

STANOWISKO KPZK PAN

28 listopada 2025 r.

Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) ws. projektu Strategii Rozwoju Polski do 2035 r.¹

W dniu 10 września 2025 r. na stronach Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej opublikowany został projekt *Strategii Rozwoju Polski do 2035 r.* (SRP 2035). 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 (KPZK PAN) docenia znaczący wysiłek merytoryczny, jaki włożono w przygotowanie obecnej wersji SRP 2035. Zwraca jednak uwagę na fakt, że proces opracowywania tego dokumentu jest bardzo spóźniony, a jego zawartość jest daleka od spójnej koncepcji zintegrowanego planowania rozwoju państwa, jaka powinna być realizowana zgodnie z przyjętymi deklaracjami wdrażania reformy systemu zarządzania rozwojem w Polsce. KPZK PAN sygnalizowało już w swoich poprzednich stanowiskach² krytyczną ocenę sposobu wdrażania przedmiotowej reformy, w ramach której podjęto błędną i skutkującą daleko idącymi negatywnymi konsekwencjami decyzję o likwidacji dokumentu definiującego i kształtującego organizację przestrzenną kraju. Takim dokumentem była uprzednio *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* z 2011 r.

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

² (1) *Stanowisko KPZK PAN w sprawie Zmiany ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i zmianie innych ustaw* (kwiecień 2019 r.); (2) *Stanowisko KPZK PAN w sprawie likwidacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i potrzeby instytucjonalnej integracji systemu zarządzania rozwojem* (luty 2020 r.); (3) *Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w sprawie aspektów przestrzennych Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności* (lipiec 2021 r.); (4) *Stanowisko Prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w sprawie projektu nowelizacji przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (czerwiec 2022 r.); (5) *Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) w sprawie projektu Koncepcji Rozwoju Kraju 2050* (lipiec 2024 r.); (6) *Apel Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) o pilne dokończenie reformy systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce* (lipiec 2025 r.); (7) *Stanowisko Prezydium Polskiej Akademii Nauk z dnia 20 września 2022 r. w sprawie polityki przestrzennej państwa i planowania przestrzennego na poziomie kraju oraz* (8) *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa* – dokument opracowany na potrzeby *Stanowiska Prezydium Polskiej Akademii Nauk w sprawie polityki przestrzennej państwa i planowania przestrzennego na poziomie kraju* (sierpień 2022 r.). Wszystkie opinie i stanowiska Komitetu dostępne są na stronie: <https://kpzk.pan.pl/pl/opinie-i-stanowiska>. Stanowisko Prezydium PAN dostępne jest pod adresem: <https://bip.pan.pl/artukul/211/1154/stanowisko-prezydium-polskiej-akademii-nauk-z-dnia-20-wrzesnia-2022-r-w-sprawie-polityki-przestrzennej-panstwa-i-planowania-przestrzennego-na-poziomie-kraju>.

Niniejsze stanowisko KPZK PAN dotyczy całego dokumentu SRP 2035. W sposób naturalny Komitet koncentruje się jednak na jego aspektach przestrzennych oraz regionalnych, a tym samym na stanowiącym część Strategii modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Zgodnie z obowiązującą *Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, model ten uważać należy jako alternatywę do uchylonej pięć lat temu *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

KPZK PAN podkreśla, że projekt SRP 2035, pomimo wszystkich swoich deficytów, które prezentujemy w niniejszym stanowisku, zawiera również wiele cennych i wartościowych propozycji. Należą do nich m.in.:

- przywiązanie dużej wagi do sieci miast subregionalnych,
- postulaty tworzenia centrów usług publicznych,
- rozwiązania łagodzące skutki depopulacji,
- systemowe sposoby ograniczania wykluczenia transportowego,
- cyfryzacja usług zmniejszająca barierę dostępności przestrzennej,
- monitoring różnych zjawisk i procesów przestrzennych,
- nacisk na poprawę stanu środowiska przyrodniczego na różnych płaszczyznach i w różnych skalach terytorialnych.

Zbyt często są to jednak kwestie, których szczegółowość i drobiazgowość stawia pod znakiem zapytania logikę całości opracowania. W dokumencie tej rangi powinna mieć miejsce generalizacja i skupienie uwagi na najważniejszych celach, inwestycjach i infrastrukturze, a nie przesadne koncentrowanie się na skądinąd słusznych, ale detalach, jak np. kaucjach za butelki 3-litrowe.

Za prawidłowe uznać należy niektóre elementy diagnozy, które wymagają jednak uspołnienienia. W pierwszej części projektu SRP 2035 dość poprawnie sformułowano uwarunkowania i aktualny stan rozwoju kraju w zakresie demograficzno-osadniczym. Równocześnie jednak brak jest omówienia innych kluczowych sfer (jak transport, funkcje gospodarcze obszarów, ochrona przyrody i wiele innych). Te zagadnienia zostały omówione dalej, w części wdrożeniowej, na różnym stopniu ogólności i poprawności (w tym także niestety i błędnie, z wykorzystaniem często przypadkowych źródeł oraz ignorując aktualny stan badań, np. w zakresie rozpoznania zagospodarowania przestrzennego kraju, delimitacji obszarów problemowych i innych). Domyślać się można, że taka konstrukcja wynikała zapewne z postawienia celu horyzontalnego dotyczącego skądinąd słusznej idei policentryczności systemu miejskiego, jednak jak wykazujemy dalej, jest to błąd koncepcyjno-metodologiczny.

