

STANOWISKO KPZK PAN

1 lipca 2024 r.

Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) w sprawie projektu *Koncepcji Rozwoju Kraju 2050*¹

W maju 2024 r. na stronach Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej opublikowany został projekt *Koncepcji Rozwoju Kraju 2050* (KRK 2050). Tym samym Ministerstwo rozpoczęło jego formalne konsultacje. Opracowanie dokumentu wynikało z zapisów *Ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*, która weszła w życie 13 listopada 2020 r.

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN docenia znaczący wysiłek merytoryczny, jaki włożono w przygotowanie obecnej wersji KRK 2050. Jednocześnie jednak Komitet już w roku 2020 odnosił się krytycznie do zapisów samej Ustawy, w tym szczególnie do likwidacji dokumentu definiującego i kształtującego organizację przestrzenną kraju, jakim była *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z 2011 r.* Znalazło to wyraz w kolejnych stanowiskach Komitetu², w stanowisku Prezydium PAN³ oraz w przygotowaniu przez KPZK PAN opracowania pt. *Zagospodarowanie Przestrzenne Kraju – perspektywa długookresowa*⁴. Biorąc powyższe pod uwagę Komitet stoi na stanowisku, że zagospodarowanie przestrzenne musi być istotnym elementem długookresowych koncepcji rozwojowych. Uważamy również, że koncepcja taka **powinna zawierać skonkretyzowane cele** i działania w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Obecnie **przedłożony do konsultacji dokument nie spełnia niestety tych wymogów**. W przeciwieństwie do innych komponentów życia społecznego i gospodarczego przestrzeń (w jakiej to społeczeństwo i gospodarka będzie funkcjonować za zaledwie 25 lat) nie może być opisana jedynie poprzez analizę trendów i scenariuszy. Wymaga precyzyjnej docelowej wizji struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju oraz pewności co do warunków jej osiągnięcia w długiej perspektywie. Wizja ta będzie później mogła stanowić strategiczne uwarunkowanie dla średniookresowych strategii rozwoju. Będzie także aktualizowana w systemie kroczących diagnoz.

¹ Stanowisko wyraża poglądy Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk i nie powinno być utożsamiane ze stanowiskiem Polskiej Akademii Nauk.

² Były to cztery stanowiska, chronologicznie: (1) *Stanowisko KPZK PAN z dnia 22 kwietnia 2019 r. w sprawie Zmiany ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i zmianie innych ustaw*; (2) *Stanowisko KPZK PAN z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie likwidacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i potrzeby instytucjonalnej integracji systemu zarządzania rozwojem*; (3) *Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie aspektów przestrzennych Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności*; (4) *Stanowisko Prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie projektu nowelizacji przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

³ *Stanowisko Prezydium Polskiej Akademii Nauk z dnia 20 września 2022 r. w sprawie polityki przestrzennej państwa i planowania przestrzennego na poziomie kraju*. Prezydium Polskiej Akademii Nauk.

⁴ Churski, P. i in. (2023). *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa*. Studia KPZK PAN, tom 16/208. <https://doi.org/10.24425/148383>

1. Charakter dokumentu

W opinii Komitetu projekt *Koncepcji Rozwoju Kraju 2050* ma charakter prospektywnej diagnozy, o dużych walorach popularyzatorskich. Nie jest jednak spójną koncepcją rozwoju terytorium i regionów Polski, a tym samym nie odpowiada nazwie określonej w Ustawie. Stanowi zbiór rozważań na różne tematy, w skrajnych nieraz skalach geograficznych o różnym stopniu szczegółowości, aktualności i trafności. Mamy jednocześnie świadomość, że **taki charakter dokumentu wynika pośrednio z zapisów Ustawy**. Uważamy również, że zebrany (przy szerokiej partycypacji środowiska) materiał jest dobrą podstawą dla pracy nad kolejnymi dokumentami strategicznymi o charakterze długookresowym i zintegrowanym. Może też odegrać pozytywną rolę na rzecz uzmysłowienia decydentom i społeczeństwu roli przestrzeni geograficznej w rozwoju kraju: jako fundamentalnego uwarunkowania, zasobu lub bariery dla rozwoju w zasadzie wszystkich funkcji przyrodniczych, społecznych i gospodarczych. Szczególnie cenna w tym kontekście wydaje się identyfikacja megatrendów oraz wyzwań rozwojowych stojących przed krajem.

