

STANOWISKO KPZK PAN
6 lipca 2021 r.

Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w sprawie aspektów przestrzennych Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej KPO) opracowany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, zawiera koncepcję dofinansowania zwrotnego i bezzwrotnego wielu istotnych celów związanych z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski w latach 2021-2026. Polska może skorzystać łącznie z 58,1 mld EUR, z czego 23,9 mld EUR stanowią środki bezzwrotne, a 34,2 mld EUR środki zwrotne. W ramach puli środków bezzwrotnych zdecydowano o przeznaczeniu: 6,4 mld EUR na zieloną energię i zmniejszenie energochłonności; 6,1 mld EUR na zieloną inteligentną mobilność; 4,3 mld EUR na efektywność, dostępność i jakość ochrony zdrowia; 4,1 mld EUR na odporność i konkurencyjność gospodarki; a także 3,0 mld EUR na transformację cyfrową.

Wymiar terytorialny KPO

KPO oznacza możliwość zasadniczego poszerzenia skali interwencji strukturalnej UE po roku 2020, przypisywanej do pola aktywności polityki przestrzennej. Jest to wyzwaniem dla kształtowania kompleksowej polityki przestrzennej, podejmowanej w różnych skalach terytorialnych. KPO poprzez swój wymiar finansowy, wpłynie na przestrzenne uwarunkowania społeczno-gospodarcze Polski w zakresie zdecydowanie dłuższym niż obecna perspektywa programowania polityk UE. W związku z powyższym istotne wydaje się połączenie kontekstu europejskiego z kontekstem krajowych polityk przestrzennych, a tym samym włączenie KPO w realizację celów średnio i długookresowych. W sytuacji rezygnacji przez rząd RP z realizacji zapisów zawartych w KPZK 2030 (na mocy znowelizowanej Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z roku 2020), ważnym punktem odniesienia w programowaniu i monitorowaniu skutków przestrzennych KPO powinien być załącznik D Komisji Europejskiej, określający wytyczne inwestycyjne dla Polski w zakresie funkcjonowania polityki spójności na lata 2021-2027. Komisja podkreśla znaczenie takich zagadnień jak: *wzmocnienie roli obszarów metropolitalnych jako siły napędowej wzrostu, przeciwdziałanie negatywnym skutkom niekontrolowanego rozrastania się miast, racjonalizacja świadczenia usług publicznych, rewitalizacja obszarów podupadających, w szczególności w małych i średnich miastach, wzmocnienie powiązania pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, inteligentne i innowacyjne rozwiązania w dziedzinie transportu; ulepszone zagospodarowanie przestrzenne, obszary funkcjonalne*. Wszystkie te zagadnienia mają bardzo silny wymiar terytorialny.

Celem naczelnym KPO jest odbudowa polskiej gospodarki po pandemii. Nie bez znaczenia jest jednak na ile to zamierzenie wpisze się w wyznaczniki długookresowej odporności społeczno-gospodarczej, jakości

życia w wymiarze lokalnym i regionalnym oraz wzrostu gospodarczego w układach funkcjonalno-przestrzennych. Mądre wykorzystanie alokacji KPO powinno pozwolić zarówno na odbudowę gospodarki jak i wzmocnienie oraz sanację długookresowych fundamentów wzrostu i odporności poprzez lepsze wprzęgnięcie w procesy rozwoju nowego zasobu, jakim jest kapitał terytorialny generowany w złożonych obszarach funkcjonalnych. Dlatego KPZK PAN opowiadając się za potrzebą tego typu podejścia do KPO, pragnie zwrócić uwagę na ryzyko zaniechania związane z wąskim rozumieniem dokumentu, ograniczonym do realizacji krótko- i średniookresowych celów ekonomicznych. Pomimo daleko zaawansowanych prac nad KPO, nie przeprowadzono dotychczas rzetelnej analizy skutków planowanych inwestycji w wymiarze terytorialnym jak i dla jakości zagospodarowania przestrzennego kraju, nie zainicjowano też dialogu terytorialnego obejmującego różne skale przestrzenne i wymiar funkcjonalny (np. polskie metropolie, których rola jest kluczowa z punktu widzenia sukcesu KPO w długim okresie).

