

Jerzy Bański

MIEJSCE OBSZARÓW WIEJSKICH W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Wprowadzenie

W planowaniu przestrzennym i regionalnym wyróżnia się dwie podstawowe kategorie terytoriów – miasta i obszary wiejskie. W dokumentach planujących i kształtujących rozwój społeczno-gospodarczy w Polsce stanowią one zazwyczaj odrębny przedmiot zainteresowania. Jednakże w ostatnich latach zwraca się uwagę na potrzebę spójnej polityki rozwojowej, w której miasto i wieś łączą silne wzajemne relacje. Duża różnorodność obszarów wiejskich pod względem ekonomicznym, społecznym, kulturowym i przyrodniczym stwarza dogodne warunki do różnicowania kierunków ich rozwoju.

Planowanie przestrzenne realizuje się w naszym kraju na trzech poziomach: 1) krajowym, 2) regionalnym i 3) lokalnym. Na poziomie krajowym przygotowuje się koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju (aktualny dokument to *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*), na poziomie regionalnym – plan zagospodarowania przestrzennego województwa, a na poziomie lokalnym – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z kolei rozwój regionalny jest kształtowany na poziomie kraju przez strategie rozwoju kraju (np. *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030*, *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*) oraz strategie rozwoju regionalnego (np. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, *Regiony – Miasta – Obszary Wiejskie*), a na poziomie regionalnym przez strategie wojewódzkie. Dokumenty planowania przestrzennego i rozwoju regionalnego są ze sobą spójne; w przypadku pierwszej kategorii dokumentów ich autorzy koncentrują się na elementach infrastrukturalnych (np. szlakach komunikacyjnych, strukturze i rozmieszczeniu sieci osadniczej, strukturze funkcjonalnej, obszarach metropolitalnych itp.), w drugiej natomiast kategorii skupiają się na rozwoju społeczno-ekonomicznym (celach i kierunkach rozwoju, współpracy międzyregionalnej, spójności regionu, obszarach strategicznej interwencji, inteligentnych specjalizacjach itp.).

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju jest dokumentem określającym uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju struktury przestrzennej. Dokument uwzględnia w szczególności elementy krajowej sieci osadniczej, obszary podlegające ochronie prawnej, rozmieszczenie głównych elementów infrastruktury społecznej, obszary wymagające wsparcia rozwojowego, a także elementy infrastruktury technicznej i komunikacyjnej oraz obiekty gospodarki wodnej. Należy podkreślić, że strukturę przestrzenną Polski na szczeblu krajowym kształtuje w większym lub mniejszym stopniu także wiele innych dokumentów, w tym dokumenty resortowe (aktualnie np. *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020*, *Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko*, *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*) oraz wymienione wyżej strategie rozwoju kraju i regionów.

Na poziomie regionalnym sporządza się plan zagospodarowania przestrzennego województwa, który uwzględnia ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz strategii rozwoju regionu. Plan określa m.in.: podstawowe elementy sieci osadniczej i ich powiązania infrastrukturalne, rozmieszczenie ponadlokalnych inwestycji celu publicznego, system obszarów chronionych, obszary wymagające wsparcia rozwojowego, obszary złóż surowców mineralnych, obszary zamknięte i ich strefy ochronne itp. Dużą rolę w planowaniu struktury przestrzennej odgrywa także strategia rozwoju województwa.

Gospodarkę przestrzenną w gminie reguluje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Najważniejszym dokumentem kształtującym przestrzeń w skali lokalnej i stanowiącym akt prawa lokalnego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plan ten ustala przeznaczenie terenu oraz określa sposób zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Politykę przestrzenną gminy kształtuje ponadto studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; wskazuje ono ogólne zasady zagospodarowania terenu, wynikające ze strategii rozwoju gminy.

Celem tego opracowania jest omówienie miejsca, jakie zajmują obszary wiejskie w dokumentach planujących rozwój przestrzenny. Z uwagi na tematykę monografii, odwołującą się do historycznych uwarunkowań rozwoju polskiej wsi, oraz na obszerny zasób problematyki planowania przestrzennego uwagę skupiono tutaj przede wszystkim na miejscu obszarów wiejskich w krajowych planach i koncepcjach rozwoju przestrzennego, zdiagnozowano także współczesny stan zaawansowania prac planistycznych w ujęciu lokalnym, czyli w gminach wiejskich i na obszarach wiejskich w gminach miejsko-wiejskich.

W opracowaniu przedstawiono rezultaty badań realizowanych w ostatnich kilku latach (Bański 2011; Bański i in. 2009).

Obszary wiejskie w koncepcjach rozwoju przestrzennego kraju – ujęcie historyczne

W okresie stuletniej państwowości realizowano w Polsce kilka koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Ich rezultaty były różne, ale wszystkie zakładały rozwój przestrzenny i wyrównywanie różnic w strukturze przestrzennej regionów. Koncepcje te miały charakter założeń nadrzędnych, którym podporządkowywano inne działania kształtujące przestrzeń w ujęciu regionalnym i lokalnym. Wyznaczały one podstawowe paradygmaty rozwoju przestrzennego oraz stanowiły ramy odniesienia dla innych dokumentów planistycznych.

Pierwsze wizje rozwoju kraju i związane z nimi działania planistyczne pojawiły się już w okresie międzywojennym. Kraj odradzał się po ponad stuletniej niewoli i zniszczeniach I wojny światowej. Struktura przestrzenna, kształtowana wcześniej przez trzy kraje zaborcze, była silnie zróżnicowana pod względem ekonomicznym i społecznym. Wymagało to działań dostosowawczych i integracyjnych we wszystkich dziedzinach życia społeczno-ekonomicznego, począwszy od systemu administracji państwowej, przez system szkolnictwa i służby zdrowia, po infrastrukturę techniczną. Należy wyraźnie podkreślić, że Polska odziedziczyła po krajach zaborczych różny poziom rozwoju struktury przestrzennej. Chodzi przede wszystkim o duże różnice w poziomie urbanizacji i rozmieszczenia sieci osadniczej oraz gęstości i jakości infrastruktury społecznej i technicznej. Najkorzystniejsza sytuacja pod tym względem panowała w regionach, które należały wcześniej do zaboru pruskiego (zachodnia część Polski), natomiast największe zapóźnienie cywilizacyjne cechowało obszary należące do zaboru rosyjskiego (wschodnie obszary kraju).

