prawo dotyczące planowania przestrzennego zostało skorygowane w celu dalszej decentralizacji kompetencji ze szczebla centralnego na szczebel regionalny i lokalny i umożliwiała kreację bardziej elastycznych instrumentów planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym. Wprowadzono procedury umożliwiające partycypację społeczeństwa w procesie planowania rozwoju przestrzennego.

Postęp poczyniono również w kooperacji w zakresie planowania przestrzennego w regionach przygranicznych. Zidentyfikowano istnienie ponad pięćdziesiąt euroregionów, międzyregionalnych grup roboczych i innych przygranicznych stowarzyszeń. Głównym powodem współpracy w zakresie planowania przestrzennego są gospodarcze problemy regionów położonych peryferyjnie, gdzie granice są barierą dla rozwoju gospodarczego, a zrównoważony rozwój jest równie istotny jak w pozostałych częściach kraju. Podejmowane inicjatywy podkreślają potrzebę planowania przestrzennego na poziomie ponadnarodowym w celu zapobiegania klęskom żywiołowym, takim jak powodzie czy susze. W praktyce wiele tworzonych i wdrażanych projektów zawiera koncepcję zrównoważonego rozwoju — w eksperymentalnym tworzeniu przygranicznych korytarzy miejskich w celu promowania bardziej zrównoważonych ścieżek rozwoju, tworzeniu sieci nowych miast zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, łączeniu monitorowania i kontroli ekspansji obszarów miejskich. Ponadto, każdy z programów zawiera długoterminową wizję rozwoju przestrzennego dla swojego regionu.

Podsumowując, przegląd działań podjętych w pięciu krajach prowadzi do refleksji nad rolą i instrumentacją planowania przestrzennego z propozycjami prawnych reform. Są to przykłady pewnych innowacji, jednak przyjęte strategie są nadal w pewnym sensie konserwatywne i odzwierciedlają słabą definicję zrównoważonego rozwoju. Nastąpiły nieznaczne zmiany w polityce przestrzennego zagospodarowania w kierunku efektywnego zarządzania. Zaangażowanie w sprawy ochrony środowiska spowodowało, iż systemy planowania ogólnie podążają raczej w kierunku równoważenia konkurujących interesów niż zapewnienia zasad zrównoważonego rozwoju. Stworzono nowe instytucje, ale są one w przeważającej części instytucjami doradczymi.

Znaczny postęp dokonał się w zakresie zbierania i analizowania informacji dotyczących środowiska naturalnego. Potrzeba integracji pomiędzy poli-

tykami sektorowymi została szeroko rozpoznana, ale tylko Holandia podjęła aktywne działania w tym zakresie. Ogólnie, plany przestrzennego zagospodarowania nie kreują zintegrowanej sektorowo polityki przestrzennej.

Omawiane kraje dokonały przeglądu bieżącego stanu rozwoju przestrzennego i w wielu przypadkach tworzą scenariusze przyszłości, ale poza Holandią wizje te odgrywają małą rolę w kształtowaniu polityki strukturalnej. Znaczny postęp we wdrażaniu tzw. silnej definicji zrównoważonego rozwoju poczyniono w Holandii, chociaż nawet tam integracja polityki przestrzennego zagospodarowania i polityki ochrony środowiska okazuje się trudnym zadaniem. Decyzje podejmowane na szczeblu centralnym nie pozwalają na kreację zrównoważonych rozwiązań na poziomie lokalnym, czasami wręcz uniemożliwiając realizację lokalnych rozwiązań.

Reasumując, analiza polityki przestrzennego zagospodarowania (planowania przestrzennego) z perspektywy zrównoważonego rozwoju nasuwa następujące wnioski:

- uwzględnienie zasad zrównoważonego rozwoju w procesie planowania powoduje konieczność rewizji ukształtowanych od dawna zasad lokalizacji. Należy poszukiwać sposobów harmonizowania efektywności mikro z efektywnością społeczną. To, co jest efektywne ekonomicznie w mikroskali, niekoniecznie jest społecznie efektywne w makroskali, oraz odwrotnie. Powodem tego stanu rzeczy jest fakt, iż kumulują się tu efekty mierzalne z niemierzalnymi — jakościowymi, oraz dlatego, że oba rodzaje efektywności mogą działać w rozbieżnych kierunkach [Łukaszewicz, 2001]. Można by tutaj wymienić nieskończoną liczbę przykładów, warto jednak wspomnieć takie dziedziny, jak produkcja zbrojeniowa, zatrudnienie czy stan środowiska naturalnego itd. Tak więc między efektywnością ekonomiczną i efektywnością społeczną zachodzi nie tylko relacja zawierania się pierwszej w drugiej, ale także relacja kumulatywna w wypadku kierunkowej zbieżności obu, albo relacja dekumulatywna w wypadku kierunkowej zbieżności [cyt. za: Łukaszewicz, 2001],
- powstaje potrzeba długofalowych symulacji planowania przestrzennego oraz koordynacja scenariuszy w skali kraju, w skali ugrupowania integracyjnego i w skali globalnej,
- niezbędnym elementem powinna być intensywna edukacja w kwestii ochrony środowiska naturalnego, między innymi uświadomienie pokoleniom teraźniejszym i przyszłym, iż przestrzeń jest dobrem coraz rzadszym, a nie dobrem wolnym,
- potrzebne są również skrupulatne analizy (na wszystkich szczeblach zarządzania), czy i w jakim stopniu możliwa jest przestrzenna dekoncentracja oraz czy, gdzie i w jakim stopniu można tolerować lub przeprowadzić koncentrację różnych sfer działalności (np. sfery produkcji, konsumpcji czy usług).

