

**TOMASZ ZABOROWSKI**

Polski Klub Ekologiczny, Okręg Dolnośląski, Wrocław

**TOMASZ OSSOWICZ**

Politechnika Wroclawska

## **ZASADY POLITYKI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU PRZESTRZENNEGO**

**Abstract: Principles of Sustainable Spatial Development.** The paper presents an iterative, deductive-polemical method of formulating planning policy based on the sustainable development paradigm. An outcome of two first steps of iteration, which is a set of principles of sustainable spatial development, has been shown. General, rationality and paradigm principles as well as sectoral: economic, social, environmental and cultural ones, that reflect respective aspects of sustainable development, have been defined basing on an analysis of wide-ranging conditions of town-and-country planning. Proposed principles may become a framework for an explicit public planning policy.

### **Wstęp**

Powszechnie obowiązujący w Europie paradygmat rozwoju zrównoważonego nie ma jednolitej wykładni doktrynalnej. Istnieje potrzeba konkretnej definicji i operacjonalizacji paradygmatu dla dziedziny gospodarki przestrzennej. Zbudowanie doktryny polityki przestrzennej na podstawie paradygmatu rozwoju zrównoważonego może być podstawowym elementem formułowania skonkretyzowanych założeń polityki przestrzennej państw. Założenia takie obowiązują w krajach Europy Zachodniej np. założenia kierunkowe (*Leitvorstellungen*) i zasady gospodarki przestrzennej (*Grundsätze der Raumordnung*), zdefiniowane w niemieckiej *Ustawie o gospodarce przestrzennej* (Bundestag 1997), czy aksjomaty rządowe (*government's objectives*) i kluczowe zasady (*key principles*), formułowane w angielskich ustaleniach polityki przestrzennej (*British Government* 2005). Prezentowane opracowanie jest propozycją zrębu podobnej doktryny polityki przestrzennej, bazującej na paradygmacie rozwoju zrównoważonego, która może być wykorzystana jako fundament teoretyczny polityki przestrzennej Rzeczypospolitej Polskiej. Rozbieżności interpretacyjne pojęcia *rozwoju zrównoważonego* potrzebę skonkretyzowania paradygmatu w postaci ustaleń polityki przestrzennej państwa

czynią palącą. Opracowanie jest streszczeniem szerszej, dotychczas nie opublikowanej pracy teoretycznej, w której wyprowadzono prezentowane zasady polityki przestrzennej.

## 1. Opis metody konstruowania doktryny

Doktrynę zbudowano metodą polemiczno-dedukcyjną, odnosząc się krytycznie do literatury przedmiotu oraz prowadząc wywód logiczny. Zastosowano następujący, iteracyjny model pracy naukowej:

*doktryna o poziomie szczegółowości n* → *obserwacja* → *działanie* →  
→ *doktryna o poziomie szczegółowości n+1* → (...)

W poszczególnych krokach iteracji wyjściowe założenia doktrynalne (*doktryna o poziomie szczegółowości n*) są konfrontowane ze stanem rzeczywistym w postaci uwarunkowań gospodarki przestrzennej (*obserwacja*). W razie stwierdzenia braków samoistnej realizacji założeń doktrynalnych zaleca się *działanie* polityczne, mające na celu lepsze dopasowanie stanu rzeczywistego do doktryny. Zalecane działania definiowane są w postaci zasad polityki przestrzennej. Sformułowane zasady wzbogacają doktrynę o kolejny poziom szczegółowości. Razem z zestawem wyjściowych założeń doktrynalnych tworzą one *doktrynę o poziomie szczegółowości n+1*, która stanowi wyjściowe założenia doktrynalne dla kolejnego kroku iteracji. W wyniku przeprowadzania kolejnych kroków uzyskuje się coraz bardziej szczegółową doktrynę polityki przestrzennej. Zalecenia polityczne, sformułowane w postaci zwięzłych równoważników zdań nazywano **zasadami polityki zrównoważonego rozwoju przestrzennego** (dalej: *zasadami PZRP*).