Wyzwania rozwojowe okresu międzywojennego wymagały śmiałych i odważnych decyzji. Wśród przedsięwzięć, które bardzo korzystnie wpłynęły na strukturę przestrzenną międzywojennej Polski, należy wymienić budowę portu morskiego w Gdyni, budowę magistrali węglowej łączącej Śląsk z Bałtykiem i Centralny Okręg Przemysłowy. Żadne późniejsze koncepcje rozwoju przestrzennego kraju nie były tak ambitne i dalekosiężne w swoich zamierzeniach i osiągniętych rezultatach. Port w Gdyni zapewniał dostęp do Morza Bałtyckiego i umożliwiał morską wymianę handlową. Magistrala węglowa łączyła Górny Śląsk na południu kraju z Bałtykiem na północy i aktywizowała gospodarczo wiele ośrodków miejskich. Jednakże największym ówczesnym

przedsięwzięciem gospodarczym Polski, ważnym w kontekście rozwoju obszarów wiejskich, była budowa Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP), na którą przeznaczono w latach 1937–1939 ponad połowę wszystkich środków inwestycyjnych.

Koncepcja COP została opracowana w ramach czteroletniego planu inwestycyjnego obejmującego lata 1936–1940. Początkowo plan ten zakładał rozproszenie różnych inwestycji na terenie całego kraju, ale ówczesny wicepremier i minister skarbu Eugeniusz Kwiatkowski zaproponował jego modyfikację, w tym koncentrację inwestycji w tzw. trójkącie bezpieczeństwa¹. Chodziło o to przede wszystkim, aby najważniejsze gałęzie przemysłu (przemysł ciężki, maszynowy i zbrojeniowy) znajdowały się z dala od granic niemieckich i rosyjskich, poza zasięgiem lotnictwa. Od południa okręg był chroniony łańcuchem Karpat. Budowa Centralnego Okręgu Przemysłowego miała m.in. na celu aktywizację gospodarczą wiejskich obszarów biedy i przeludnienia agrarnego. Wieś południowej Polski odznaczała się olbrzymim nadmiarem rąk do pracy, a struktura dochodów gospodarstw domowych była zdominowana przez sektor rolnictwa. W rezultacie otwarcia zakładów przemysłowych w Stalowej Woli, Dębicy, Rzeszowie, Sanoku, Starachowicach, Radomiu i w innych ośrodkach tego regionu pracę w przemyśle znalazło wielu mieszkańców wsi, a na samej wsi dokonał się skok cywilizacyjny, związany z poprawą wyposażenia w infrastrukturę techniczną i jakości zasobów mieszkaniowych, dywersyfikacją dochodów gospodarstw domowych, rozwojem infrastruktury społecznej itp. Rozwój COP został zahamowany przez wybuch II wojny światowej, ale po jej zakończeniu okręg na nowo aktywizował ekonomicznie tamtejsze obszary wiejskie.

Ambitne zamierzenia młodej Polski przerwała II wojna światowa. Po jej zakończeniu zmienił się radykalnie przebieg granic i równocześnie pojawił się nowy system polityczny – socjalizm. Zmiany te miały bardzo duży wpływ na kierunki rozwoju struktury zagospodarowania przestrzennego. W pierwszych latach powojennych naczelnymi zadaniami państwa były odbudowa kraju ze zniszczeń, nacjonalizacja przemysłu, reforma rolna i zagospodarowanie ziem, z których wysiedlono ludność niemiecką.

W 1944 r. powołano Biuro Planowania i Odbudowy, którego podstawowym zadaniem było przygotowanie długookresowego planu przestrzennego zagospodarowania kraju. Przyjęty *Dekret o planowym przestrzennym zagospodarowaniu kraju* przewidywał: przeznaczenie terenów na potrzeby różnych sektorów gospodarczych (rolnictwo, górnictwo itp.), rozmieszczenie ludności

¹ Obszar położony poza zasięgiem lotnictwa niemieckiego i radzieckiego – rejony lubelski, kielecki i sandomierski.

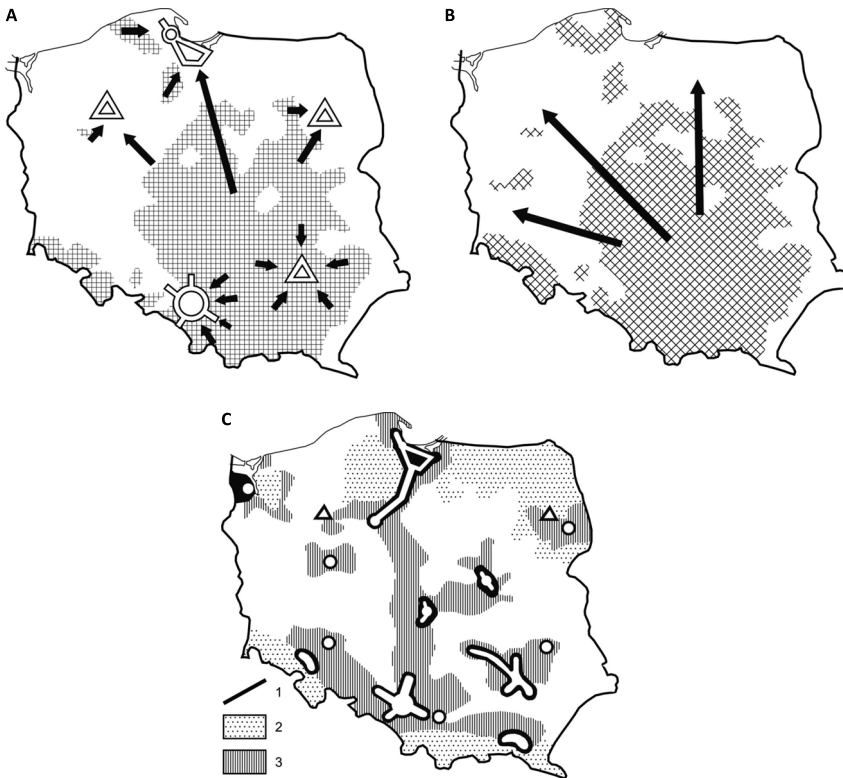
i sieci głównych ośrodków miejskich, rozmieszczenie sieci infrastruktury technicznej, podział kraju na regiony stanowiące podstawę podziału administracyjnego państwa.

Potrzeby bieżące kraju zmuszały do odbudowy majątku i uruchamiania produkcji przemysłowej tam, gdzie to było możliwe. W ten sposób utrwalono dawną strukturę przestrzenną, wykazującą duże dysproporcje pomiędzy rozwiniętym społecznie i gospodarczo Zachodem (gęsta sieć kolejowa i drogową, stosunkowo wysoki wskaźnik urbanizacji) a peryferyjnym, rolniczym Wschodem. Jaskrawe dysproporcje dotyczyły też rozmieszczenia głównych ośrodków miejskich, które koncentrowały się w środkowej i zachodniej części kraju. Wśród głównych miast najbardziej na wschód wysunięta była stolica kraju – Warszawa. Funkcje gospodarcze i administracyjne wschodnich ośrodków miejskich (Białystok, Lublin, Olsztyn, Rzeszów) były jeszcze zbyt słabe, aby mogły się wpisać w podstawowy schemat struktury przestrzennej kraju.

