

Znaczenie przestrzeni w polityce zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju Polski

Andrzej Prusek

Emerytowany prof. UEK w Krakowie, prof. WSGiZ w Mielcu

Cytuj jako: Prusek, A. (2023). Znaczenie przestrzeni w polityce zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju Polski. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 27-39). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Celem rozdziału jest naświetlenie znaczenia przestrzeni w polityce zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju. Przestrzeń jest jednym z czterech ważnych aspektów rozwoju zrównoważonego, obok społecznego, gospodarczego i ekologicznego. Decyzje rozwojowe winny uwzględniać wszystkie te aspekty w sposób wyważony, za pomocą metody CBA. Neoliberalny model polaryzacyjno-dyfuzyjny w polskiej polityce przestrzennej i regionalnej doprowadził do dużej polaryzacji rozwojowej między aglomeracjami a polskimi regionami, w tym zwłaszcza Polski Wschodniej. Spowodował on również regres rozwojowy miast średnich i małych, których funkcje rozwojowe uległy wyraźnemu osłabieniu. Pozytywne zmiany w układach przestrzennych w Polsce związane są z wdrożeniem SOR oraz Rządowym Programem Budowy Dróg Krajowych do 2030 roku, w tym na terenie Polski Wschodniej.

Słowa kluczowe: ład przestrzenny, polityka zrównoważonego rozwoju, CBA jako metoda oceny efektywności rozwoju, ład aksjonormatywny.

JEL Classification: O11, P11

1. Polityka zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju

Skuteczna polityka zrównoważonego rozwoju rozwiązuje pojawiające się problemy za pomocą strategicznych działań w obszarze trójkąta rozwoju wyznaczonego przez wartości, instytucje i politykę (Kołodko, 2016). Polityka rozwoju mająca charakter normatywny winna brać pod uwagę istotę ekonomii umiaru, która zakłada dostosowywanie zasobów ludzkich, naturalnych, rzeczowych oraz finansowych do kryteriów dynamicznej równowagi w długich okresach (Kołodko, 2016). Nowy pragmatyzm G.W. Kołodki wymaga dobrze wyważonej roli państwa i ponadnarodowej koordynacji polityki rozwoju, a gdy trzeba – wzmocnienia mechanizmów rynkowych, jak również strategicznego podejścia do kształtowania przyszłości. Dobra ekonomia i jej polityka rozwoju zakłada aktywne programowanie przyszłości, które będzie skutkowało pożądanymi efektami i wysokim tempem rozwoju.

Tylko etyczny pragmatyzm jest fundamentalną oraz niezbywalną cechą racjonalnego i prakseologicznego gospodarowania. Sprzyja on wielokulturowości i wpływa z systemu wartości, które sprzyjają partycypacyjnej globalizacji oraz inkluzyjnym instytucjom, spójności i zrównoważonemu rozwojowi. Zarówno system wartości procesów gospodarowania, jak i cele jego rozwoju są tożsame, gdyż dążą do zrównoważonego i długofalowego rozwoju społecznego, gospodarczego, środowiskowego oraz przestrzennego. Zrównoważony rozwój dotyczy zatem wyważenia celów rozwoju poszczególnych jego obszarów, a nie instrumentów ich realizacji. Instrumenty poszczególnych polityk mogą być zróżnicowane oraz niekoniecznie muszą zapewniać równowagę ekonomiczno-społeczną, ekologiczną i przestrzenną. Uzależnione jest to od aktualnych warunków, w których realizowana jest polityka rozwoju. W warunkach stabilizacji stosuje się standardowe instrumenty polityk rozwoju, natomiast w warunkach niestabilnych mogą być one dostosowane do tych turbulentnych uwarunkowań rozwoju.

W rozwoju zintegrowanym szeroko rozumiane cele społeczne w hierarchicznym drzewie celów rozwoju są najważniejsze, gdyż dotyczą człowieka i jego potrzeb. Człowiek winien być zawsze głównym podmiotem w polityce rozwoju. Znaczenie i ranga pozostałych grup celów rozwoju wynika z tego, że ich realizacja warunkuje zaspokojenie potrzeb człowieka.

Zrównoważony rozwój społeczny polega nie tylko na stworzeniu warunków do fizycznego rozwoju człowieka, ale również do jego rozwoju edukacyjnego i intelektualnego, etycznego, społecznego i kulturalnego. Rozwój społeczny ma na celu generowanie rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, które są fundamentem innowacyjności. Innowacyjność jest z kolei determinantą dalszego rozwoju we wszystkich obszarach rozwoju zrównoważonego. Zrównoważony rozwój społeczny jest możliwy tylko w warunkach akceptowalnego społecznie systemu podziału dochodów, niskiego bezrobocia na rynku pracy oraz inkluzyjnej polityki społecznej chroniącej najbiedniejsze warstwy społeczeństwa. Bez szeroko rozumianego rozwoju społecznego nie jest zatem możliwy rozwój gospodarczy, ekologiczny czy przestrzenny.

Zrównoważony rozwój gospodarczy jest dlatego ważny, gdyż stwarza możliwości zaspokojenia materialnych potrzeb społecznych na coraz wyższym poziomie oraz tworzy znaczną część miejsc pracy dla społeczeństwa i oraz jego dochody. Z drugiej strony, rozwijanie i zwiększanie dynamiki rozwoju gospodarczego uzależnione jest od proinnowacyjnych zmian strukturalnych, które generują nowe innowacyjne i bardziej wydajne rozwiązania naukowo-techniczne, ekonomiczno-organizacyjne, prawne i społeczno-kulturalne umożliwiające sprostanie nowym wyzwaniom rozwojowym.