Opracowanie streszcza procedurę (rozdz. 2-9) oraz prezentuje wynik wykonania dwóch pierwszych kroków konstruowania doktryny (tab. 1). Rozdziały 2-4 pokazują pierwszy krok budowania doktryny. Fundamentalne założenia wyjściowe (*doktryna 1*) nazwano **zasadami racjonalnościowymi polityki przestrzennej**. W kolejnym rozdziale skonfrontowano je z rzeczywistością (*obserwacja 1*). W wyniku tej konfrontacji stwierdzono potrzebę *działania 1* – zastosowania paradygmatu naukowego celem doprecyzowania polityki przestrzennej. Rozdział 4 to próba wypracowania ogólnej teorii rozwoju zrównoważonego (dalej *RZ*), użytecznej jako podstawa paradygmatyczna wyprowadzania dalszych, konkretniejszych zasad *PZRP*. Wypracowane zasady, nazwane **przekrojowymi zasadami paradygmatycznymi PZRP**, zgodnie z przyjętą logiką, stały się wraz z zasadami racjonalnościowymi *doktryną 2*, będącą założeniami wyjściowymi dla drugiego kroku konstruowania doktryny. W rozdz. 5 *doktrynę 2* skonfrontowano z sektorowymi uwarunkowaniami gospodarki przestrzennej (*obserwacja 2*). Rozdz. 6-9 pokazują sposób wyprowadzenia dalszych, sektorowych zasad *PZRP*, które nazwano zasadami ekonomicznymi, społecznymi, ekologicznymi i kulturowymi (*działanie 2*). W przypadku **zasad sektorowych** wprowadzono podział na ogólne zasady odnoszące się nie tylko do przestrzeni oraz zasady odnoszące się wyłącznie do przestrzeni. Pierwsze z nich nazwano zasadami nieprzestrzennymi, drugie przestrzennymi. W podsumowaniu zaprezentowano zbiór zasad polityki przestrzennej, będący wynikiem zastosowania procedury dwóch

Tabela 1

## Zasady polityki zrównoważonego rozwoju przestrzennego

Zasady przekrojowe	Zasady ekonomiczne	Zasady ekologiczne	Zasady społeczne	Zasady kulturowe
1	2	3	4	5
<b>racjonalnościowe</b>	<b>nieprzestrzenne</b>			
zapewnienia możliwości samorealizacji jednostki w społeczeństwie	maksymalizacji ogólno społecznej efektywności alokacyjnej	ochrony zasobów naturalnych	trwałego podnoszenia jakości życia	ochrony i tworzenia dóbr kulturowych
zapewnienia bezpiecznego i zdrowego środowiska życiowego	ekonomicznej internalizacji skutków działań gospodarczych	zapewnienia sprawności funkcjonalnej systemu przyrodniczego	integracji społecznej	stymulacji aktywności kulturalnej
zapewnienia możliwości swobodnego nawiązywania stosunków międzyludzkich	zapewnienia kluczowych dóbr publicznych	opodatkowania finalnego zużycia zasobów naturalnych	egalitaryzmu przestrzennego	
zapewnienia możliwości wpływu jednostki na reguły życia społecznego i kształt środowiska życiowego	oszczędności			
ochrony interesu osób trzecich	trwałych, racjonalnych ogólno społecznie inwestycji			
optymalizacji racjonalności ogólno społecznej	kooperacji			
prymatu dobra zbiorowego nad partykularnym w ramach ustalonego optimum zakresu polityki przestrzennej				
<b>paradygmatyczne</b>	<b>przestrzenne</b>			
równoważenia rozwoju	minimalizacji kosztów alternatywnych zagospodarowania przestrzeni	zapewnienia nieprzekraczalnych parametrów jakości środowiska naturalnego	zapewnienia nieprzekraczalnych parametrów jakości środowiska życiowego	ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych

1	2	3	4	5
trwałości rozwoju	zapewnienia skuteczności ekonomicznej struktury przestrzennej	zapewnienia ciągłego systemu chronionych obszarów przyrodniczych	zapewnienia pełnowartościowych przestrzeni publicznych	ochrony i kształtowania tożsamości kulturowej miejsc
spójności rozwoju	zapewnienia terenów budowlanych	zapewnienia nieprzekraczalnych parametrów jakości fizycznego środowiska naturalnego	wyważania udziału przestrzeni prywatnych, półpublicznych i publicznych w strukturze przestrzennej	ochrony i kształtowania specyfiki kulturowej miejsc
maksymalizacji sumy kapitałów rozwojowych	zapewnienia infrastruktury technicznej i uzbrojenia terenów budowlanych	minimalizacji zapotrzebowania zasobów naturalnych przez struktury osadnicze	minimalizacji kosztów społecznych tworzenia i funkcjonowania struktur osadniczych	uwzględniania zapotrzebowania kulturowego społeczności lokalnej
zachowania nienaruszalnych rdzeni kapitałowych	zapewnienia terenów gospodarki przyrodniczej			
	maksymalizacji wydajności ekonomicznej struktury przestrzennej			

Źródło: Opracowanie własne.

pierwszych kroków konstruowania doktryny (tab. 1). Są one *doktryną 3*, która może stanowić założenia wyjściowe dla wyprowadzania dalszych, bardziej szczegółowych zasad *PZRP*.