W 1946 r. Biuro Planowania i Odbudowy przekształcono w Główny Urząd Planowania Przestrzennego. Miał on za zadanie przygotować długookresowy plan przestrzennego zagospodarowania kraju pod nazwą *Studium Planu Krajowego* (SPK). Plan ten zakładał dwa etapy działań, tj.: 1) etap prac wstępnych i 2) etap rozwinięcia planu krajowego. Pierwszy dotyczył najważniejszych rozwiązań systemowych w odniesieniu do lokalizacji szlaków komunikacyjnych i okręgów przemysłowych oraz układu sieci osadniczej. Wyodrębniono wówczas obszary mające pełnić funkcje rolnicze, leśne i turystyczne. Założeniem *Planu* była dekoncentracja śląskiego przemysłu przez budowę trzech nowych ośrodków przemysłowych w rejonie dawnego COP, Piły i Wizny. Pierwszy obejmował rejon tworzonego w okresie międzywojennym Centralnego Okręgu Przemysłowego, gdzie występowały duże nadwyżki rąk do pracy. Drugi zaplanowano w dogodnym komunikacyjnie rejonie Piły. Trzeci okręg miał powstać w słabo uprzemysłowionym rejonie Wizny w północno-wschodniej Polsce, ze względu na duże powierzchnie leśne i możliwości wykorzystania rzek w rozwoju energetyki. Nowe ośrodki miały m.in. na celu aktywizować gospodarczo tereny wiejskie. Wieś stanowiła ważne źródło siły roboczej dla rozwijającego się przemysłu. Miasta przemysłowe wchłaniały mieszkańców wsi, a tereny, które dotychczas wiązały się tylko z produkcją rolną, zyskiwały nowe funkcje gospodarcze.

Drugi etap SPK obejmował trzy tematy – rolnictwo, przemysł i urbanizację. W każdym z nich przewidziano trzy następujące po sobie fazy: odbudowy, uprzemysłowienia i urbanizacji. Obszary wiejskie należały do ważnych zagadnień planistycznych, ale postrzegano je prawie wyłącznie przez pryzmat

rolnictwa – jako tereny produkcji żywności (zabezpieczenia żywnościowego). W sektorze rolnictwa dwie pierwsze fazy odnosiły się do alokacji nadwyżek ludności rolniczej ze środkowej i południowej Polski na Ziemię Zachodnią, a później do obszarów przemysłowych (rys. 1). W trzeciej fazie przewidywano kształtowanie się rejonizacji produkcji żywności. Planowano utworzenie rejonów intensywnej gospodarki rolnej w sąsiedztwie aglomeracji miejskich i nowo tworzonej okolicy przemysłowych. Na obszarach słabiej zaludnionych lub charakteryzujących się niekorzystnymi warunkami agroekologicznymi dla produkcji roślinnej planowano rozwój hodowli zwierząt lub ekstensywną produkcję roślinną.



Rys. 1.

Rolnictwo w trzech fazach rozwoju kraju według *Studium Planu Krajowego*

A – faza odbudowy (szrafem zaznaczono obszary wymagające alokacji nadwyżek ludności), B – faza uprzemysłowienia, C – faza urbanizacji (1 – zaplecze żywnościowe miast, 2 – obszary hodowlane, 3 – intensywne rolnictwo)

Źródło: oprac. własne.

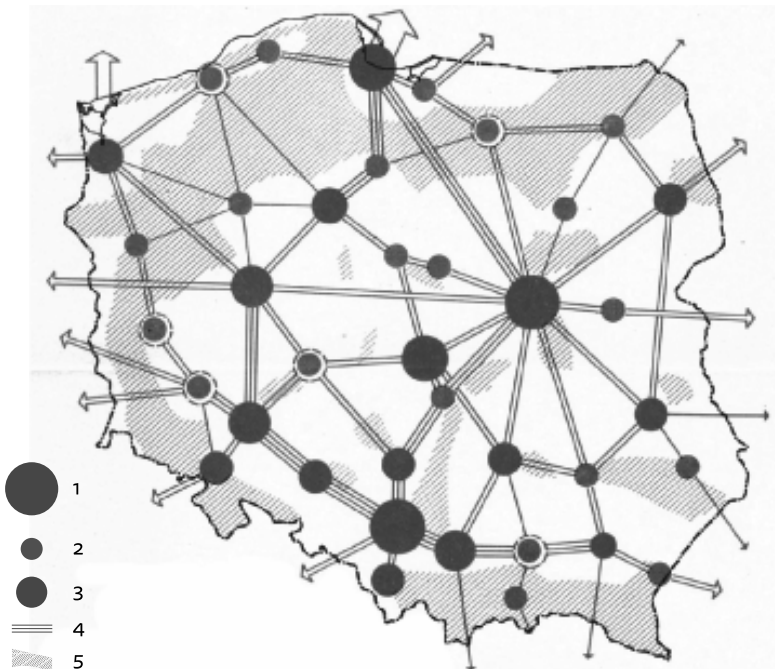
Reforma planowania przestrzennego z 1949 r. przerwała prace nad *Studium Planu Krajowego*, w efekcie przez kolejne 20 lat strukturę przestrzenną kraju kształtowały poszczególne resorty gospodarki narodowej. Obszarami wiejskimi zajmował się głównie resort rolnictwa. Brak koordynacji działań w planowaniu przestrzennym przyczynił się ogólnie do polaryzacji w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej między miastem i wsią. Ustawa z 1949 r. powołała do życia Państwowe Gospodarstwa Rolne. Powstały one przede wszystkim na obszarach występowania dużych majątków poniemieckich przejętych przez Państwowe Nieruchomości Ziemskie (PNZ). W 1950 r. ponad 1,8 mln ha użytków rolnych na ziemiach poniemieckich należało już do PGR-ów. Tworzono je także na obszarze południowo-wschodniej Polski, skąd wysiedlono ludność ukraińską. Różnie ocenia się rolę społeczno-ekonomiczną tych gospodarstw, ale pod względem rozwoju zagospodarowania przestrzennego wydaje się, że miały one wiele korzystnych cech. Rozwój infrastruktury społecznej i technicznej poprawił jakość życia na wsi oraz dostępność do miasta i usług społecznych.

Niepokoje społeczne i kryzys polityczny w 1968 r. spowodowały zmiany na szczytach władzy Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR). W 1970 r. rządy w kraju objęła nowa ekipa, co przełożyło się na zmiany w polityce gospodarczej państwa. Na fali tzw. propagandy sukcesu rozpoczęto wiele kosztownych inwestycji infrastrukturalnych i przemysłowych. Był to okres największego rozproszenia inwestycji przemysłowych, za którym szło wyrównywanie różnic rozwojowych regionów i duży napływ mieszkańców wsi do miast.