Zrównoważony rozwój przestrzenny jest istotny z tego powodu, że jego celem jest doprowadzenie do przestrzennego ładu w rozwoju. Ład przestrzenny oznacza bowiem racjonalne rozmieszczenie działalności gospodarczej i społecznej, w tym zwłaszcza obszarów przemysłowych i rolniczych oraz całej sieci osadniczej ludności, obszarów ekologicznie ważnych i chronionych oraz szeroko rozumianej infrastruktury społecznej, gospodarczej i komunikacyjnej. Tylko w warunkach ładu przestrzennego

możliwe jest zmniejszenie konfliktów między głównymi obszarami rozwoju oraz dynamizowanie ich rozwoju. Dlatego ład przestrzenny ma istotny wpływ na zintegrowany i holistyczny rozwój społeczeństwa (Korenik, 2007).

Ukształtowanie ładu przestrzennego kraju i jego racjonalny rozwój stanowią główny cel zagospodarowania przestrzennego. Ład przestrzenny stanowi takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość danej przestrzeni i wyklucza konflikty między funkcjami społeczno-ekonomicznymi, ekologicznymi i przestrzennymi. Planowanie przestrzenne dąży zatem do inkluzji społecznej, gospodarczej, środowiskowej, komunikacyjnej i kulturowej. Ma na celu wyeliminowanie wszelkich wykluczeń społecznych i barier rozwoju na obszarze kraju, uwzględniając równocześnie racjonalne relacje między wszelkimi istniejącymi uwarunkowaniami rozwojowymi.

Znaczenie zrównoważonego rozwoju ekologicznego wynika z tego, że ochrona środowiska naturalnego człowieka i całej przyrody warunkuje mu zdrowe i zgodne z naturą życie oraz możliwości regeneracji jego sił witalnych, a także racjonalne korzystanie z zasobów środowiskowych – zarówno obecnie, jak i w przyszłości. W ekologii słusznie zwraca się uwagę na konieczność trwałego i samopodtrzymywalnego rozwoju (*sustainable development*), gdyż tylko on gwarantuje szanse rozwojowe przyszłym pokoleniom, a więc rozwój ludzkości. Jednakże ekologiczne kryteria rozwoju, mimo iż są ważne i powinny być uwzględniane w zintegrowanym rachunku optymalizacyjnym, nie mogą mieć charakteru nadrzędnego w stosunku do pozostałych obszarów rozwoju, z którymi winny być zintegrowane.

Długofalowy, zintegrowany i samopodtrzymujący się (trwały) rozwój wymaga:

- sprawiedliwego rozwoju społecznego zapewniającego demokrację, równość szans, ład instytucjonalny, demokratyczny system edukacji i nauki, inkluzję społeczną oraz niski i akceptowalny społecznie poziom nierówności dochodowo-majątkowych,
- innowacyjnej gospodarki, która stale podnosi swoją efektywność gospodarowania zasobami naturalnymi i ludzkimi, tworzy nowoczesną infrastrukturę gospodarczą i społeczną oraz wytwarza wysokiej jakości towary konsumpcyjne zaspokajające potrzeby konsumpcyjne ludności i środki produkcji dla gospodarki,
- ładu terytorialnego zapewniającego racjonalne rozmieszczenie działalności gospodarczej i społecznej w przestrzeni, zapewniającego równe szanse rozwoju dla wszystkich obszarów kraju i wszystkich obywateli,
- ładu ekologicznego dbającego o racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych, tak aby mogły z nich korzystać kolejne pokolenia, a także o produkcję zdrowej żywności, ochronę jakości wody, powietrza oraz unikalnego środowiska naturalnego i przyrodniczego.

Respektowanie tych czterech grup uwarunkowań stwarza możliwość prowadzenia zintegrowanego i długofalowego zrównoważonego rozwoju oraz zwiększania poziomu życia społeczeństwa.

2. Syntetyczna ocena efektywności rozwoju zrównoważonego

Wszelkie decyzje w rozwoju zrównoważonym winny być wypadkową holistycznego rachunku społecznej, ekonomicznej, ekologicznej i terytorialnej efektywności rozwoju uwzględniającego korzyści i koszty dotyczące jego czterech obszarów rozwoju.

Metodologicznie rzecz biorąc, należy podkreślić, że optymalne, a zarazem holistyczne decyzje rozwojowe winny być wynikiem co najmniej wielokryterialnego rachunku efektywności społeczno-ekonomicznej, ekologicznej i terytorialnej lub jeszcze bardziej rozbudowanej analizy kosztów i korzyści (*Cost Benefit Analysis*).

Optymalne decyzje rozwojowe winny bazować na podejściu zintegrowanym i kompleksowym pozwalającym na wielokryterialną ocenę optymalizacyjną. Tylko w takim zintegrowanym podejściu wszystkie aspekty rozwoju mogą być racjonalnie wyważone i zrównoważone. Metodologia oceny kompleksowej efektywności zrównoważonego rozwoju danego kraju winna mieć charakter rachunku długookresowego i ciągłego (tzw. pełnego), uwzględniającego nie tylko bezpośrednio, ale również pośrednie korzyści i koszty w przekroju czterech jego obszarów rozwojowych, a mianowicie społecznego, ekonomicznego, ekologicznego i przestrzennego.