Za właściwie sformułowane należy również uznać niektóre z rekomendacji zawartych w podsumowaniu ocenianego projektu. Wymagają one jednak uzupełnienia zapewniającego im operacjonalizację. W tym zakresie jako korzystne ocenić należy odwołanie się do budowania niezależności gospodarczej Polski i Unii Europejskiej, jako całości oraz powiązanego z tym bezpieczeństwa produkcyjnego i żywnościowego. Nie idą jednak za tym kierunkowe cele, jak choćby rozwój stref żywicielskich na obrzeżach aglomeracji czy tworzenie podstaw dla reindustrializacji średnich miast, mogące zapobiec ich wysoce prawdopodobnej zapaści społeczno-gospodarczej wskutek depopulacji i utraty bazy ekonomicznej.

Pomimo wskazanych powyżej pozytywnych elementów, KPZK PAN stoi na stanowisku, że projekt SRP 2035 zawiera istotne braki i błędy, co stanowi regres w praktyce programowania polskiej polityki rozwoju,

stawiający pod znakiem zapytania jej dotychczasowe wieloletnie doświadczenie i niekwestionowane w skali europejskiej osiągnięcia. Do najważniejszych braków i błędów zaliczamy:

1) Ograniczoną, niewystarczającą zgodność opracowanego projektu z kryteriami i zasadami określonymi przepisami prawa

Zgodnie z *Ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, w ramach procedury powinna być przygotowana wyczerpująca diagnoza (art. 10a), a zawartość merytoryczna Strategii powinna spełniać warunki art. 12a (tj. „1) wnioski [z ww.] diagnozy; 2) zidentyfikowane potencjały i problemy rozwoju, z uwzględnieniem zróżnicowań przestrzennych; 3) strategiczne wyzwania rozwojowe; 4) cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym; 5) obszary strategicznej interwencji; 6) kierunki interwencji, w tym interwencji podmiotów prowadzących politykę rozwoju, o których mowa w art. 3, oraz działania służące osiągnięciu celów strategicznych rozwoju; 7) oczekiwane rezultaty planowanych interwencji, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia; 8) system realizacji strategii; 9) założenia ram finansowych i potencjalne źródła finansowania”).

W ocenianym projekcie SRP 2035 większość wskazanych kryteriów formalnie jest spełniona, ale nieraz na bardzo niskim, zbyt ogólnym lub nieadekwatnym poziomie (przykładami są np. podejścia do przestrzennego rozpoznania potencjałów i problemów rozwoju, kategoryzacji oraz delimitacji OSI, jak również ogólnie bardzo słaba terytorializacja SRP 2035). Nie jest jasne, w jaki sposób dokument odnosi się do innych strategii „sektorowych”, zwłaszcza aktualnie zmienianych lub realizowanych (przykładem może być monitoring zrzutu wód lub zalesianie). Nie wiadomo ile jest zapożyczeń z innych dokumentów (np. *Krajowy Program Zwiększania Lesistości*), a ile zupełnie nowych ujęć i propozycji. Należy jednoznacznie podkreślić znaczenie całego systemu polityki rozwoju, w tym wzajemnej spójności pomiędzy poszczególnymi dokumentami. Zachowywanie tej spójności (wprost akcentowane w *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, w szczególności art. 13 ust. 1, ale również art. 2) stanowi jeden z kluczowych warunków jakości i efektywności systemu. Powyższy postulat należy postrzegać nie tylko w kontekście wytycznych oraz prawnych konsekwencji (obejmujących realizację obowiązku ustawowego w zakresie sporządzenia konkretnego dokumentu). Spójność dokumentów polityki rozwoju determinuje jakość wdrażania zawartych w nich celów. Właśnie z tej perspektywy należy postrzegać wszystkie kolejne uwagi zgłoszone przez KPZK PAN. Komitet wyraża bowiem poważną wątpliwość, czy aktualna wersja projektu Strategii, ze względu na wskazane poniżej ograniczenia, jest w stanie zagwarantować wspomnianą spójność systemu polityki rozwoju.

(2) Niezadawalający europejski, w tym bałtycki wymiar przestrzenny

Agenda Terytorialna UE 2030 (AT 2030) pojawia się tylko raz i to w części diagnostycznej Strategii (s. 45) jako odniesienie dla paradygmatu policentryczności. Istotne priorytety AT 2030 są oczywiście obecne w Strategii, aczkolwiek bez odniesienia do tego dokumentu. Dobrze, że jest o nich mowa, szczególnie w części kierunkowej (strategicznej, tj. programującej) dokumentu. Strategia odnosi się do zielonej transformacji, nierówności między obszarami (ale brakuje mapy diagnostycznej tych nierówności na poziomie LAU z wyjątkiem nierówności dochodowych), znaczenia obszarów funkcjonalnych, czy potrzeby wzmacniania współpracy transgranicznej. Strategia nie zawiera jednak systemowej analizy priorytetów AT 2030, w tym nie odpowiada na pytanie, jak polska przestrzeń przyczyni się do ich realizacji. Niektóre istotne wymiary AT 2030 zostały pominięte, jak np. sprawiedliwość terytorialna. W strategii pojęcie to zredukowano do sprawiedliwej gospodarki, a to tylko niewielka część tego wyzwania. W formie szczątkowej SRP 2035 od-