W 1971 r. podjęto prace nad nową koncepcją zagospodarowania przestrzennego kraju, która w postaci perspektywicznego planu przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 r. została przyjęta przez Prezydium Rządu w 1974 r. (*Plan... 1975*). Prace nad planem spotkały się z dużym zainteresowaniem środowiska naukowego, reprezentowanego przez geografów, urbanistów i planistów (Dziewoński 1978; Dziewoński, Malisz 1978; Grabowiecki, Zawadzki 1978; Leszczycki, Eberhardt, Heřman 1971; Heřman, Eberhardt 1973; Malisz 1978; *Rozwój... 1971*, *Prognozy rozwoju... 1971*). W okresie prac przygotowawczych powstało kilka opracowań prognostycznych i kilkanaście autorskich koncepcji rozwoju struktury przestrzennej.

Konstrukcja planu opierała się na koncepcji umiarkowanej koncentracji policentrycznej, w której intensywnie rozwijające się ośrodki miejskie stanowiły ogniska postępu gospodarczego, społecznego i kulturowego (rys. 2). Celem strategicznym planu była konwergencja rozwoju struktury przestrzennej. Oprócz przemysłu, jako głównego czynnika rozwoju regionów, ważną rolę rozwojową

miały odegrać sektory rolnictwa i usług (w tym zwłaszcza turystycznych). Zakładano rozproszenie przemysłu (spożywczego, materiałów budowlanych i drzewnego) do małych miast i ośrodków gminnych, co umożliwiło różnicowanie źródeł dochodów mieszkańców wsi. Największe nadzieje w ośrodkach gminnych wiązano z sektorami przemysłu opartymi na lokalnych surowcach (przemysł spożywczy, przemysł materiałów budowlanych i przemysł drzewny). Koncepcja umiarkowanej koncentracji policentrycznej nawiązywała do reformy administracyjnej kraju z 1975 r., która spowodowała powstanie 49 województw. Pojawiło się ponad 30 nowych ośrodków regionalnych, które uzyskały dodatkowe funkcje gospodarcze (administracyjne, usługowe, edukacyjne itp.) oraz poprawiły dostęp mieszkańców wsi do usług wyższego rzędu, szkolnictwa wyższego, administracji i wyspecjalizowanej służby zdrowia.



Rys. 2.

System umiarkowanej koncentracji policentrycznej według Planu przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 r.

1 – aglomeracje miejskie ukształtowane i kształtujące się, 2 – aglomeracje potencjalne pełniące funkcję ośrodków wzrostu o znaczeniu krajowym, 3 – ośrodki wzrostu o znaczeniu krajowym, 4 – powiązania ciągami infrastruktury ekonomiczno-technicznej (liczba linii – zróżnicowanie zdolności usługowej), 5 – obszary wypoczynkowo-turystyczne

Źródło: Malisz 1984, s. 28.

Ważnym założeniem w kontekście rozwoju obszarów wiejskich było przyspieszenie wzrostu gospodarczego północnej i wschodniej części kraju, postrzeganych jako obszary problemowe². Planowano ograniczenie roli przemysłu jako jedyne go czynnika rozwoju regionów i wzmacniano pozycję rolnictwa i turystyki. Plan zakładał zmianę dotychczasowego wzorca turystyki na związany z wypoczynkiem indywidualnym oraz sobotnio-niedzielnym. Zakreślono też główne regiony koncentracji ruchu turystycznego i wypoczynku, które obejmowały przede wszystkim obszary wiejskie. W zakresie rolnictwa naczelnym zadaniem była maksymalizacja produkcji i pełne zaspokojenie potrzeb żywnościowych kraju. Największy udział w produkcji towarowej miały mieć następujące regiony: Wielkopolska, Kujawy, Mazowsze i Lubelszczyzna. Założono dalsze uspołecznienie rolnictwa, czemu sprzyjał odpływ ludności rolniczej do zawodów pozarolniczych. Jednakże podstawową rolę miało nadal odgrywać rolnictwo indywidualne, które po latach niedoinwestowania i faworyzowania sektora uspołecznionego zyskało większe możliwości rozwoju.

Plan zagospodarowania przestrzennego Polski do 1990 r. powstał na początku lat siedemdziesiątych na fali wielkiego optymizmu. Stąd jego życzeniowy charakter i przeskalowanie założeń ekonomicznych. Ponadto wbrew zapisom planu władze centralne realizowały kilka dużych inwestycji przemysłowych zlokalizowanych w regionach odznaczających się nadmierną koncentracją przemysłu (np. Huta Katowice i Fabryka Samochodów Małolitrażowych na Górnym Śląsku). Przesadzona liczba kosztownych inwestycji doprowadziła w rezultacie do kryzysu gospodarczego, który pociągnął za sobą kryzys społeczny. Kryzys lat siedemdziesiątych zahamował rozwój, w efekcie lata osiemdziesiąte ubiegłego wieku cechowała stagnacja struktury przestrzennej.

Przeobrażenia systemowe i wyzwania rozwojowe po 1989 r. wymagały nowego planu. Aspiracje Polski związane z członkostwem w Unii Europejskiej oznaczały konieczność adaptacji polskiej przestrzeni do warunków i parametrów obowiązujących na obszarze Wspólnoty. Ważną rolę zaczęło odgrywać tranzytowe położenie kraju na linii wschód–zachód, między Rosją i krajami pozostającymi w strefie wpływów rosyjskich (Ukraina i Białoruś) a Niemcami, czyli Unią Europejską. Dotychczas, w wyniku poważnych barier celnych i politycznych, przenikalność granic dla towarów, usług i ludzi była bardzo ograniczona. Po upadku bloku wschodniego granice zachodnia i południowa zostały praktycznie otwarte.

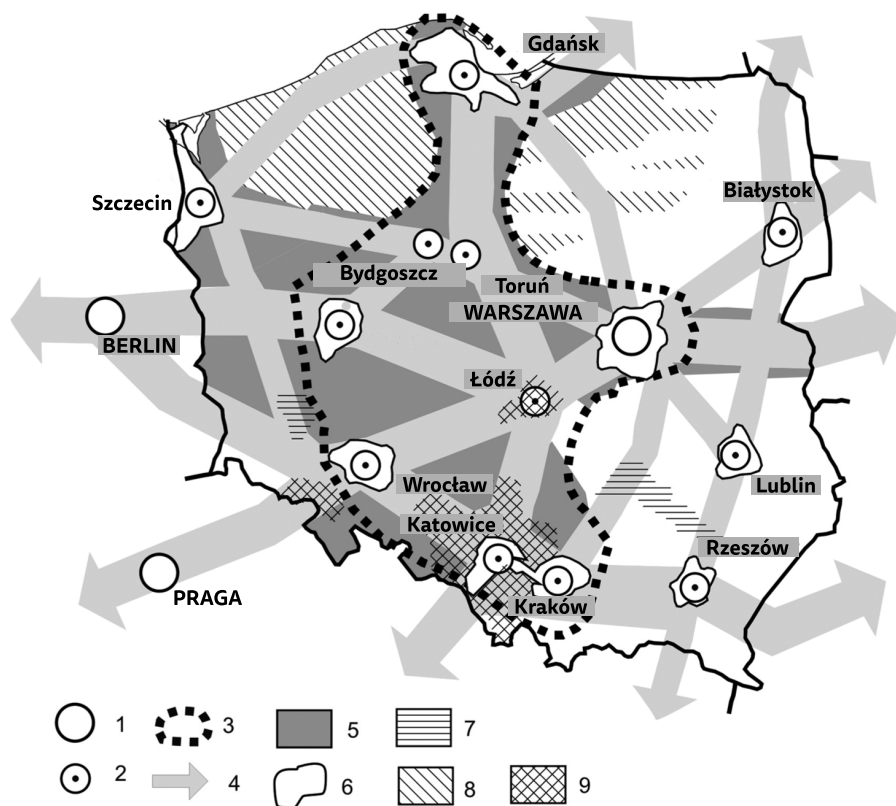
² Identyfikowane obszary problemowe cechowało występowanie negatywnych zjawisk społecznych i gospodarczych, w tym przede wszystkim odpływ migracyjny, starzenie się społeczeństwa, peryferyzacja, monofunkcyjność i niska efektywność produkcji rolniczej.