Stosownie do standardów unijnych ocena efektywności dużych projektów rozwojowych współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności muszą obowiązkowo mieć opracowaną kompleksową analizę efektywności społeczno-ekonomicznej, przestrzennej i ekologicznej. Per analogia również inne polityki winny być oceniane przy pomocy kompleksowej metodologii *Cost Benefit Analysis* (CBA) (*Guide to Cost Benefit Analysis*, 1997), czyli metody pełnej analizy kosztów i korzyści (AKK).

Zaletą AKK jest również to, że nie tylko umożliwi ona ocenę opłacalności decyzji rozwojowych od strony wymiernej finansowej, ale również uwzględni pośrednie jakościowe korzyści i koszty, trudno wymierne w pieniądzu, najczęściej mające charakter społeczny, polityczny, ekologiczny i przestrzenny.

W AKK największą trudność stanowi wycena pieniężna tych składników analizy, które mają charakter jakościowy. Dlatego można stosować w niej również ocenę jakościową, punktową lub wielokryterialną. Trudna jest również wycena pieniężna tych składników kosztów i korzyści, które nie występują na tradycyjnych rynkach dóbr i należą do tzw. dóbr publicznych, czyli społecznych, jak np. jakość środowiska i przestrzeni, oszczędność czasu społecznego, wartości estetyczne krajobrazu, poprawa warunków zdrowotności społeczeństwa itd. (Famielec, 1999; Fiedor, 1990; Górka, 1990; Woś, 1995). Tego typu jakościowe wartości mogą stanowić cele realizowanej strategii rozwoju lub też efekty zewnętrzne, które winny być skwantyfikowane lub co najmniej poddane ocenie jakościowej lub analizie wielokryterialnej (Markowska i Żylicz, 1999).

Zintegrowany i kompleksowy rozwój wymaga wprowadzenia nowego systemu mierzenia jego efektów, który w warunkach zintegrowanego rozwoju winien mieć charakter wielokryterialny, który ukazuje realizację celów poszczególnych jego obszarów. W ten sposób mierzyć należy nie tylko ogólne rozmiary produkcji materialnej,

ale również obszary działalności społecznej, ekologicznej i terytorialnej, które decydują o dobrobycie i jakości życia społeczeństwa oraz o jego przyszłych szansach rozwoju.

Ta zasadnicza zmiana perspektywy i struktury rozwoju jest bardzo ważna, gdyż jak twierdzi Joseph E. Stiglitz: „to co mierzymy, przesądza o tym, co robimy” (Stiglitz, Fitoussi i Durand, 2019). Jeśli nie mierzymy nierówności dochodowych i majątkowych, dobrobytu społecznego lub skali degradacji środowiska naturalnego, wskaźników przestrzennego ładu oraz kapitału społecznego i zaufania do instytucji czy bezpieczeństwa ekonomicznego, to nie będziemy skłonni do podejmowania działań zmierzających do rozwiązywania tych ważnych problemów w przyszłości. Te zagadnienia winny zostać włączone do polityki rozwojowej państwa w celu ich realizacji i monitorowania.

3. Znaczenie polityki zrównoważonego rozwoju

W rozwoju najważniejsze są instytucje społeczno-ekonomiczne w znaczeniu behawioralnym, czyli instrumenty i reguły gry ekonomicznej oraz zasady opodatkowania dochodów służące całemu społeczeństwu. Jednakże te reguły mogą stworzyć tylko instytucje państwa demokratycznego i prospołecznego. Zrównoważony społecznie podział dochodów jest jednocześnie instrumentem realizacji ważnego celu rozwoju, a mianowicie rozwoju gospodarczego. Bardziej egalitarne kraje, np. skandynawskie, potrafią oszczędzać i inwestować nie mniej niż kraje opcji neoliberalnej.

Dobra polityka zrównoważonego rozwoju rozwiązuje pojawiające się problemy za pomocą strategicznych działań w obszarze trójkąta rozwoju wyznaczonego przez wartości, instytucje i politykę (Kołodko, 2016). Polityka rozwoju mająca charakter normatywny winna brać pod uwagę istotę ekonomii umiaru, która zakłada dostosowywanie zasobów ludzkich, naturalnych, rzeczowych oraz finansowych do kryteriów dynamicznej równowagi w długich okresach (Kołodko, 2016). Nowy pragmatyzm G.W. Kołodki wymaga dobrze wyważonej roli państwa i ponadnarodowej koordynacji polityki rozwoju, a gdy trzeba – nawet wzmacniania mechanizmów rynkowych, jak również strategicznego podejścia do kształtowania przyszłości. Dobra ekonomia i jej polityka rozwoju zakłada aktywne programowanie przyszłości, które będzie skutkowało pożądanymi efektami i wysokim tempem rozwoju.