nosi się do współpracy między obszarami funkcjonalnymi, w tym współpracy sieciowej, czy rozwoju wykorzystującego różnorodność Europy (żeby wymienić tylko najważniejsze zagadnienia). Nie wspomniano o doświadczeniach z pilotażami AT 2030 w różnych skalach przestrzennych, mimo że Polska te pilotaże animowała. W części wdrożeniowej (s. 249) pojawia się ogólnikowe zapewnienie o dalszej integracji polskiej przestrzeni z przestrzenią UE i regionu bałtyckiego, jednak tylko nieliczne priorytety Strategii ukazują, jak to będzie realizowane w praktyce. Brakuje systematycznej analizy (np. w formie tabeli) wskazującej, w jakim sposób ten zamiar będzie wdrażany w każdym z priorytetów. Bez tego europejski wymiar przestrzenny SRP 2035 pozostaje w sferze werbalnej. Lektura dokumentu stwarza wrażenie, jak gdyby Polska nie przywiązywała znaczenia do rozwoju przestrzennego Europy. KPZK PAN ma jednocześnie świadomość, że polski rząd jest motorem napędowym tego typu zmian (czego wyrazem były działania podejmowane w czasie polskiej Prezydencji w UE, w tym postulat przygotowania nowego europejskiego dokumentu przestrzennego). Słabe umocowanie polskiego dokumentu w kontekście europejskim podważa wiarygodność tego typu postulatów stawianych na forum unijnym.

W projekcie SRP 2035 słabo wybrzmiewa także przestrzenny wymiar bałtycki. Wprawdzie w modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej włączono morze i morskie farmy wiatrowe (dlaczego akurat ten element zagospodarowania?), ale już w OSI elektrowni jądrowej i morskiej energetyki wiatrowej nie ma. Co ważniejsze, w Strategii nie pojawia się VASAB, ani jego dokumenty. Bałtyk jawi się głównie w kontekście bezpieczeństwa (s. 158, 192, 214), poprawy stanu środowiska (s. 182) i infrastruktury energetycznej (s. 258), czyli dopiero w części wdrożeniowej. Z tego wynika, że SRP 2035 nie ma pomysłu, jak w wymiarze strategicznym wykorzystać integrację bałtycką (w tym przestrzenną) dla rozwoju Polski.

Sporo porównań międzynarodowych wydaje się zbędnych i banalnych, część z nich jest oparta o trudno weryfikowalne dane, a część nieaktualna (np. indeksy policentryczności sprzed około 20 lat). Brakuje analiz, czy prezentowane źródła i dane są wiarygodne oraz porównywalne, np. w kwestii statystyki międzynarodowej. Dokument nie odnosi się także generalnie do międzynarodowych powiązań funkcjonalnych. Na jedynej (!) mapie, która znajduje się w części opisującej model struktury funkcjonalno-przestrzennej, powiązania funkcjonalne (zredukowane do powiązań transportowych) pokazane są z równą mocą w kierunku wszystkich krajów sąsiednich. Jest to powrót do obrazu, jaki znajdował się w *Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* z 2001 r., który później słusznie skorygowano w KPZK 2030 (powiązania w kierunku innych państw UE, w tym szczególnie Niemiec, są i z dużym prawdopodobieństwem pozostaną do roku 2035 zdecydowanie silniejszymi, niż w pozostałych kierunkach). Pokazanie kierunku powiązań w stronę Mińska i Moskwy jako tak samo istotnych, jak w stronę Berlina i Europy Zachodniej nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego, a ponadto jest niebezpieczne w obecnej sytuacji geopolitycznej.

(3) Brak odniesień do poprzednich dokumentów strategicznych określających założenia polityk publicznych w Polsce i kształtowania jej rozwoju przestrzennego naruszający zasadę ciągłości planowania

Projekt SRP 2035 nie zawiera żadnych (ani pozytywnych, ani negatywnych) odniesień do poprzednich dokumentów strategicznych, co wprost łamie zasadę ciągłości planowania rozwoju. Dotyczy to zarówno dokumentów określających założenia polityk publicznych realizowanych na poziomie krajowym w poprzednich okresach programowania, jak również krajowych dokumentów konkretyzujących założenia rozwoju regionalnego i przestrzennego kraju. Biorąc pod uwagę, że część przestrzenna projektu, ze względu na zignorowanie wymiaru przestrzennego w *Koncepcji Rozwoju Kraju 2050*, powinna stanowić kontynuację

przerwanego w nieuzasadniony sposób programowania polityki rozwoju przestrzennego państwa określonego w KPZK 2030, niezbędne jest precyzyjne odniesienie się do jej założeń. Wymaga to dookreślenia, które założenia i kierunki rozwoju terytorialnego Polski są nadal aktualne, które i dlaczego oraz jak należy zmienić, a także, jakie wyzwania w tym zakresie są całkowicie nowe, wskazując ich powiązania z nowymi uwarunkowaniami i wyzwaniami procesu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Pominięcie dotychczasowego dorobku programowania polityk publicznych w Polsce prowadzi do sytuacji, w której nie można określić, co stanowi nowe propozycje i wartość dodaną SRP 2035, a co – realizowane już od wielu lat rozwiązania i inwestycje. Przykładowo dotyczy to np. kwestii programu big-data (realizowanego od wielu lat w GUS), czy zwiększania lesistości (wspomniany wcześniej *Krajowy Program Zwiększania Lesistości*, który jest konsekwentnie realizowany od wielu dekad na podstawie ustawy jeszcze z 1995 roku). Przy tych wielu słusznych propozycjach brakuje odniesienia się do istniejącego stanu realizacyjnego, wskazania kontynuacji, modyfikacji lub zaniechania pewnych programów i działań, ustanowienia nowych. Równocześnie przy pedanterii proponowanych celów, działań i rozwiązań, brakuje innych kluczowych zagadnień rozwojowych, mających podstawowe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego oraz społeczno-ekonomicznej, instytucjonalnej i terytorialnej organizacji kraju i regionów. Brakuje też odniesień do dokumentów strategicznych (w tym zwłaszcza przestrzennych) obowiązujących w krajach sąsiednich.