W Rządowym Centrum Studiów Strategicznych³ podjęto więc prace nad dokumentem, który miał kształtować polską przestrzeń w perspektywie 20 lat (Kołodziejcki 1997, 1998). Ich zwieńczenie stanowiła *Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, przyjęta przez Sejm w 2000 r. (*Koncepcja...* 2001). Podkreślono w niej, że Polska przestrzeń jest „zwornikiem procesów integracyjnych Europy”. Położenie takie umożliwia m.in. przepływy innowacji, dóbr i ludzi, tworzy korzystne warunki lokalizacji przedsiębiorczości i wejścia polskiej gospodarki w europejską przestrzeń konkurencyjną oraz otwiera potencjał turystyczny i ekologiczny naszego kraju.

Jeśli chodzi o rozwój struktury przestrzennej, autorzy *Koncepcji* stanęli przed poważnym dylematem: jak pogodzić ze sobą dwa przeciwstawne postulaty konkurencyjności i efektywności z równością i sprawiedliwością. Polska przestrzeń w skali ogólnej, a nawet poszczególne regiony były bowiem silnie spolaryzowane pod względem rozwoju społeczno-ekonomicznego. Ostatecznie zwyciężyła idea efektywności, która zdaniem twórców dokumentu jest koniecznością w polskiej rzeczywistości i szansą wyjścia z zapóźnienia cywilizacyjnego. Zgodnie z teorią spolaryzowanego rozwoju założono stopniowe rozprzestrzenianie się innowacji i innych czynników rozwojowych z obszarów wzrostu na szeroko rozumiane peryferia, co miało prowadzić do konwergencji rozwoju regionalnego. Teoria ta opierała się na modelu równoważenia rozwoju, w którym wyróżniono trzy elementy przestrzeni: potencjalne bieguny polaryzacji, potencjalne pasma przyspieszonego rozwoju i potencjalne strefy wielofunkcyjnego rozwoju ze strefą przyspieszonego rozwoju (rys. 3). Jednym z założeń *Koncepcji* był wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, niestety jednak postulat ten nie doczekał się rozwinięcia. Generalnie można stwierdzić, że obszarom wiejskim poświęcono w niej za mało miejsca; do głosu ponownie doszły ośrodki wielkomiejskie i miejscowości znajdujące się w ich bezpośrednim sąsiedztwie (Bański 2007).

Próba pogodzenia dwóch sprzecznych ze sobą celów – efektywności (czyli koncentracji na obszarach dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego) i równości (czyli wspierania i różnokierunkowej pomocy dla obszarów cechujących się zapóźnieniem gospodarczym i innymi problemami rozwojowymi) – okazała się raczej nieudana. Badania potwierdziły bowiem wzrost polaryzacji struktury przestrzennej oraz wzrost dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami (Bański 2008, Kociszewski 2005).

³ RCSS powstało w 1997 r. i przejęło część uprawnień Centralnego Urzędu Planowania. Zlikwidowano je w 2006 r.



Rys. 3.
Schemat modelu równoważenia rozwoju według *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*

1 – metropolie stołeczne, 2 – europejskie ośrodki polaryzacji, 3 – strefa narastającej koncentracji potencjału cywilizacyjno-ekonomicznego ośrodki równoważenia rozwoju, 4 – potencjalne pasma przyspieszonego rozwoju, 5 – strefa przyspieszonego rozwoju, 6 – strefa równoważenia metropolizacji, 7 – strefa przełamywania kryzysu bazy ekonomicznej, 8 – strefa przełamywania recesji, 9 – strefa aktywnej restrukturyzacji

Źródło: oprac. własne na podstawie *Koncepcja...* 2001, s. 534.

Akcesja Polski z Unią Europejską stworzyła nowe wyzwania dla polityki przestrzennej. Ich ostatecznym rezultatem była *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* przyjęta przez parlament w 2011 r. (*Koncepcja...* 2011)⁴. W nowej *Koncepcji* wprowadza się model sieci powiązań funkcjonalnych

⁴ Prace nad *Koncepcją* zostały poprzedzone licznymi ekspertyzami i dokumentem o nazwie: *Ekspertycki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, sporządzonym w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN przez zespół pod kierunkiem prof. P. Korcellego.

krajowych ośrodków wzrostu połączonych z europejską siecią metropolitalną. Istotnym zagadnieniem planistycznym jest też kształtowanie struktury przestrzennej w różnych typach obszarów funkcjonalnych. Są to wyodrębnione obszary, o wspólnych uwarunkowaniach geograficznych, terytorialnych i społeczno-gospodarczych, charakteryzujące się systemem powiązań funkcjonalnych oraz jednolitymi celami rozwoju, zapewniającymi efektywne wykorzystanie przestrzeni. Obszary funkcjonalne podzielono na: miejskie, wiejskie, szczególne zjawiska w skali makroregionalnej, obszary kształtowania potencjału rozwojowego i obszary wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej. Jednym z typów obszarów funkcjonalnych są obszary problemowe. Należą do nich terytoria, na których dochodzi do konfliktów przestrzennych lub dysfunkcji rozwojowych i istnieje potrzeba podjęcia interwencji publicznej z poziomu krajowego (tereny o najniższym dostępie do usług, miasta tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, obszary przygraniczne, obszary o najniższym stopniu rozwoju, obszary o najniższej dostępności czasowej, tereny rewitalizowane).

Obszarom wiejskim poświęcono tym razem stosunkowo wiele uwagi. Jeden z celów strategicznych dotyczy poprawy spójności terytorialnej i równoważenia rozwoju kraju m.in. poprzez wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich i wykorzystanie ich potencjału wewnętrznego. Wskazuje się też na konieczność podniesienia innowacyjności oraz poziomu cywilizacyjnego na wsi, czemu ma służyć poprawa kapitału ludzkiego, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej oraz wszelkich form działalności gospodarczej.