Tylko etyczny pragmatyzm jest fundamentalną oraz niezbywalną cechą racjonalnego i prakseologicznego gospodarowania. Oddziałuje on pozytywnie na wielokulturowość i wpływa z systemu wartości, które sprzyjają partycypacyjnej globalizacji oraz inkluzyjnym instytucjom, spójności i zrównoważonemu rozwojowi. Zarówno system wartości procesów gospodarowania, jak i cele jego rozwoju są tożsame, gdyż dążą do zrównoważonego i długofalowego rozwoju społecznego, gospodarczego, środowiskowego oraz przestrzennego. Zrównoważony rozwój dotyczy zatem wyważenia celów rozwoju poszczególnych jego obszarów, a nie instrumentów ich realizacji. Instrumenty poszczególnych polityk mogą być zróżnicowane oraz niekoniecznie

muszą zapewniać równowagę ekonomiczno-społeczną, ekologiczną i przestrzenną. Uzależnione jest to od aktualnych warunków, w których realizowana jest polityka rozwoju. W warunkach stabilizacji stosuje się standardowe instrumenty polityk rozwoju, natomiast w warunkach niestabilnych muszą być stosowane inne niestandardowe instrumenty, dostosowane do tych turbulentnych uwarunkowań rozwoju.

W rozwoju zintegrowanym szeroko rozumiane cele społeczne w hierarchicznym drzewie celów rozwoju są najważniejsze, gdyż dotyczą człowieka i jego potrzeb. Człowiek winien być zawsze głównym podmiotem w polityce rozwoju. Znaczenie i ranga pozostałych grup celów rozwoju wynika z tego, że ich realizacja warunkuje zaspokojenie potrzeb człowieka.

Zrównoważony rozwój społeczny polega nie tylko na stworzeniu warunków do fizycznego rozwoju człowieka, ale również do jego rozwoju edukacyjnego i intelektualnego, etycznego, społecznego i kulturalnego. Rozwój społeczny ma na celu generowanie rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, które są fundamentem innowacyjności. Innowacyjność jest z kolei determinantą dalszego rozwoju we wszystkich obszarach rozwoju zrównoważonego. Zrównoważony rozwój społeczny jest możliwy tylko w warunkach akceptowalnego społecznie systemu podziału dochodów, niskiego bezrobocia na rynku pracy oraz inkluzyjnej polityki społecznej chroniącej najbardziej niebezpieczne warstwy społeczeństwa. Bez szeroko rozumianego rozwoju społecznego nie jest zatem możliwy ani rozwój gospodarczy, ekologiczny, ani przestrzenny.

Zrównoważony rozwój gospodarczy jest ważny, gdyż stwarza możliwości zaspokojenia materialnych potrzeb społecznych na coraz wyższym poziomie oraz tworzy znaczną część miejsc pracy dla społeczeństwa i oraz jego dochody. Z drugiej strony, rozwijanie i zwiększanie dynamiki rozwoju gospodarczego uzależnione jest od proinnowacyjnych zmian strukturalnych, które generują nowe innowacyjne i bardziej wydajne rozwiązania naukowo-techniczne, ekonomiczno-organizacyjne, prawne i społeczno-kulturalne umożliwiające sprostanie nowym wyzwaniom rozwojowym.

Z kolei zrównoważony rozwój przestrzenny jest istotny z tego powodu, że jego celem jest doprowadzenie do przestrzennego ładu w rozwoju. Ład przestrzenny oznacza bowiem racjonalne rozmieszczenie działalności gospodarczej i społecznej, w tym zwłaszcza obszarów przemysłowych i rolniczych oraz całej sieci osadniczej ludności, obszarów ekologicznie ważnych i chronionych oraz szeroko rozumianej infrastruktury gospodarczej, społecznej i komunikacyjnej. Tylko w warunkach ładu przestrzennego możliwe jest zmniejszenie konfliktów między głównymi obszarami rozwoju oraz dynamizowanie ich rozwoju. Dlatego ład przestrzenny ma istotny wpływ na zintegrowany i holistyczny rozwój społeczeństwa (Korenik, 2007).

Ukształtowanie ładu przestrzennego kraju i jego racjonalny rozwój stanowią główny cel zagospodarowania przestrzennego. Ład przestrzenny stanowi takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość danej przestrzeni i wyklucza konflikty między funkcjami społeczno-ekonomicznymi, ekologicznymi i przestrzennymi. Planowanie przestrzenne dąży zatem do inkluzji społecznej, gospodarczej, środowiskowej, komunikacyjnej i kulturowej. Ma na celu wyeliminowanie wszelkich

wykluczeń społecznych i barier rozwoju na obszarze kraju, uwzględniając równocześnie racjonalne relacje między wszelkimi istniejącymi uwarunkowaniami rozwojowymi. Ład terytorialny ma zapewniać racjonalne rozmieszczenie działalności gospodarczej i społecznej w ekologicznej przestrzeni, zapewniające równe szanse rozwoju dla wszystkich obszarów kraju i wszystkich obywateli.

Znaczenie zrównoważonego rozwoju ekologicznego wynika z tego, że ochrona środowiska naturalnego człowieka i całej przyrody warunkuje mu zdrowe i zgodne z naturą życie oraz możliwości regeneracji jego sił witalnych, a także racjonalne korzystanie z zasobów środowiskowych, obecnie i w przyszłości. Ekologia słusznie zwraca uwagę na konieczność trwałego i zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), gdyż tylko on gwarantuje szanse rozwojowe przyszłym pokoleniom, a więc rozwój ludzkości. Jednakże ekologiczne kryteria rozwoju, mimo iż są ważne i powinny być uwzględnione w zintegrowanym rachunku optymalizacyjnym CBA, nie mogą mieć charakteru nadrzędnego w stosunku do pozostałych obszarów rozwoju, z którymi winny być zintegrowane.