(4) Zignorowanie dotychczasowego dorobku polskich badań regionalnych, sprzeczne z zasadą polityki opartej na faktach

Projekt SRP 2035 całkowicie pomija dorobek polskich badań regionalnych i myśli strategicznej. Stoi to w sprzeczności z zasadą polityki opartej na faktach oraz zadeklarowanym w projekcie wsparciem kształtowania relacji administracja publiczna – nauka jako fundamentu nowoczesnej gospodarki w Polsce. W to miejsce projekt odwołuje się często, jak już wspomniano, do przypadkowych oraz słabo weryfikowalnych lub ulotnych źródeł i danych.

Chcemy też podkreślić, że jest to chyba pierwszy projekt krajowego dokumentu strategicznego, który został opracowany z pominięciem konsultacji z ekspertami reprezentującymi środowisko naukowe. Fakt ten zaskakuje tym bardziej, że Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej powołało zespół ekspertów w celu wypracowania polskiego stanowiska dotyczącego przyszłości polityki spójności po 2027 roku. W ramach prac tego zespołu odbył się cykl spotkań, na których prezentowano najnowsze wyniki polskich badań regionalnych. Opracowano również ekspertyzy w formie raportów, które – jak deklarowano podczas dyskusji – miały być wykorzystane zarówno w przygotowaniu założeń Polskiej Prezydencji, jak i w procesie opracowywania nowych dokumentów strategicznych na poziomie krajowym. Niestety tak się nie stało.

Poprzedni dokument tej rangi w części przestrzennej powstał po opracowaniu kilkudziesięciu ekspertyz. Był bardzo mocno ugruntowany w całym polskim (a także międzynarodowym) dorobku z zakresu planowania przestrzennego i regionalnego, geografii, urbanistyki, ekonomii, ochrony środowiska i innych dyscyplin. Wnioski z tych opracowań z pewnością po części straciły aktualność. Może w pewnych punktach okazały się błędne. Można im zaprzeczyć, ale nie powinno się ich ignorować.

(5) Brak spójności i niekonsekwencja w sposobie przedstawiania treści konsultowanego dokumentu

Przedłożony do konsultacji projekt SRP 2035 nie jest, wbrew deklaracjom, „spójną koncepcją rozwoju terytorialnego i regionów Polski”. Został w kluczowych kwestiach napisany na dużym poziomie ogólności, za to w innych przesadnie drobiazgowo. W opracowaniu elementy diagnostyczne mieszą się z wizyjnymi i wdrożeniowymi. Niska konkretyzacja części zagadnień powoduje, że po zapoznaniu się z dokumentem nie wiemy, jak ma wyglądać organizacja życia społeczno-gospodarczego i kształtowania środowiska przyrodniczego, w tym terytorializacja polityki rozwoju. Brak jest wyczerpującego opisu struktury funkcjonalnej kraju. Brak jest także koncepcji organizacji regionalno-przestrzennej wielu kluczowych podsystemów. Brak jest docelowej wizji zagospodarowania, organizacji funkcjonalno-terytorialnej kraju – mapa sieci miast nie pełni tego zadania, co więcej jest niezrozumiała (sieć powiązań/połączeń, o czym dalej w punkcie 10).

(6) Wadliwy sposób sformułowania strategicznych celów rozwojowych

W ocenianym projekcie SRP 2035 przyjęto wadliwą znaczeniowo (pod względem językowym i pojęciowym) formę zapisu strategicznych celów rozwoju, przypisując strukturze funkcjonalno-przestrzennej cechę celu horyzontalnego. Jak wspominałyśmy na wstępie, jest to błąd koncepcyjno-metodologiczny. Z opisu wszystkich celów wynika jednoznacznie, że przyjęte cele w swojej ogólnej formie mają *de facto* charakter celów horyzontalnych, a więc są adresowane do wszystkich podmiotów, które będą zabiegać o różnego rodzaju środki pomocowe.

(7) Dewaluację systemu policentrycznego

Na pierwszy rzut oka mocną i pozytywną stroną projektu SRP 2035 jest silne odwołanie się do policentryczności systemu osadniczego kraju. Ale jeśli ten „cel horyzontalny” jest przyjmowany zgodnie z klasycznym rozumieniem jako „cel wyznaczony dla wszystkich wcześniejszych celów”, to jest to nieporozumienie, bo to tylko jeden z elementów rozwoju przestrzennego kraju w przyszłości. Bardzo ważny, ale nie jedyny. Ponadto Załącznik 4 „opis policentrycznej sieci miast” jest zbyt szablonowy, zupełnie niepotrzebny w takiej formie. Dokument wskazuje na utrzymanie i wzmacnianie policentryczności jako cel słusznie obejmujący cały kraj, ale jednocześnie mający równe znaczenie we wszystkich skalach przestrzennych. Oznacza to swego rodzaju dewaluację wartości układu policentrycznego Polski, który opiera się (co skądinąd zauważono w dokumencie) na równomiernej sieci metropolii i dużych miast. Ta właśnie sieć powinna przede wszystkim podlegać ochronie, ponieważ jest fundamentem dalszego wyrównywania procesów rozwojowych. W dokumencie słusznie wskazano na konieczność wspierania ośrodków średnich, tracących funkcje. Ich lista ma jednak charakter dość arbitralnego wyboru (nie jest np. tożsama z ośrodkami subregionalnymi wskazywanymi w strategiach rozwoju województw). Zapis o pozostałych ośrodkach ponadlokalnych jako elemencie struktury policentrycznej może już budzić wątpliwości. Podstawą są w tym zakresie układy funkcjonalne (dojazdy do pracy, edukacji i innych i usług), które nie były brane pod uwagę przy formułowaniu zapisów dokumentu.