Koncepcja zakłada, że obszary wiejskie będą atrakcyjnym miejscem pracy, zamieszkania, wypoczynku i prowadzenia działalności gospodarczej, dlatego istotną rolę przypisuje się polepszaniu ich dostępności komunikacyjnej oraz powiązaniom funkcjonalnym z miastem. Zwraca się uwagę na relacje miasto-wieś, ze szczególnym uwzględnieniem małych ośrodków miejskich, które stanowią lokalne centra obsługi mieszkańców wsi. Dużo miejsca poświęca się terenom położonym wokół dużych ośrodków miejskich, które zmieniają swoją strukturę funkcjonalną i wymagają indywidualnych rozwiązań planistycznych. Na przykład rozwój budownictwa mieszkaniowego w strefach podmiejskich może kształtować niekorzystne zjawiska dekoncentracji sieci osadniczej i zagraża ładowi przestrzennemu⁵.

⁵ Ład przestrzenny jest rozumiany jako uporządkowany sposób organizacji przestrzeni, który uwzględnia całokształt warunków i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych i środowiskowo-krajobrazowych.

Sporo też miejsca poświęca się problemom demograficznym, zwłaszcza w niektórych regionach kraju. Zakłada się, że proces koncentracji ludności w dużych miastach będzie powodował odpływ mieszkańców z terenów wiejskich i małych miast. Chodzi głównie o tzw. obszary peryferyjne położone we wschodniej Polsce oraz na Pomorzu Środkowym, Warmii i Mazurach. Koncepcja przewiduje ich wsparcie w postaci wzmocnienia ośrodków lokalnych i poprawy ich dostępności oraz restrukturyzacji bazy społeczno-ekonomicznej.

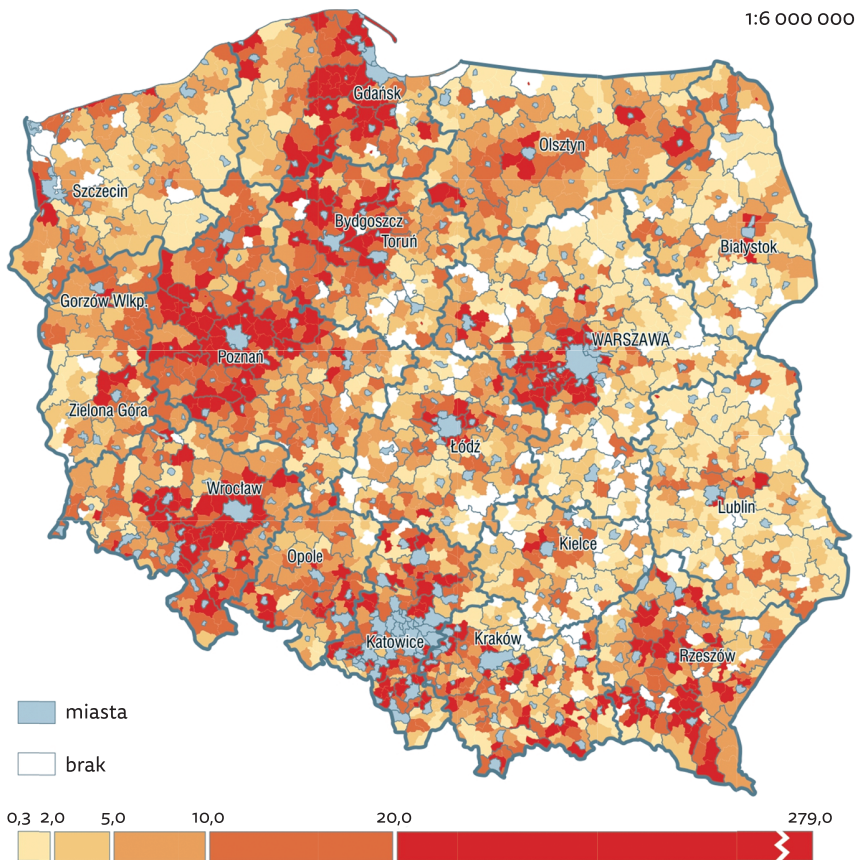
Aktualny stan prac planistycznych na terenach wiejskich

Gospodarkę przestrzenną w gminie reguluje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. W latach wcześniejszych podstawy planowania przestrzennego wyznaczały akty prawne sięgające jeszcze okresu międzywojennego. Pierwszym z nich było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli z 1928 r. Przygotowywane plany w skali powiatu dotyczyły m.in. przebudowy ustroju rolnego, ale w większości przypadków opracowywano je dla gmin miejskich i miast. Po zakończeniu działań wojennych w 1944 r. Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) uchwalił reformę rolną, a w 1946 r. wprowadzono dekret o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, który wprowadził trzy skale planowania: krajową, regionalną i lokalną. Zdaniem M. Wesołowskiej [2005] obydwie dokumenty przyczyniły się do przekształceń osadnictwa wiejskiego, w tym do jego rozproszenia, i wydatnie zwiększyły koszty budowy infrastruktury technicznej. W 1961 r. przyjęto nową ustawę o planowaniu przestrzennym oraz ustawę o wyznaczaniu terenów budowlanych na wsi; uporządkowały one wprawdzie zasady planowania na terenach wiejskich, ale w praktyce w niewielkim stopniu polepszyły stan osadnictwa wiejskiego. Kolejną ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym uchwalono w 1994 r. Ustawa zwiększyła partycypację społeczną w procesie sporządzania planów oraz wprowadziła ustalenia w zakresie formy zabudowy mieszkaniowej.

Współczesna ustawa o planowaniu przestrzennym określa dwa podstawowe dokumenty w skali lokalnej: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* oraz *Plan zagospodarowania przestrzennego*. *Studium*, opracowywane dla całej jednostki terytorialnej, określa politykę przestrzenną i lokalne zasady gospodarowania przestrzenią. Natomiast *Plan* ustala przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu oraz rozmieszczenie inwestycji.

Studium posiadają niemal wszystkie gminy. Według danych z 2012 r. w ok. 30% gmin wiejskich i blisko 40% gmin miejsko-wiejskich trwała aktualizacja tych dokumentów, a różnica blisko 10 punktów procentowych między dwoma typami gmin świadczy o większym ruchu inwestycyjnym w jednostkach z miastem. Innym dowodem świadczącym o większym zainteresowaniu wśród inwestorów gminami miejsko-wiejskimi jest to, że w *Studium* przeznaczają się przeciętnie w takich jednostkach na cele nierolnicze 218 ha użytków rolnych, podczas gdy w gminach wiejskich średnio ok. 194 ha.