Respektowanie tych czterech grup uwarunkowań stwarza możliwość prowadzenia zintegrowanego i długofalowego zrównoważonego rozwoju oraz zwiększania poziomu życia społeczeństwa. Wszelkie decyzje w rozwoju zrównoważonym winny być wypadkową holistycznego rachunku społeczno-ekonomicznej, ekologicznej i terytorialnej efektywności rozwoju uwzględniającego korzyści i koszty dotyczące tych czterech obszarów rozwoju.

4. Strategia Odpowiedzialnego i Zrównoważonego Rozwoju jako misja i wizja rozwoju Polski

SOR jest strategicznym instrumentem zarządzania polską polityką rozwoju zrównoważonego przez instytucje państwa. Jest to nowy model rozwoju odpowiedzialnego, który budując siłę konkurencyjną polskiej gospodarki na bazie nowych czynników rozwoju, zapewnia inkluzyjny udział wszystkich grup społecznych i regionów w jego efektach, dbając równocześnie o to, aby ten rozwój nie zmniejszał szans rozwojowych przyszłych pokoleń (Strategia na rzecz..., 2017). Misją SOR jest przestrzeganie aksjornormatywnych, czyli etycznych i pożądaných przez społeczeństwo wartości w rozwoju (Prusek, 2015a).

SOR jest modelem rozwoju odpowiedzialnego, który wyraża się w:

- tym, że bieżące decyzje rozwojowe zapewniają udział i korzyści wszystkim obywatelom i grupom społecznym, nie mogą dewastować zasobów naturalnych, środowiskowych i szans rozwojowych przyszłych pokoleń. Odpowiedzialny rozwój jest to zatem rozwój z myślą o przyszłych pokoleniach, a jednocześnie zrównoważony terytorialnie,
- antycypacyjnym zapobieganiu negatywnym procesom, a zarazem nakreślającym najbardziej pożądanę kierunki rozwoju wykorzystujące polskie potencjały rozwojowe,

- zwiększonej odpowiedzialności instytucji państwa za kształtowanie procesów gospodarczych, społecznych i terytorialnych oraz budowanie podstaw trwałego rozwoju na bazie własnych zasobów i nowych innowacyjnych działań,
- urzeczywistnieniu zmiany podejścia do polityki rozwoju, która zaprojektowała działania wpływające na poszczególne sfery życia społeczno-gospodarczego,
- zaspokajaniu potrzeb obecnego pokolenia bez umniejszania szans przyszłych pokoleń,
- zapewnianiu właściwych relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko naturalne oraz jakością życia społeczeństwa.

Głównym celem SOR jest stworzenie warunków dla zwiększenia dochodów i możliwości mieszkańców Polski, a tym samym zwiększenie spójności w wymiarach społecznym, gospodarczym, przestrzennym i środowiskowym.

Ten cel główny ma zostać zrealizowany przez trzy strategiczne cele szczegółowe.

- I cel strategiczny zakłada osiągnięcie trwałego rozwoju gospodarczego na bazie innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy i dobrej organizacji, w pięciu obszarach działań: reindustrializacji, rozwoju innowacyjnych firm, małych i średnich przedsiębiorstw, kapitału dla rozwoju oraz ekspansji zagranicznej.
- II strategiczny cel dotyczy rozwoju społecznie wrażliwego i terytorialnie zrównoważonego w dwóch obszarach: spójność społeczna oraz rozwój zrównoważony przestrzennie.
- III strategiczny cel obejmuje: skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu. Działania koncentrują się w pięciu obszarach problemowych: prawo w służbie obywatelom i gospodarce, instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem, państwo, finanse publiczne, efektywność wykorzystania środków UE.

W czteroaspektowym zrównoważonym rozwoju poszczególne jego aspekty mają następujące główne cele:

1) zrównoważony rozwój społeczny ma na celu stworzenie antypolaryzacyjnego, i sprawiedliwego oraz akceptowalnego społecznie systemu podziału dochodów, równowagę rynku pracy oraz wyrównawczej polityki społecznej chroniącej najbardziej niebezpieczne warstwy społeczeństwa, dążenie do inkluzji społecznej,

2) zrównoważony rozwój gospodarczy ma prowadzić do wysokiej dynamiki rozwoju gospodarczego, proinnowacyjnych zmian strukturalnych w gospodarce i wzroście społecznej wydajności pracy, równoważenia rynków finansowych i towarowych oraz finansów publicznych,

3) zrównoważony rozwój ekologiczny winien zmierzać do równowagi między stanem środowiska naturalnego a działalnością gospodarczą i społeczną,

4) zrównoważony rozwój przestrzenny winien dążyć do wyrównania szans rozwojowych poszczególnych regionów, miast różnych wielkości i obszarów wiejskich, zapewniając inkluzję terytorialną, a jednocześnie likwidując wszelkie przejawy wykluczenia terytorialnego (Prusek, 2020).