W konsekwencji pozycja największych polskich metropolii uległa w dokumencie swego rodzaju relatywnej dewaluacji. Wspomina się o zagrożeniu nadmiernym rozrostem metropolii nie precyzując, co to oznacza (rozwój przestrzenny, czy ludnościowy?). Zastanawia także przyjęte nazewnictwo. Największe polskie ośrodki (w tym Warszawa) nazywane są metropoliami krajowymi, podczas, gdy kilka z nich pełni obecnie znaczącą funkcję europejską, a pewnych zakresach nawet globalną.

(8) Wadliwy sposób zdefiniowania wymiaru terytorialnego i jego konkretyzacji w formie struktury funkcjonalno-przestrzennej

Struktura funkcjonalno-przestrzenna jest nie tylko wadliwie ustawiona w samym dokumencie, ale pomija szereg istotnych założeń, jakich oczekiwano w momencie, kiedy wprowadzono do polityki rozwoju zintegrowany model planowania. Po pierwsze, KRK 2050 zignorowała strategiczny wymiar zagospodarowania przestrzennego kraju w długiej perspektywie trwania. A właśnie w tym długookresowym dokumencie powinna być zdefiniowana pożądana struktura funkcjonalno-przestrzenna jako czynnik determinujący rozwój Polski w długiej perspektywie czasu. Zignorowanie tego faktu spowodowało, że w przypadku SRP 2035 Komitet optymistycznie oczekiwał, że wymiar przestrzenny znajdzie się właśnie miejsce w tym dokumencie. Z formalnego punktu widzenia struktura funkcjonalno-przestrzenna kraju została pokazana, natomiast nie wynika z niej, jaki ma być docelowy model oraz jaki system cech i wartości w zagospodarowaniu przestrzennym powinniśmy osiągnąć w perspektywie długookresowej.

Struktura funkcjonalno-przestrzenna jest nie tylko celem horyzontalnym (jak piszą autorzy SRP 2035), ale także terytorialnym, strukturalnym i funkcjonalnym. Przede wszystkim jest ona najważniejszym uwarunkowaniem rozwoju i konkurencyjności gospodarki. Struktura funkcjonalno-przestrzenna może i powinna być przedmiotem kształtowania w ramach perspektywy długookresowej. Zatem powinna być określona w KRK 2050, z której następnie powinny wynikać średniookresowe operacyjne cele dla SRP 2035. Niestety takiego warunku KRK 2050 nie spełnia, a zatem w konsekwencji strategia średniookresowa powinna wypełnić tę strategiczną lukę. Przy braku właściwie ujętego wymiaru przestrzennego w KRK 2050, SRP 2035 powinna być zatem dokumentem uzupełniającym ten brak z uwzględnieniem zróżnicowanego charakteru horyzontu działań i prezentacją pożądanego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, z przełożeniem na strategiczne i operacyjne cele adekwatne do horyzontu SRP 2035. „Wszystkoizm”, jaki zaprezentowano w tym dokumencie i przyjęcie jako modelu „utrzymanie policentrycznego systemu osadniczego” nie spełnia takiego warunku.

Zaprezentowana struktura funkcjonalno-przestrzenna jest swego rodzaju diagnozą z pewnymi elementami przemian wynikających z działań krótkookresowych bez wyraźnego określenia istoty celu, do którego powinniśmy dążyć. Z punktu widzenia metodycznego i planowania długookresowego, średniookresowa strategia nie spełnia tego warunku.

Kolejnym zagrożeniem, które wynika z błędów koncepcyjno-metodologicznych, tj. trywialności podejścia do struktury funkcjonalno-przestrzennej, jest ustanowienie „złego wzorca” dla samorządów terytorialnych. Istnieje bardzo poważne ryzyko, że ten odgórny wzorzec będzie powielany na poziomie wojewódzkim i lokalnym. Od dokumentu tej rangi należałoby oczekiwać, że będzie stanowił dobry „wzorzec” dla dobrych praktyk. Niestety w opinii KPZK PAN, SRP 2035 nie spełnia tej funkcji. Jeszcze raz podkreślamy koncepcyjno-metodologiczne pomieszczenie celów (horyzontalnych, terytorialnych, sektorowych, funkcjonalnych), programów, projektów oraz brak etapowania i hierarchizacji, tj. wyraźnego wskazania, jakie działania, w jakiej kolejności oraz w jakim czasie chcemy osiągnąć.