KPZK PAN deklaruje swoją gotowość do uczestnictwa w tego typu dialogu zgodnie z modelem potrójnej helisy. Jego wynikiem powinna być nie tylko zmiana filozofii w programowaniu i wdrażaniu KPO, ale także wytyczne dotyczące zmian w polityce rozwoju Polski w zakresie łączenia celów średnio i długookresowych. Paradoksem jest, że tak duży program rozwojowy wdrażany jest w warunkach, gdy Polska nie posiada strategicznego dokumentu przestrzennego na poziomie krajowym (KPZK 2030 została unieważniona, a nowe dokumenty, w tym model struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju jeszcze nie powstały). W tej sytuacji dalsze prace nad terytorializacją KPO wydają się niezbędne. Zyskują one przy tym szczególnie wymiar strategiczny, jako potencjalnie mające wpływ na przyszłą organizację terytorialną kraju oraz regionów. KPZK PAN wyraża gotowość uczestnictwa w tych pracach.

Sektorowe ograniczenia KPO

KPZK z troską stwierdza, że w przygotowaniu KPO dominuje podejście sektorowe (z kilkoma wyjątkami, np. właściwe powiązanie postulatów przygotowania terenów inwestycyjnych w Polsce połączone z reformą planowania i zagospodarowania przestrzennego). Generalnie dokument w wielu przypadkach nie dostrzega związku między poszczególnymi priorytetami i zagadnieniami. Nie dostrzega też integrującej roli przestrzeni w tym zakresie. Brakuje np. powiązania między reformą systemu planowania przestrzennego, a rozwojem Odnawialnych Źródeł Energii (OZE) oraz szerszej polityką energetyczną. Rozwój OZE hamowany jest przez poważne problemy związane z wykładnią przepisów dotyczących gospodarki przestrzennej. Problemy dotyczą interpretacji planów i określenia na ich podstawie, jaka konkretna inwestycja energetyczna może być realizowana w danym miejscu. Skoro realizacja OZE jest dla Polski zadaniem priorytetowym, kluczowym krokiem wydaje się wyeliminowanie proceduralnych barier prowadzących do wątpliwości przy wykładni miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub przy wykładni przepisów dotyczących decyzji o warunkach zabudowy. Nie chodzi, przy tym, jedynie o zmiany, które można sprowadzić do „zapewnienia szybkiej realizacji inwestycji”. Bardzo ważne jest dalsze zagwarantowanie ochrony ładu przestrzennego jako szczególnego wyrazu dążenia do rozwoju zrównoważonego. Również cele związane z rozwojem „zielonej mobilności” nie mogą pozostawać w oderwaniu od polityki w zakresie rozwoju usług pożytku publicznego (zapewnienie dostępności, w tym w ochronie zdrowia), a także transformacji cyfrowej. Muszą również uwzględniać szereg uwarunkowań terytorialnych, w tym zwłaszcza demograficznych oraz związanych z dostępem terenów inwestycyjnych. Podejmowane inwestycje transportowe muszą być komplementarne względem realizowanych w ramach polityki spójności (w tym zwłaszcza w ramach regionalnych programów operacyjnych).

Konieczność zmian systemu planowania przestrzennego

KPZK PAN pragnie podkreślić, że realizacja priorytetów określonych w KPO wymaga zmian w systemie planowania przestrzennego. Bez nich, urzeczywistnienie znacznej części postulatów KPO nie będzie możliwe (a przynajmniej znacznie utrudnione). Bardzo istotny wydaje się kontekst lokalnych i regionalnych polityk przestrzennych. Zmian nie można jednak sprowadzić do prostego zastąpienia obowiązujących narzędzi polityki przestrzennej innymi (nawet, jeżeli zostaną zdecydowanie lepiej od obecnych przemyślane). Odpowiedź na wskazane powyżej problemy i wyzwania wymaga oddolnej pracy – poszerzonych analiz (w tym na poziomie lokalnym), stanowiących bezpośrednią inspirację dla organów władz publicznych różnych szczebli. Może to stanowić okazję do poszerzenia partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym i tym samym realizacji celów z perspektywy społecznej czasoprzestrzeni gospodarowania. Ważnym przełomem związanym z KPO, jest gotowość finansowania z funduszy Unii Europejskiej kształtowania nowoczesnego modelu polityki przestrzennej w Polsce. KPO kierunkowo (bardzo ogólnie) poprawnienie ujmuje wyzwania dotyczące systemu planowania przestrzennego w Polsce. Na dalszym etapie konceptualizacji istnieje jednak potrzeba ich bardziej precyzyjnego zdefiniowania. Należy to zrobić przynajmniej w dwóch płaszczyznach:

- wyodrębnienia tych sfer w systemie planowania przestrzennego, które wiążą się z najszerzą reakcją na bezpośrednie szkody, a także długookresowe konsekwencje spowodowane przez pandemię COVID-19; warto zwrócić uwagę na pojawienie się bogatej literatury dotyczącej kształtowania struktur przestrzennych miast, które są bardziej odporne na pandemię;
- zapewnienia szerszego wdrażania zmian w skali lokalnej, co wymaga nie tylko propozycji nowych rozwiązań prawnych, ale doprecyzowania skali i zakresu lokalnych analiz związanych z lepszym (też oddolnym) ujmowaniem wskazanych problemów.

KPZK PAN zwraca uwagę na konieczność zachowania spójności pomiędzy postanowieniami KPO a zaplanowanymi wcześniej zmianami w systemie planowania przestrzennego. Przyjęcie KPO stanowi nową, bardzo ważną okoliczność, związaną z wydatkowaniem w określonym terminie środków finansowych na zadeklarowane cele. Z treści KPO wynika, że zmiany w systemie planowania przestrzennego powinny zostać przeprowadzone szybko (raczej nie w perspektywie wieloletniej). Do tego celu powinny więc zostać dostosowane działania administracji rządowej.

Zakres, w jakim wymienione warunki zostaną spełnione, gwarantuje poziom i skuteczność reakcji na skutki pandemii, a więc efektywność całego *Krajowego Planu Odbudowy*.

Z drugiej strony, możliwość wsparcia finansowego ze strony KPO nie powinna stać się uzasadnieniem dla przyjęcia fragmentarycznych i słabo skonsultowanych (zarówno społecznie, jak i w środowisku ekspertów) zmian w systemie planowania przestrzennego. Reforma systemu musi zachować kompleksowość, do czego KPZK PAN odniósł się wcześniej w *Stanowisku z dnia 15 stycznia 2021 r. w sprawie założeń w zakresie regulacji dotyczących planu ogólnego i jego roli przygotowanych przez Ministerstwo Rozwoju w ramach pre-konsultacji prac nad reformą systemu planowania przestrzennego w Polsce*¹.

¹ *Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN z dnia 15 stycznia 2021 r. w sprawie założeń w zakresie regulacji dotyczących planu ogólnego i jego roli przygotowanych przez Ministerstwo Rozwoju w ramach pre-konsultacji prac nad reformą systemu planowania przestrzennego w Polsce.*

Imperatyw europeizacji systemu planowania jako efekt KPO

Analiza KPO skłania też KPZK PAN do sformułowania sugestii odnośnie głębszej europeizacji planowania przestrzennego w Polsce. Kluczowe wydaje się zdefiniowanie priorytetowych zagadnień, znajdujących odzwierciedlenie w najnowszych dokumentach europejskich. Warto odwołać się chociażby do rekomendacji zawartych w Agendzie Terytorialnej 2030, związanych z „Zieloną Europą” i „Sprawiedliwą Europą”. KPO powinno stanowić jeden z przejawów działania władz publicznych „wykorzystujących” obecną sytuację do wprowadzenia zmian wcześniej niemożliwych lub bardzo trudnych do realizacji. Powinno także, poprzez większą terytorializację celów i narzędzi sprzyjać długookresowemu wzmocnieniu poziomu regionalnego jako podstawowego odbiorcy polityki spójności oraz europejskich polityk sektorowych.