Problemów ekonomicznych nie można analizować tylko w ich operacyjnej formie i funkcjonalności, w wymiarze instrumentalnym, gdyż wtedy jest to proces myślenia mechanicznego i dogmatycznego (Hausner, 2019). W tego typu analizie brakuje treści społecznych, ekologicznych i przestrzennych, a więc nie spełnia ona spojrzenia kompleksowego i holistycznego oceniającego konsekwencje tych jednostronnych działań dla pozostałych obszarów rozwoju.

W rozwoju zrównoważonym winny być przestrzegane aksjonormatywne wartości, czyli etycznie dobre i cenne wymogi postępowania oraz kryteria rozwoju człowieka i jego cywilizacji. Wartości te z punktu widzenia aksjologii stanowić powinny wzorce postępowania zarówno władz publicznych, jak i obywateli. Do fundamentalnych wartości należą: rodzina, ojcowizna, ojczyzna, dobro społeczne, bezpieczeństwo, zdrowie, prawość, szczerść, zgoda, zaufanie, sprawiedliwość, odpowiedzialność, humanitaryzm. Wartości te powinny być pewnego rodzaju życiowymi drogowskazami w zakresie decyzji rozwojowych człowieka i społeczeństwa. Kierując się nimi, postępujemy w sposób etyczny i kreujemy rozwój służący całemu społeczeństwu.

Polityka zrównoważonego rozwoju winna opierać się na wartościach zarówno egzystencjalnych, jak i instrumentalnych. Wartości egzystencjalne są źródłem społecznego dobra, które z natury jest wspólnotowe i dlatego nie można go zawłaszczyć. Przyjmuje różne formy, z których zaufanie jest kluczowe. Rozumiane jest ono jako uogólniana ufność pokładana w innych, w to, że ludzie są generalnie dobrzy i warto się na nich otworzyć, nawiązując z nimi określone relacje, i uzyskać w ten sposób różne możliwości działania i rozwoju. Dobra nie można magazynować i przechowywać. Nie mają one materialnego nośnika – jego nośnikiem są ludzkie relacje. Z tych względów wartości egzystencjonalne mają społeczną naturę i nadają sens naszemu istnieniu i stawaniu się człowiekiem i obywatelem. Natomiast wartości instrumentalne są źródłem dóbr i w nich się urzeczywistniają. Dobra mogą mieć czysto materialną naturę lub chociaż formę materialnego nośnika. Przez to mogą być gromadzone, magazynowane i zawłaszczane. Ekonomizacja i organizacja ludzkiej działalności służy temu, aby efektywnie wytwarzać różne dobra.

Zrównoważony rozwój wymaga ładu aksjonormatywnego, który powstaje w następstwie stałego „etycznego dyskursu” wszystkich grup społecznych, politycznych i regionalnych. Efektem tego dyskursu jest zazwyczaj przyjęcie określonych uregulowań ustrojowo-prawnych. Dyskurs ten musi mieć charakter ciągły dlatego, że uwarunkowania rozwoju ulegają zmianom, jak również ludzkość zmienia się wraz z rozwojem społeczno-kulturowym oraz pod wpływem postępu naukowo-technicznego, a także nowych teorii i polityk rozwoju ekonomicznego i społecznego.

W rozwoju najważniejsze są instytucje ekonomiczne – w znaczeniu behawioralnym, czyli instrumenty i reguły gry ekonomicznej, w tym progresywne opodatkowania dochodów zmniejszające nierówności dochodowo-majątkowe. Dobra polityka zrównoważonego rozwoju rozwiązuje pojawiające się problemy za pomocą strategicznych działań w obszarze trójkąta rozwoju wyznaczonego przez wartości, instytu-

cje i politykę. Ważne, aby mieć ambicje, bez których trudno zejść daleko i wspiąć się wysoko. Warto być ambitnym realistą, czyli pragmatykiem (Kołodko, 2016).

W czteroaspektowym zrównoważonym rozwoju poszczególne jego aspekty mają następujące główne zadania:

- zrównoważony rozwój społeczny ma na celu stworzenie antypolaryzacyjnego i sprawiedliwego oraz akceptowalnego społecznie systemu podziału dochodów, równoważenie rynku pracy oraz wyrównawczej polityki społecznej chroniącej najbardziej słabsze warstwy społeczeństwa, dążenie do inkluzji społecznej,
- zrównoważony rozwój gospodarczy ma prowadzić do wysokiej dynamiki rozwoju gospodarczego, proinnowacyjnych zmian strukturalnych w gospodarce i wzrostu społecznej wydajności pracy, równoważenia rynków finansowych i towarowych oraz finansów publicznych,
- zrównoważony rozwój ekologiczny winien prowadzić do równowagi między działalnością gospodarczą i społeczną a stanem środowiska naturalnego,
- zrównoważony rozwój przestrzenny winien zmierzać do wyrównania szans rozwojowych poszczególnych regionów, miast i obszarów wiejskich, zapewniając inkluzję terytorialną oraz zlikwidować wykluczenie terytorialne.

Te cele czteroaspektowego zrównoważonego rozwoju winny być realizowane przez długookresowe strategie oraz polityki zrównoważonego rozwoju, które zmierzają do osiągnięcia pożądanego celu rozwojowego.

Zgodnie z wartościami zaspokajanie potrzeb społeczeństwa w sposób satysfakcjonujący jest głównym celem rozwoju, stąd też wzrost PKB jest środkiem realizacji tego celu, a nie nim samym.