Jako przykład poprawnego spojrzenia na wielowymiarowy charakter celów można wskazać wspomniany już „wzrost powierzchni zalesiania kraju”. W polskich warunkach wzrost zalesienia możemy osiągnąć jako cel horyzontalny, a więc wtedy definiujemy, że chcemy dążyć do wyższych wskaźników zalesienia i praktycznie każdy może aplikować o środki oraz starać się przystąpić do odpowiedniego programu zalesienia. Nie wiemy jednak wówczas, jakie będą skutki terytorialne takiego horyzontalnego podejścia, gdyż będzie to rezultat przypadkowych reakcji ubiegania się o środki finansowe. Jeśli założymy, że zwiększenie lesisto-

ści jest celem terytorialnym, to wówczas musimy zdefiniować, na jakich obszarach geograficznych będziemy wspierać zalesienie, jakie chcemy osiągnąć cechy tych lasów (np. botaniczne, ekologiczne), jakie funkcje mają one spełniać w różnych skalach geograficznych. Wówczas przechodzimy od celów horyzontalnych do celów terytorialnych i podkreślamy pożądany układ funkcjonalno-przestrzenny, który jest podstawą podejścia terytorialnego. Wyjaśniamy ten przykład szczegółowo, gdyż tego typu błędy metodologiczne i metodyczne pojawiają się w całym dokumencie. Z założenia miał być on strategiczny, ale okazał się eklektyczną mieszaniną wielu różnych ujęć i detali, które nie są ze sobą spójne. Nie spełnia wobec tego cech dokumentu strategicznego, ani operacyjnego.

Wskazanie w projekcie SRP 2035 województw wschodnich jako obszaru szczególnego zagrożenia, w którym będą podejmowane działania o charakterze defensywnym, *de facto* pozostało bez próby pokazania potencjalnych skutków dla procesów terytorialnego rozwoju. A te z pewnością są i będą poważne oraz wymagające podjęcia działań stymulująco-prewencyjnych w powiązaniu z podejściem scenariuszowym (adekwatnym do planowania w warunkach dużej niepewności i zdarzeń, z jakimi mamy i możemy mieć do czynienia). Tę istotną kwestię także pominięto w projekcie Strategii. Jest to naszym zdaniem poważny błąd w zakresie metodologii strategicznego planowania rozwoju.

(9) Deprecjację systemu transportowego jako podstawowego elementu struktury funkcjonalno-przestrzennej Polski oraz rażące błędy w opisie infrastruktury

Projekt SRP 2035, a szczególnie proponowany model struktury funkcjonalno-przestrzennej, w sposób niewłaściwy podchodzą do systemu transportowego kraju. Główne drogi i linie kolejowe wymieniono w postaci listy, nie uwzględniając nawet wszystkich tras planowanych w sektorowych dokumentach strategicznych. Nie podano w nich numerów dróg, odcinki wymieniono chaotycznie, niektóre pominięto oraz popełniono błędy merytoryczne (np. zapisując, że droga ekspresowa kończy się w Zwardoniu na granicy czeskiej, podczas gdy w rzeczywistości jest to granica ze Słowacją). Jediną mapą, na której zostały pokazane drogi i linie kolejowe, jest rycina przedstawiona na s. 261 pt. „Model struktury funkcjonalno-przestrzennej”. Jest ona słaba i niezrozumiała koncepcyjnie oraz zawiera liczne błędy. Drogom nadano tam rangę, która także często nie ma pokrycia w rzeczywistości, tj. zwłaszcza w sile powiązań funkcjonalnych oraz w intensywności ruchu drogowego (np. droga ekspresowa S19 na odcinku Lublin-Białystok ma taką samą rangę, jak autostrada A2 między Warszawą i Łodzią, podczas gdy natężenie ruchu na tych trasach różni się kilkunastokrotnie). Dla nowych, planowanych inwestycji, nie podano ich przebiegu, względnie powielono błędy w tym zakresie, jakie zawierał tzw. układ „szprych” komponentu kolejowego CPK i to pomimo tego, że spółka CPK pracuje nad nowym układem Kolei Dużych Prędkości i generalnie organizacji przestrzennej systemu kolei w Polsce (*Zintegrowana Sieć Kolejowa*). Listy i mapa struktury funkcjonalno-przestrzennej nie pokazują, które z odcinków infrastruktury już istnieją, a które należy uzupełnić lub zaprojektować od nowa. Jest to fundamentalny brak, utrudniający priorytetyzację inwestycji. Dokument przestrzenny powinien wskazywać, które jeszcze nieistniejące odcinki są najważniejsze z punktu widzenia potrzeb społeczeństwa, gospodarki i obronności kraju.

Ponadto dokument deprecjonuje także generalnie infrastrukturę drogową. Słusznie podkreśla znaczenie kolei oraz transportu publicznego, ale nie powinien abstrahować od tego, że blisko 90% pracy przewozowej w transporcie pasażerskim i ponad 70% w towarowym odbywa się w transporcie drogowym. Co więcej, rozwój sieci autostrad i dróg ekspresowych jest sukcesem i to one, wraz ze zmodernizowanymi kolejami, stanowią podstawę struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju. KPZK PAN uważa, że model struktury funkcjonalno-przestrzennej zawarty w strategii średniookresowej (jako dokument zastępujący

dawną KPZK 2030) powinien, zgodnie z zasadami polityki rozwoju oraz rozwoju zintegrowanego, sam kreować przyszły układ powiązań transportowych (w sensie kierunkowym, a nie szczegółowo-lokalizacyjnym). Mimo to, w naszej opinii lepszym rozwiązaniem od opisów i mapy, jakie znalazły się w konsultowanym dokumencie, byłoby bezpośrednie zacerpnięcie zapisów i obrazów kartograficznych opracowanych w Ministerstwie Infrastruktury, GDDKiA, Urzędzie Transportu Kolejowego lub w spółce CPK. Nie byłyby one nowatorskie, ale przynajmniej nie zawierałyby błędów, jakie popełniono w dokumencie.