Generalnie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie są nadal jeszcze w niewielkim stopniu pokryte planami miejscowymi (rys. 4). W 2014 r. w gminach wiejskich



Rys. 4.

Liczba planów zagospodarowania przestrzennego na 100 km² według gmin (2013 r.)

Źródło: Bański, Ryger 2016.

udział powierzchni objętej planem miejscowym wynosił przeciętnie 37,7%, a w gminach miejsko-wiejskich – 29,9%. Różnica na korzyść gmin wiejskich wynika z tego, że ich plany odnoszą się często do całej powierzchni, podczas gdy w gminach miejsko-wiejskich większą wagę przywiązuje się do planów szczegółowych, obejmujących mniejsze powierzchnie przewidziane pod konkretne inwestycje, które na ogół koncentrują się w mieście lub jego bezpośrednim sąsiedztwie. Fakt ten jest potwierdzony przeciętną liczbą planów przypadających na jednostkę terytorialną – w gminach wiejskich jest to 15 sztuk, a w gminach miejsko-wiejskich – ponad 23 sztuki. W okresie 2004–2014 gminy miejsko-wiejskie wykazywały większą dynamikę pod względem zmian poziomu pokrycia planami miejscowymi; podwoiła się ona z 15 do prawie 30%. W porównaniu z gminami miejskimi tempo zmian było jednak nieco niższe. W miastach powiatowych pokrycie planami w analogicznym okresie wzrosło z ok. 20 do 46%, a w innych gminach miejskich z 25 do 54%.

Natężenie prac planistycznych i poziom pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego ma wyraźny związek ze strukturą funkcjonalną obszarów wiejskich. Najmniejsze pokrycie wykazują gminy typowo rolnicze, w których występuje stosunkowo niewielka presja inwestycyjna. Natomiast największe natężenie prac planistycznych obserwowane jest w gminach wiejskich położonych w sąsiedztwie dużych miast oraz na terenach atrakcyjnych inwestycyjnie (rys. 4). Rozwijająca się działalność usługowa, produkcyjna i mieszkalnictwo wymagają nowych terenów dotychczas zagospodarowanych przez rolnictwo. Stąd większe odrobnienia i silniejsza potrzeba przygotowania planów szczegółowych. W sumie pod względem sporządzonych planów gminy wiejskie można podzielić na dwie grupy: 1) jednostki terytorialne mające jeden ogólny plan i 2) jednostki terytorialne mające wiele planów szczegółowych, obejmujących niewielkie powierzchnie. Pierwsza grupa gmin realizuje plan w celu zaspokojenia potrzeb ogólnych, zaś druga grupa przygotowuje plany dla konkretnych celów inwestycyjnych.

Moje wcześniejsze badania prowadzone w 2006 r. wykazały, że w gminach cechujących się niewielkim udziałem użytków rolnych, w których rolnictwo ma marginalne znaczenie, przeciętne pokrycie planami wynosiło ok. 12%, natomiast w gminach o dużym odsetku gruntów rolnych z silną funkcją rolniczą pokrycie planami było wyższe i wynosiło średnio 17–18% (Bański 2011). Należy przy tym dodać, że w gminach wielofunkcyjnych średnia liczba planów przypadających na gminę była wyższa (ponad 8 planów) niż w gminach rolniczych (ok. 6 planów na jednostkę).

W ujęciu przestrzennym największe pokrycie planistyczne charakteryzuje województwa: małopolskie, śląskie, dolnośląskie i lubelskie. We wszystkich wymienionych regionach plany pokrywają ponad połowę ich powierzchni. Natomiast w województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim i podkarpackim, powierzchnia pokryta planami nie przekracza 10% (Bański, Ryger 2016). Szczególnym przykładem jest województwo lubelskie o największym pokryciu planami miejscowymi gmin wiejskich. Duża część jednostek o funkcjach rolniczych ma wyjątkowo pełne pokrycie planami miejscowymi. Są to zazwyczaj obejmujące całą gminę plany ogólne, które odpowiadają wymaganiom posiadania dokumentu i zaspokajają doraźne potrzeby jednostki.

Istnieje też wyraźna zależność między pokryciem powierzchni gminy planem miejscowym a liczebnością planów. Na ogół większe pokrycie planem obszaru gminy wiąże się z posiadaniem przez nią dużego jednostkowego opracowania, małe zaś pokrycie planami miejscowymi występuje tam, gdzie jednostki koncentrują się na planach szczegółowych. Największą liczbę miejscowych planów notuje się w gminach sąsiadujących z dużymi aglomeracjami miejskimi (Warszawa, Trójmiasto, Poznań, Łódź, Wrocław) oraz w Wielkopolsce, na Dolnym i Górnym Śląsku, na Podkarpaciu i w regionie warmińsko-mazurskim. Można zakładać, że są to obszary inwestycji, które wymagają szczegółowych planów miejscowych.

Podsumowanie

W ciągu ostatnich stu lat w Polsce dopracowano się wielu interesujących koncepcji rozwoju przestrzennego, które odegrały istotną rolę. Wyróżnia się cztery najważniejsze pod tym względem okresy: 1) międzywojenny, 2) wczesnych lat po II wojnie światowej, 3) lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku i 4) współczesny, obejmujący czas po upadku bloku wschodniego. W sumie wypracowano pięć dużych planów-koncepcji zagospodarowania przestrzennego, które na ogół były oficjalnymi dokumentami rządowymi. Pracom nad nimi towarzyszyła na ogół ożywiona dyskusja naukowców, planistów i praktyków.

Wszystkie plany w swoich założeniach mniej lub bardziej zakładały potrzebę łagodzenia dysproporcji rozwojowych obszarów wiejskich. Jednak działania praktyczne na ogół nie potwierdzały tych celów. Całą połowę ubiegłego wieku i dwie pierwsze dekady tego stulecia cechuje pogłębiająca się polaryzacja struktury przestrzennej i rosnące różnice w rozwoju społeczno-ekonomicznym regionów, prowadzące w skrajnych przypadkach do powstawania obszarów ubóstwa. Co prawda część zadań zawartych w dokumentach planistycznych

z okresu socjalistycznego została zrealizowana (głównie w zakresie dekoncentracji przemysłu), jednak nie były to działania na tyle silne, by złagodzić negatywne zjawiska. Obszarom wiejskim poświęcono niewiele uwagi, bardziej koncentrowano się na rozwoju miast i infrastrukturze technicznej. Nieśmiało próby wskazania kierunków rozwoju obszarów wiejskich ograniczały się do bardzo ogólnikowych propozycji. Nie uwzględniano przy tym zróżnicowania struktury przestrzennej kraju.