5. Ocena realizacji polityki przestrzennej w Polsce

Lansowany przez neoliberalistów polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju układów regionalnych koncentrował publiczne środki pomocowe, unijne i krajowe głównie na rozwoju metropolii. Zakładano, że najpierw należy osiągnąć międzynarodową konkurencyjność polskich metropolii, a dopiero w przyszłości nastąpią procesy dyfuzyjne z metropolii do niższych szczebli regionalnych, tj. do miast średnich i małych oraz na obszary wiejskie. Niestety, nigdy nie określono kanałów i mechanizmów dyfuzyjnych oraz czasu, w którym to nastąpi. Tak więc nie był to prawdziwy model rozwoju, lecz fałszywa neoliberalna doktryna rozwoju preferująca najsilniejsze obszary kosztem biedniejszych (Prusek, 2011, 2015b).

W wyniku wdrażania tej neoliberalnej polityki nastąpił w Polsce regres w rozwoju znacznej części miast średnich i małych. Wiele średnich i małych miast zagrożonych jest trwałą marginalizacją, gdyż występuje w nich kumulacja negatywnych problemów ekonomicznych, społecznych i demograficznych oraz pogłębia się w nich deficyt kapitału ludzkiego i społecznego (Prusek, 2017).

Neoliberalny model rozwoju terytorialnego miał charakter pasożytniczy i egoistyczny, który doprowadzał do polaryzacji rozwojowej aglomeracji i otaczających

je obszarów metropolitarnych. Metropolie były wtedy „czarnymi dziurami” połykającymi wszystko, co dobre, z otaczającego ją macierzystego regionu i jego kosztem. Skutkiem była atomizacja całego układu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę efektywność alokacji publicznych środków rozwojowych, należy stwierdzić, że koszty rozwoju metropolii, zgodnie z teorią progów rozwoju miast B. Malisza (1984), są wielokrotnie wyższe niż rozwój sieci średnich i małych miast oraz obszarów wiejskich. Należy też pamiętać, że strategie rozwojowe opóźnionych w rozwoju układów regionalnych stanowią mogą ważny impuls rozwojowy gospodarki zarówno polskiej, jak i unijnej, a nawet światowej (Prusek, 2010).

Zrównoważony gospodarczo, społecznie, ekologicznie i terytorialnie model rozwoju Polski, jako strategiczny kierunek polityki państwa, w tym również układów regionalnych, wprowadziła Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju z lutego 2017 roku. Stanowi ona implementację celów zrównoważonego rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym. Zakłada ona wzmocnienie aktywnej roli państwa w zakresie kierunków rozwoju gospodarczego i społecznego, tworzy ramy prawne dla zrównoważonego rozwoju, pozwala na prowadzenie strategicznej polityki inwestycyjnej w wymiarach gospodarczym, społecznym, ekologicznym i terytorialnym. Realizacja tych celów zwiększa szanse na rozwój terytorialny, społecznie wrażliwy i zrównoważony oraz stwarza dobre perspektywy dla rozwoju regionalnego i przestrzennego.

6. Infrastrukturalne inwestycje kształtujące nową strukturę przestrzenną Polski

Znaczący i długookresowy wpływ na przestrzenne zagospodarowanie Polski będzie miał przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2022 roku Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 roku, z perspektywą do 2033 roku. Zakłada on wybudowanie ponad 2,5 tys. km nowych dróg szybkiego ruchu oraz dokończenie trwających inwestycji drogowych na łączną kwotę około 300 mld zł. Głównym celem jest stworzenie spójnej sieci dróg krajowych zapewniającej efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego.

Program zakłada budowę nowych dróg ekspresowych i autostrad na terenie całej Polski, w tym zwłaszcza w najbardziej zaniedbanej infrastrukturalnie Polsce Wschodniej. Stanowi on zarazem program włączenia się Polski w unijną sieć TEN-T, wraz z połączeniami komplementarnymi.

Realizacja tego programu przyniesie stopniowo znaczący wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki we wszystkich polskich regionach. Spowoduje on bowiem podniesienie jej atrakcyjności inwestycyjnej, wzrost inwestycji produkcyjnych kapitału zagranicznego i polskiego, stworzenie nowych, bardziej innowacyjnych i lepszych, czyli bardziej wydajnych i lepiej wynagradzanych, miejsc pracy oraz wzrost dochodów społeczeństwa i budżetów publicznych, a tym samym zwiększy stopę rozwoju

Polski. Dzięki tym publicznym inwestycjom infrastrukturalnym nastąpi również synergiczny rozwój polskich sektorów dostarczających im zaopatrzenie materiałowo-techniczne i maszynowe oraz rozwój firm projektowania technicznego dróg.

Program ten jednocześnie zasadniczo zmniejszy wykluczenie z rozwoju wielu polskich regionów oraz zwiększy ich spójność i inkluzję społeczno-ekonomiczną w skali krajowej, a nawet unijnej. Realizacja tego programu spowoduje stopniowo znaczącą zmianę w zagospodarowaniu przestrzennym Polski, a tym samym zwiększy szanse rozwojowe wszystkich regionów, w tym zwłaszcza regionów Polski Wschodniej, o najsłabszej infrastrukturze społecznej i gospodarczej. Szczególnie przyczyni się do tego realizacja priorytetowej inwestycji Via Carpatia, biegnącej z Finlandii przez Łotwę, Estonię, Litwę, regiony Polski Wschodniej, Słowację, Rumunię, Bułgarię, aż do Grecji.