(10) Niewystarczającą zawartość i niską jakość treści kartograficznych

Poważnym konstrukcyjnie brakiem jest znikoma, dalece niewystarczająca ilustracja kartograficzna. Pod tym względem SRP 2035 nie zawiera elementarnej wiedzy o kluczowych uwarunkowaniach i procesach przestrzennych. Kilka na ogół przypadkowych map (np. chwilowy, efemeryczny stan cen energii w Europie) nie pełni tej roli, są one nieczytelne i zawierają błędy w legendach (w tym końcowa mapa modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej Polski na s. 261, słabo zresztą skonceptualizowana, o czym dalej). Treści przedstawiane na mapach, w tym wskaźniki, mają słabo opisane źródła i metody opracowania (lub nie ma ich wcale). W tym zwłaszcza delimitacje OSI, które powinny być szczególnie starannie uzasadnione pod względem koncepcyjno-metodycznym, w części wydają się być zbyt uznaniowe. Np. uzasadnione OSI transformacji energetycznej wyznaczono bez żadnych analiz rozwoju i wpływu inwestycji, powiązań funkcjonalnych, wykluczenia energetycznego, itp. oraz jedynie na Pobrzeżu (OSI elektrowni jądrowej i morskiej energetyki wiatrowej).

Brakuje klasycznego wyznaczenia obszarów (regionów) problemowych, co jest powszechnym standardem na całym świecie. Razi to zwłaszcza wobec głębokości i rozległości zachodzącej w Polsce depopulacji miast i wsi oraz związanych z tym deformacji struktury wieku i płci. Delimitacja OSI wsparcia dla obszarów wiejskich jest wadliwa, gdyż (pomijając słabą wiarygodność prognozy GUS opartej na zameldowanej liczbie ludności) oparto się na wskaźniku nie uwzględniającym diametralnych różnic strukturalnych i funkcjonalnych, przez co znalazły się tam tak skrajnie różne powiaty, jak hajnowski, elbląski i gryficki, zawierające w wielu przypadkach dobrze prosperujące „obwarzanki” stosunkowo większych miast. Należy nie do przyjęcia jest definiowanie tak stosunkowo dużych lokalnych i ponadlokalnych ośrodków miejskich, jak Hajnówka, Zambrów i Nysa jako wchodzących w skład obszarów wiejskich i definiowanie problemowości na podstawie zmian w ich zaludnieniu (ponieważ waga miasta i strefy podmiejskiej w liczbie ludności powiatu dość często jest większościowa). Generalnie dokument nie odniósł się do archaiczności podziału przestrzeni na miasto i wieś wg stosowanych w Polsce kryteriów administracyjnych. Nie podkreślił w wystarczającym stopniu znaczenia obszarów funkcjonalnych (najczęściej miejsko-wiejskich) jako podstaw dla prowadzenia jakiegokolwiek interwencji publicznej. Konsekwencją takich założeń jest nieadekwatna prezentacja kartograficzna.

Strona kartograficzna stanowi poważny regres w stosunku do wcześniejszych opracowań tego typu, w tym m.in. w porównaniu z KPZK 2030, a której zadania i cele – w myśl nowelizacji *Ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju* – ma pełnić właśnie SRP 2035. W szczególności projekt Strategii nie wypełnia art. 10a ww. Ustawy, tj. że „w ramach procedury powinna być przygotowana wyczerpująca diagnoza”, a zawartość merytoryczna dokumentu powinna spełniać warunki art. 12a (tj. „1) wnioski [z ww.] diagnozy; 2) zidentyfikowane potencjały i problemy rozwoju, z uwzględnieniem zróżnicowań przestrzennych”. Mieści się w tym brak opisu i poprawnej prezentacji kartograficznej struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju, w tym wielu jej podsystemów.

Mapa na s. 261 jest jedynym obrazem kartograficznym struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju (poza schematami OSI). Nie zawiera ona jednak sugerowanej tytułem treści. Pokazana jest sieć ośrodków oraz (nie zawsze poprawnie) sieć transportowa (por. uwaga 10). Natomiast całkowicie pominięto powiązania funkcjonalne. W żadnym wypadku nie można ich utożsamiać wyłącznie z liniowymi powiązaniami transportowymi. Są one uzasadnieniem dla powstania dróg samochodowych lub kolejowych, względnie przeciwnie, podejmujemy inwestycje, gdy chcemy takie powiązania wykreować. Układ powiązań funkcjonalnych w Polsce jest dość dobrze rozpoznany pod względem naukowo-empirycznym (migracje wewnętrzne ludności, dojazdy do pracy i szkół, powiązania organizacyjne i własnościowe przedsiębiorstw, współpraca instytucjonalna, zasięgi oddziaływania miast, miejskie regiony funkcjonalne i in.). Dokument pomija te opracowania (jak też praktycznie wszystkie publikowane badania z ostatnich dekad dotyczące struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju, w tym liczne prace powstałe w ramach KPZK PAN, często także przy współudziale ministerstw i urzędów marszałkowskich). Opracowania te były nieraz specjalnie przygotowywane dla potrzeb polityki rozwoju kraju i regionów (różnego rodzaju delimitacje, typologie, klasyfikacje, analizy kierunków i intensywności powiązań, zasięgów oddziaływania i in.). W efekcie otrzymaliśmy mapę ewidencjonującą jedynie istniejące i planowane powiązania transportowe (w autorskim, niezdefiniowanym nigdzie podziale na „szkieletowe i pozostałe”) na tle sieci wybranych miast.