Istotnym utrudnieniem w wykorzystaniu dokumentu będzie jednak przyjęta przez Autorów formuła KRK 2050, jako **dokumentu niezawierającego celów rozwoju państwa w perspektywie długookresowej**. Tej roli nie spełniają zaproponowane wariantowo wizje rozwoju kraju. W opinii Komitetu istotą długo-okresowej polityki rozwoju jest kształtowanie uwarunkowań przestrzennych i środowiskowych determinujących długą perspektywę trwania oraz właśnie realizację określonych celów wypracowanych na podstawie diagnoz (trendów) i scenariuszy. Nasilające się negatywne skutki zmian klimatu, destabilizacja geopolityczna i kryzys demograficzny narzucają taką perspektywę. W przedłożonym do konsultacji dokumencie brakuje takiego ujęcia. Uważamy, że KRK 2050 powinna nakreślać długofalowe kierunki działań publicznych na rzecz rozwoju kraju w wymiarze ekonomicznym, społecznym, a przed wszystkim środowiskowym i przestrzennym. 25 lat nie jest tak odległą perspektywą, aby nie było to możliwe.

W naszym przekonaniu dokument **nie jest także zgodny ze stojącymi u podstaw Ustawy z 2020 r.** założeniami zintegrowanego planowania rozwoju. Aby tak było, powinien on jasno określać intencje i zamierzenia Państwa wobec zagospodarowania przestrzennego kraju, wykorzystując przy tym podejście oparte m.in. na zdefiniowanych obszarach funkcjonalnych. Tymczasem w obecnej wersji KRK 2050 w swojej części wizyjnej ma charakter ogólnikowy. Nie wskazuje narzędzi do osiągnięcia celów społeczno-gospodarczych, szczególnie w ich wymiarze terytorialnym. W ciekawie zarysowanych scenariuszach Autorzy KRK 2050 nie proponują żadnych alternatywnych form interwencji publicznej, co jest istotą podejścia scenariuszowego przy planowaniu rozwoju w warunkach niepewności zdarzeń.

2. Komponent przestrzenny

Z punktu widzenia KPZK PAN, szczególnie istotny wydaje się problem zawartego w dokumencie „komponentu przestrzennego”. Jest on w naszej opinii fragmentaryczny i potraktowany marginalnie, a tym samym dalece niewystarczający, co zaskakuje w kontekście deklarowanego przez rząd wdrażania zintegrowanego planowania rozwoju na każdym poziomie przestrzennym w Polsce. Wprawdzie **Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2006 r.** (wraz z jej zmianą z 2020 r.) **nie stawia obligatoryjnego wymogu powstania „komponentu przestrzennego”, to jednak z całą pewnością nie ograniczała ona Autorów w tym zakresie**. Przeciwnie, założone podejście zintegrowane oraz jednoczesna likwidacja KPZK 2030 pośrednio wskazywały, że komponent taki powinien powstać.

Fragmenty dedykowane przestrzeni w obecnej wersji dokumentu w żadnym wypadku nie spełniają takiej roli. W warstwie diagnostyczno-kartograficznej część ta sprowadza się do funkcji ilustracyjnej, a nie

wyczerpującej, uporządkowanej i możliwie wiarygodnej statystycznie diagnozy zjawisk i procesów uwzględniających specyfikę Polski. Pominięte zostały fundamentalne kwestie rozwoju regionalnego i przestrzennego, które powinny być związane z założeniami organizacji przestrzennej kraju: systemu osadniczego (w tym hierarchii funkcjonalnej), powiązań funkcjonalnych (w tym zwłaszcza transportowych), organizacji terytorialnej różnych systemów (przyrodniczych, społeczno-gospodarczych), wykorzystania przestrzeni morskiej. KRK 2050 w obecnej formie jest ogólną wizją społeczną w skali europejskiej czy nawet globalnej, bez identyfikacji specyfiki Polski oraz wizji rozwoju konkretnych polskich miast i regionów, w tym w zakresie zapewnienia dostępu do usług publicznych wobec problemu wykluczeń, zapewnienia terenów rekreacyjno-wypoczynkowych, kształtowania układów przyrodniczych oraz wielu innych zagadnień.