## Bibliografia

- Blaas W., 1998, *A new perspective for European Spatial Development Policies*, Ashgate.
- BMBau — German Federal Ministry for Regional Planning, Construction and Urban Development, 1995, *Grundlagen einer Europäischen Raumentwicklungspolitik. Principles for European Development Policy. Principes pour une politique d'aménagement du territoire européen*, Selbstverlag der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn.
- European Spatial Development Perspective*, 1998, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Community, CEC.
- European Sustainable Cities Final Report*, 1996, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Community, European Union Expert Group on the Urban Development Sustainable Cities Project.
- Graute U., 1998, *Sustainable development for Central and Eastern Europe*, Institute of Ecological and Regional Development, Springer.
- Green Paper on the Urban Development*, 1990, Communication from the Commission to the Council and Parliament, CEC Brussels.
- Hauff V., 2002, *Klucz do przyszłości. Zrównoważony rozwój. Analiza*, „Deutschland” nr 1.
- Keating M., 1993. *The Earth Summit's. AGENDA FOR CHANGE. A plain language version of Agenda 21 and the other Rio Agreements*, Centre for Our Common Future.
- Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 2001, załącznik do oświadczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r., poz. 432.
- Łukaszewicz A., 2001, *Dylematy ekonomiczne przelomu stuleci*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa.
- McCafferty D., 2001, *Possibilities and problems of balanced regional development under a primate urban system: the case of the Republic of Ireland*, referat prezentowany na międzynarodowej konferencji Regional Studies Association, Gdańsk.
- Misiak W., Siemiński J. L., 2001, *Koncepcje rozwoju regionalnego Polski w świetle doświadczeń integracyjnych Europy*, „Studia Europejskie” nr 3 (19), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Nadin V., Shaw D., 1998, *Transnational spatial planning in Europe: the role of INTER-REG IIc in the UK*, „Regional Studies” nr 32 (3).
- Pęski W., 1999, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Warszawa.
- The EU compendium of spatial planning systems and policies*, 1997, „Regional Development Studies” nr 28, European Commission.
- Towards a new role for spatial planning*, 2001, OECD.
- Walsh J., 2001, *Devising a strategy for balanced regional development in an open economy: lessons from Ireland*, referat prezentowany na międzynarodowej konferencji Regional Studies Association, Gdańsk.
- Wybrane zagadnienia Agendy 21, materiał roboczy niemający statusu oficjalnego.

**A b s t r a c t Sustainable Development from the Perspective of Spatial Planning**

**A**

The purpose of the article is to present the importance of environmental sustainability from a national spatial planning perspective. The article raises the following questions: What is sustainability from a spatial planning perspective? Why national and regional spatial planning is necessary to achieve more sustainable development? How can national spatial planning contribute to sustainable development? How are national governments responding to sustainable development through spatial planning?

While sustainability and sustainable development are major subjects of discussion not only among the general public, spatial development by contrast is mostly a matter of concern for urban and regional planning experts, some scientists, and a minority lay audience. This is surprising in so far as the discussion on sustainability focuses on many 'new' aspects which are not that new in the context of spatial planning. For example, the report of the Brundtland Commission and the UN Conference in Rio de Janeiro stated that future development must meet the needs of the present without undermining the ability of future generations to satisfy their own needs. This need for a longer-term conception of development planning was central to the emergence of disciplines such as urban and regional planning early this century. Neither is the integrated, comprehensive approach espoused in the current debate on sustainability and calling for ecological, cost-effective, and socially balanced development actually very new to spatial development. Many countries are reviewing, and reforming systems and policies of spatial planning to improve their effectiveness in achieving sustainable development. Unsustainable spatial development trends present a considerable challenge to public policy, especially in managing the conflicts and contradictions amongst sectoral policies. Reviews of action in five European countries show that the importance of environmental sustainability is widely recognized. There are many examples of positive changes to incorporate sustainability into spatial planning law and policy; the creation of new co-ordinating and advisory bodies, innovation and experimentation with new policy and implementation instruments; and new techniques to evaluate outcomes.

Ten years after the Rio conference it has to be admitted that in spite of many advances sustainability and sustainable spatial development are still more of a general model than a well-defined system merely needing to be put to effect. This state of affairs has particular implications for regions such as Central and Eastern Europe that are gradually integrating with other parts of the continent and are at the same time undergoing a difficult transition process.