Tym samym zmniejszona zostanie luka infrastrukturalna pomiędzy krajami tzw. starej Unii Europejskiej a Polską oraz zostaną dotrzymane unijne zobowiązania Polski dotyczące budowy sieci TEN-T. Powstanie zatem sieć transportowa i bazowa, składająca się z połączeń priorytetowych, istotnych z punktu widzenia osiągnięcia celów europejskiej polityki transportowej, których realizacja ma zostać zakończona do 2030 roku. Jednocześnie inwestycje te wpisują się w koncepcję Centralnego Portu Komunikacyjnego, w tym również przebudowę priorytetowych sieci kolejowych w Polsce.

Bibliografia

- Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych: Przewodnik (Fundusz strukturalny – EFRR Warszawa 2004, Fundusz Spójności i ISPA)*. (b.d.). Dokument opracowany przez Jednostkę ds. Ewaluacji, Dyrekcja Generalna – Polityka Regionalna. MGiP.
- Benedykt XVI. (2009). *Encyklika Caritas in veritate. O integralnym rozwoju ludzkim w miłości i prawdzie*. Libreria Editrice Vaticana.
- Famielec, J. (1999). *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*. Warszawa-Kraków: PWN.
- Fiedor, B. (1990). *Przyczynek do ekonomicznej teorii zanieczyszczenia i ochrony środowiska*. Wrocław: Ossolineum.
- Górka, K. (1990). *Ekonomika ochrony środowiska*. Kraków: PWE.
- Guide to Cost Benefit Analysis of Major Projects. (1997). EC: Brussels.
- Hausner, J. (2019). *Spółeczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*. Warszawa: Wydawnictwo Nieoczywiste.
- Kołodko, G. W. (2016). Nowy pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości. W: J. Pach, K. Kowalska, P. Szyja (red.), *Ekonomia umiaru – realna perspektywa? Nowy paradygmat Grzegorza W. Kołodko*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Korenik, S. (2007). Kierunki zmian w przestrzeni społeczno-ekonomicznej na progu XXI wieku. Wyzwania dla polityki przestrzennej. W: *Polityka ekonomiczna. Współczesne wyzwania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Malisz, B. (1984). *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*. Wrocław: Ossolineum.
- Markowska, A. i Żylicz, T. (1999). Wprowadzenie polskie. Wstęp do „Analiza kosztów i korzyści...”. *Ecological Economics*.
- Prusek, A. (2010). *Wspieranie regionów rozwijających się jako ważny instrument europejskiej polityki spójności przezwyciężania*. Kraków: Wydawnictwo UE w Krakowie.

- Prusek, A. (2011). Metropolizacja w Polsce – szansa czy utopia? W: S. Korenik i Z. Przybyła (red.), *Gospodarka przestrzenna XXI wieku – nowe wyzwania*. Wrocław: Wydawnictwo UE we Wrocławiu.
- Prusek, A. (2015a). Nowy model polityki ekonomiczno-społecznej jako wyzwanie dla Polski w warunkach neoliberalnego kryzysu. W: E. Mączyńska (red.), *Modele ustroju społeczno-gospodarczego. Kontrowersje i dylematy* (s. 158-172). Warszawa: PTE.
- Prusek, A. (2015b). Terytorialny aspekt rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej a polityka spójności. W: M. Markowska, D. Głuszczyk, A. Sztando (red.), *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Prusek, A. (2017). Funkcje średnich ośrodków miejskich jako regionalnych biegunów rozwoju społeczno-ekonomicznego. *Studia WSGiZ w Krakowie*, (1).
- Prusek, A. (2020). Standardy nowej, pokryzysowej, zintegrowanej i zrównoważonej polityki rozwoju. W: M. Urbaniec, M. Kosala, I. Czaja (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Polityka, finanse i innowacje*. Warszawa: Poltext.
- Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 roku, z perspektywą do 2033 roku*. (b.d.). Ministerstwo Infrastruktury. Pobrano 10 marca 2023 z www.gov.pl/web/infrastruktura
- Stiglitz, J. E., Fitoussi, J.-P. i Durand, M. (2019). *Poza PKB. Mierzmy to co ma znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego*. Warszawa: PTE.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030). (luty 2017). Załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 roku. Warszawa.
- Woś, A. (1995). *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*. Warszawa: PWN.

The Importance of Space in Integrated and Sustainable Development Policy in Poland

Abstract: The aim of this chapter is to illuminate the importance of space in integrated and sustainable development policies. Space is one of the four important aspects of sustainable development besides social, economic, and environmental. Development decisions should take into account all these aspects in a balanced way using the CBA method. The neo-liberal polarisation-diffusion model in the Polish spatial and regional policy has led to a high development polarisation between agglomerations and Polish regions, especially Eastern Poland. It has also led to a developmental regression of medium-sized and small towns, whose developmental functions have clearly weakened. Positive changes in the spatial systems in Poland are associated with the implementation of the SOR and the Government Programme for the Construction of National Roads until 2030, including in Eastern Poland.

Keywords: spatial order, sustainable development policy, CBA as a method of assessing development effectiveness axionormative order, large infrastructural investments in Poland as the foundation of its future economic structure.