Pozytywnie ocenić należy fakt, że na mapie pokazano korytarze ekologiczne, choć są słabo czytelne i nie zawierają źródeł (wobec wielu koncepcji tych korytarzy). Brakuje jednak wielu innych elementów struktury funkcjonalno-przestrzennej, takich jak np. strefy silnie zurbanizowane, obszary metropolitalne, główne strefy rozwoju najważniejszych funkcji gospodarczych itp. Optymalne byłoby przygotowanie serii map uzupełniających, pokazujących kierunki rozwoju dla głównych podsystemów przyrodniczych i społeczno-gospodarczych, albo z określonych punktów widzenia, np. bezpieczeństwa, obronności, odporności, skutków depopulacji, jakości życia, zmian klimatu itp.

Mapa modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej Polski kończy się na jej granicach. Nie pokazuje położonych w krajach sąsiednich ośrodków miejskich oraz innych głównych elementów makroskalowego zagospodarowania przestrzennego. W dobie integracji europejskiej, która stanowi jeden z kluczowych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego, nie powinno się przedstawiać naszego kraju w izolacji, lecz w powiązaniu z przestrzenią sąsiednich państw członkowskich UE.

Na tle wcześniejszych opracowań o charakterze strategicznym negatywnie zaskakuje zastosowane podejście do opracowania kartograficznego tak w zakresie diagnozy, jak i w części „wizyjnej” SRP 2035. Silnie kontrastuje ono z wypracowanymi dotychczas standardami. Sprawia też, że SRP 2035 jest trudny w interpretacji i percepcji pod względem wymiaru terytorialnego. Dzieje się to w sytuacji, gdy wymiar ten nabiera coraz większego znaczenia wobec różnego rodzaju kryzysów, postępującej depopulacji zdecydowanej większości terytorium kraju, ryzyka rosnącej polaryzacji społeczno-gospodarczej i wykluczeń o charakterze przestrzennym, czy zmian klimatycznych i silnie zróżnicowanych geograficznie potrzeb adaptacyjnych.

Reasumując, KPZK PAN stwierdza, że przedłożony do konsultacji dokument *Strategia Rozwoju Polski do 2035 r.* (w tym zawarty w nim model struktury funkcjonalno-przestrzennej), pomimo że zawiera wiele cennych elementów diagnostycznych oraz rekomendacji, nie może w obecnej formie zastąpić krajowego dokumentu przestrzennego, jakim była wcześniej KPZK 2030. Wynika to z niepełnej zgodności z aktami prawnymi (także tymi obowiązującymi po roku 2020), braku umocowania w dotychczasowym dorobku planistycznym oraz naukowym odnośnie planowania przestrzennego, oderwaniu od kontekstu europejskiego, a w konsekwencji ogólnie słabej jakości merytorycznej. Nie bez znaczenia są w tym kontekście ułomności strukturalne, nadmierna drobiazgowość oraz brak poprawnego ujęcia kartograficznego.

Komitet uważa, że dokument tej rangi powinien być przygotowany po przeprowadzeniu nowych prac badawczych (ocena aktualności wcześniejszych zapisów strategicznych, identyfikacja nowych uwarunkowań) oraz pogłębionych konsultacji w środowisku ekspertów i praktyków (szczególnie szczebla samorządowego). Inaczej nie spełni on swojej roli. Polska nadal nie będzie dysponowała w pełni wartościowym dokumentem strategicznym określającym jej rozwój przestrzenny lub, co gorsza, problematyczne zapisy konsultowanego obecnie dokumentu będą podstawą kolejnych strategii sektorowych i/lub regionalnych. W dokumencie zaznaczono np., że następstwem opracowania SRP 2035 będzie przygotowanie nowej *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Budzi to niepokój, że KSRR powieli błędy, którymi obciążony jest obecny dokument.

Wyrażamy także obawę, że proponowane obecnie zapisy SRP 2035 będą pozwalały na szeroką interpretację w zakresie potencjalnie podejmowanych przyszłych działań inwestycyjnych. Nie dają one jasnych wskazań odnośnie priorytetyzacji oraz terytorializacji polityk sektorowych (np. polityki transportowej, energetycznej, leśnej). Możliwe będzie proponowanie wielkoskalowych projektów (często o charakterze politycznym) bez konfrontowania ich z celami polityki przestrzennej.

Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione argumenty, KPZK PAN zmuszony jest apelować o nieprzyjmowanie Strategii w obecnym kształcie. Jednocześnie Komitet stoi na stanowisku, że konsultowany dokument posiada liczne merytorycznie cenne elementy, które mogą być wykorzystane w dalszych pracach.

Na zakończenie pragniemy podkreślić, że Komitet bardzo wysoko ceni sobie wieloletnią merytoryczną i niezależną od rządzącej opcji politycznej współpracę z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej. Tym samym, jako całkowicie autonomiczne ciało eksperckie, ponownie deklarujemy pełną gotowość do współdziałania przy ewentualnych dalszych pracach nad *Strategią Rozwoju Polski do 2035 r.* Biorąc pod uwagę wyzwania i zagrożenia klimatyczne, geopolityczne oraz demograficzne uważamy, że jest to dokument o kluczowym znaczeniu dla przyszłości kraju i tak też powinien być traktowany podczas opracowywania i procedowania.