Chcemy podkreślić, że istotą zintegrowanego planowania rozwoju w długiej perspektywie, choćby tylko na poziomie koncepcyjnym, jest zidentyfikowanie wzajemnych relacji i skutków między antycypowanymi procesami: społecznymi, gospodarczymi, przyrodniczymi i zagospodarowaniem przestrzennym. Taki dokument w formułowaniu wizji i celów z istoty rzeczy musi wykorzystywać metody opracowywania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. KRK 2050 w obecnej formie w żadnym razie nie spełnia tego warunku. **Na podstawie jej ogólnych zapisów bardzo utrudnione jest przeprowadzanie wiarygodnej oceny oddziaływania na środowisko, co zauważono w samej treści Prognozy oddziaływania na środowisko projektu KRK 2050.** A taki wymóg wynika z niedostosowanego do zintegrowanego planowania rozwoju obecnego systemu prawnego.

3. Pilna potrzeba powstania dokumentu o kształtowaniu przestrzeni na poziomie kraju

Komitet podtrzymuje opinię, że **Polska pilnie potrzebuje długookresowego dokumentu o kształtowaniu jej przestrzeni jako najważniejszego dobra wspólnego.** Brak strategicznego dokumentu rozwoju kraju, zawierającego kluczowe założenia oraz wskazania regionalne i przestrzenne nie prowadzi do pożądanej harmonizacji dokumentów „sektorowych” (w zakresie rozwoju osadniczego, infrastrukturalnego – w tym transportowego, funkcji gospodarczych, turystyki, ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego itd.). Równocześnie przyczynia się do chaosu w sferze planowania strategicznego i następnie przestrzennego (lokalnego, urbanistycznego) na niższych poziomach terytorialnych (województw, gmin, miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym zwłaszcza metropolitalnych, stref nadgranicznych itd.). Oprócz przywoływanych już wcześniej argumentów za pilną potrzebą powstania dokumentu przestrzennego (uwzględniającego także wymiar międzynarodowy) warto dodatkowo wskazać na zmieniane koncepcje rozwoju sieci transportowych (szczególnie w kontekście CPK), co zarówno w ostatnich latach, jak i obecnie jest nadmiernie upolitycznione. Jednym z powodów jest w tym wypadku brak koncepcji organizacji przestrzennej kraju, do której plany rozwoju sieci transportowych mogłyby się odwoływać. Trzeba wyraźnie podkreślić bardzo niekorzystne fakty, że w warunkach braku krajowego dokumentu przestrzennego będą w Polsce realizowane opóźnione działania w ramach KPO, a prawdopodobnie także inwestycje w ramach przyszłej perspektywy finansowej UE. Precyzja tych działań jest tymczasem szczególnie istotna z uwagi na zagrożenia geopolityczne, ekonomiczne i demograficzne. Brak odpowiedniej koncepcji krajowej będzie także rzutował na kształt przyjmowanych (formalnie do końca 2025 r.) zintegrowanych strategii wojewódzkich. Biorąc to wszystko pod uwagę, **KPZK PAN ponownie apeluje o jak najszybsze podjęcie prac nad krajowym długookresowym (perspektywa 2050 roku, względnie podwójna 2035 i 2050) rzeczowym przestrzennym dokumentem koncepcyjnym.**

4. Deklaracja współpracy

KPZK PAN, będąc najpoważniejszą polską instytucją naukowo-eksperską, powołaną celowo dla m.in. „formułowania podstaw teoretycznych i metodologicznych kształtowania przestrzeni; (...) określaniu koncepcji prognoz, strategii i polityk oraz programów przestrzennego zagospodarowania” instytucjonalnie nie brało udziału w opracowaniu KRK. Jednocześnie wieloletnie doświadczenie współpracy z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej (oraz jego poprzednikami o innych nazwach) uważamy za bardzo pozytywne. Wysoko cenimy także dorobek Ministerstwa w zakresie tworzenia licznych dokumentów strategicznych. Dlatego z pełnym przekonaniem wyrażamy gotowość dalszej współpracy przy jak najpełniejszym wykorzystaniu ogromnego materiału zgromadzonego w czasie prac nad KRK 2050 dla stworzenia, tak potrzebnego w Polsce, koncepcyjnego dokumentu przestrzennego (we wspomnianej jednej lub obydwu perspektywach średnio- i długookresowej). Opracowany wysiłkiem społecznym przez Komitet (w 2022 r.) dokument „Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa” jest materiałem, który przedkładamy do ewentualnego wykorzystania.