Można uogólnić, że w kolejnych koncepcjach zagospodarowania przestrzennego planowane działania rozwojowe miały coraz mniejszy związek z procesem konwergencji i zwiększały zjawisko polaryzacji. W okresie międzywojennym zrealizowano wielkie przedsięwzięcia związane z budową Centralnego Okręgu Przemysłowego, portu w Gdyni i magistrali kolejowej Śląsk–Gdynia. Szczególnie COP zaktywizował obszary odznaczające się przeludnieniem agrarnym i wchłonął dużą część ludności rolniczej. Powojenne *Studium Planu Krajowego* przewidywało bardzo duże zmiany na wsi, związane z kształtowaniem nowych okręgów przemysłowych i specjalizacją w produkcji rolnej, ale prace nad nim zostały przerwane. W latach 1950–1975 rozwój struktury przestrzennej kraju dokonywał się bez jednolitej koncepcji i był realizowany przez oddzielne resorty gospodarki narodowej. Należy jednak podkreślić, że okres ten charakteryzował się dużym tempem uprzemysłowienia i urbanizacji. Nasiliły się migracje ze wsi do miast, a dzięki rozwojowi przemysłu pracę w tym sektorze znalazło wielu mieszkańców wsi. Koncepcja umiarkowanej koncentracji policentrycznej z lat siedemdziesiątych też miała korzystny wpływ na rozwój obszarów wiejskich. Reforma terytorialna, rozwój mniejszych ośrodków miejskich i dekoncentracja przemysłu poprawiły dostępność mieszkańców wsi do usług, dywersyfikowały dochody gospodarstw domowych, ułatwiały znalezienie pracy poza rolnictwem.

Dwie ostatnie koncepcje, przygotowane w nowej rzeczywistości gospodarczej (*Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* i *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*) koncentrowały się przede wszystkim na obszarach miejskich i formułowały konieczność polaryzacji aktywności społeczno-ekonomicznej, co pogłębiło różnice regionalne i dysproporcje między miastem a wsią. Jednakże wniosły też korzystne zmiany w zakresie wyposażenia wsi w infrastrukturę techniczną oraz przyczyniły się do poprawy dostępności komunikacyjnej.

Analiza aktualnego stanu prac planistycznych w gminach wiejskich i na obszarach wiejskich gmin miejsko-wiejskich wskazuje, że są one w niewielkim stopniu pokryte planami zagospodarowania przestrzennego. Jest to

niekorzystne zjawisko świadczące o małej presji inwestycyjnej na tych obszarach i mogące kształtować nieład przestrzenny. Najmniejsze pokrycie mają gminy typowo rolnicze. Wnioski wskazują, że rola i miejsce obszarów wiejskich w dotychczasowym planowaniu przestrzennym były nieduże. Można mieć tylko nadzieję, że współczesna polityka spójności i idea powiązania funkcjonalnego miasto–wieś poprawią ten stan rzeczy.

We współczesnym planowaniu przestrzennym i polityce regionalnej wzrasta znaczenie indywidualnego podejścia do rozwoju społeczno-gospodarczego określonych terytoriów. Identyfikowane są obszary funkcjonalne, obszary strategicznej interwencji i obszary problemowe, dla których formułuje się specjalne narzędzia rozwojowe, m.in. zachęty finansowe, odpowiednio dobraną politykę inwestycyjną czy specjalne strumienie inwestowania. Można zatem przypuszczać, że w dłuższej perspektywie czasu działania przewidziane w dokumentach planistycznych i strategicznych przyniosą skuteczne rezultaty i przyczynią się do łagodzenia różnic rozwojowych i szybszego tempa rozwoju obszarów wiejskich.

Bibliografia

- Bański J. (2007). Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce – polaryzacja czy równoważenie? *Przegląd. Geograficzny*, 79, 1, 49–79. Warszawa: IGiPZ PAN, Polskie Towarzystwo Geograficzne.
- Bański J. (2008). Wiejskie obszary sukcesu gospodarczego. *Studia Obszarów Wiejskich*, 14. Warszawa: IGiPZ PAN, Polskie Towarzystwo Geograficzne.
- Bański J. (2011). Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne – w poszukiwaniu koncepcji i wizji rozwoju. W: W. Kamińska, K. Heffner (red.), *Obszary wiejskie: wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*. Studia KPZK PAN, 83, 88–102.
- Bański J., Czapiewski K., Bednarek-Szczepańska M. (2009). Miejsce obszarów wiejskich w aktualnych strategiach województw – kierunki i cele rozwoju a rzeczywistość. *Studia Obszarów Wiejskich*, 19. Warszawa: IGiPZ PAN, Polskie Towarzystwo Geograficzne.
- Bański J., Ryger T. (2016). Planowanie i zarządzanie. W: J. Bański (red.), *Atlas obszarów wiejskich w Polsce*. Warszawa: IGiPZ PAN.
- Dziewoński K. (1978). Badania naukowe w ramach problemu węzłowego „Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju”. W: B. Malisz (red.), *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*, Studia KPZK PAN, 64, 123–130. Warszawa: PAN.
- Dziewoński K., Malisz B. (1978). Przekształcenia przestrzenno-gospodarczej struktury kraju. *Studia KPZK PAN*, 62. Warszawa: PWN.
- Grabowiecki R., Zawadzki S. (1978). Metoda opracowania planu przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 r. W: B. Malisz (red.), *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*. Studia KPZK PAN, 64, 131–144. Warszawa: PAN.
- Heřman S., Eberhardt P. (1973). *Prognozy przemian osadnictwa wiejskiego Polski*. Biuletyn KPZK PAN, 78.
- Kociszewski J. (2005). Wpływ wzrostu gospodarczego na dywergencję poziomu rozwoju i życia w układzie przestrzennym i regionalnym Polski w procesie transformacji. W: M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski – Wydawnictwo Mitel.
- Kołodziejski J. (red.) (1997). Polska przestrzeń a wyzwania XXI wieku. *Biuletyn KPZK PAN*, 176.
- Kołodziejski J. (1998). Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. *Nauka*, 3, 49–82.
- Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (2001). *Monitor Polski*, 26, 503–595.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2011). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Leszczycki S., Eberhardt P., Heřman S. (1971). *Aglomeracje miejsko-przemysłowe w Polsce 1966–2000*. Biuletyn KPZK PAN, 67.
- Malisz B. (red.) (1978). 40 lat planowania struktury przestrzennej Polski. *Studia KPZK PAN*, 64. Warszawa: PWN.
- Plan przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 1990* (1975). Biuletyn KPZK, 85. Warszawa: PAN.

- Prognozy rozwoju sieci osadniczej. Polska 2000* (1971). Komitet Badań i Prognoz „Polska 2000”. Warszawa–Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, PAN.
- Rozwój społeczny Polski w pracach prognostycznych* (1971). Warszawa: PAN, Książka i Wiedza.
- Wesołowska M. (2005). Rozwój budownictwa mieszkaniowego a przemiany przestrzenne wsi województwa lubelskiego. *Studia Obszarów Wiejskich*, 10. Warszawa: IGiPZ PAN, Polskie Towarzystwo Geograficzne.