## 2. Zasady racjonalnościowe polityki przestrzennej

W celu opracowania wyjściowych założeń racjonalnej polityki przestrzennej posłużono się teorią potrzeb ludzkich. Uznano, że fundamentalną potrzebą człowieka jest samorealizacja, rozumiana jako spełnienie subiektywnych potrzeb ponadpodstawowych. Zważywszy na konieczność uwzględnienia warunków brzegowych samorealizacji indywidualnej w postaci samorealizacji osób trzecich, za pierwszą zasadę racjonalnościową polityki przestrzennej przyjęto **zapewnienie możliwości samorealizacji jednostki w społeczeństwie** (por. Mietzel 1998).

Możliwość samorealizacji wymaga spełnienia dalszych warunków: **zapewnienia bezpiecznego i zdrowego środowiska życiowego** oraz **zapewnienia możliwości swobodnego nawiązywania stosunków międzyludzkich**. Spełnienie tych warunków obwarowano odpowiednimi zasadami racjonalnościowymi. Dalsze zasady racjonalnościowe służą sprecyzowaniu skomplikowanego stosunku między samorealizacją jednostki a dobrem wspólnym.

Dwoma przeciwstawnymi założeniami ideowymi stosunku jednostki do społeczeństwa są indywidualizm i kolektywizm. Analizy zależności ekonomicznych (Bennett 2006; Doenhoff 2000) skłaniają do wyboru modelu indywidualistycznego jako wyjściowej bazy organizacji gospodarczej społeczeństwa. Ułomności rynkowe powodują jednak, że system skrajnie indywidualistyczny nie gwarantuje ani ochrony interesu osób trzecich, ani maksymalizacji rozwoju ogólnospołecznego (por. Sztompka 2002), dlatego wyjściowy model indywidualistyczny należy ograniczyć przez wprowadzenie możliwości ingerencji w imię dobra publicznego (por. Denhoff 2000).

Przyjęcie jako wyjściowej idei indywidualistycznej systemu gospodarczego pociąga za sobą akceptację potrzeby jednoczesnej ochrony interesów osób realizujących swoje potrzeby, jak i osób trzecich w stosunku do tej realizacji. Założenia te przełożono na zasady operacyjne racjonalnej polityki przestrzennej:

- zapewnienia możliwości wpływu jednostki na reguły życia społecznego i kształt środowiska życiowego,
- ochrony interesu osób trzecich.

Oznaczają one konieczność odpowiedniego wyważania interesów indywidualnych i zbiorowych. Optymalnym stanem wyważenia interesów partykularnych i interesu zbiorowego jest stan, w którym suma realizacji interesów jest największa. Stan ten oznacza maksymalizację sumy zrealizowanych interesów, określaną w teorii ekonomii mianem optimum Kaldora-Hicksa (*Wikipedia* 2010). Ingerencję władz publicznych w gospodarkę przestrzenną należy prowadzić w ramach zakresu, w którym każda ingerencja prowadzi do usprawnienia całego systemu, przyczyniając się do zwiększenia sumy zysków. Ten hipotetyczny poziom stanowi optymalny poziom racjonalności ogólnospołecznej. Dążenie polityczne do uzyskania takiego stanu sformułowano w postaci zasady **optymalizacji racjonalności ogólnospołecznej**.

Wyważenie interesów indywidualnych i zbiorowych zachodzi na podstawie psychologicznie ugruntowanej tendencji do maksymalizacji własnych zysków. Aby tak było, zaproponowano samoograniczenie interesu zbiorowego i pozostawienie możliwości maksymalizacji interesu partykularnego w ramach przydzielonego mu zakresu swobody, co przekłada się na zasadę **prymatu dobra zbiorowego nad partykularnym w ramach ustalonego optimum zakresu polityki przestrzennej** (por. Hillman 1996).

### 3. Współczesne problemy cywilizacyjne

Konstatacja **licznych problemów współczesnej cywilizacji** skłania do stwierdzenia, że opracowana *doktryna 1* w postaci zasad racjonalnościowych polityki przestrzennej nie jest realizowana. Możliwość samorealizacji w społeczeństwie mają tylko jednostki żyjące w stabilnych i bogatych społeczeństwach. Tymczasem ekonomiści zauważają ogólnoświatowy problem polaryzacji bogactwa i dziedziczenia biedy najuboższych warstw społecznych (por. Dobrosielski 2006). Zapewnieniu bezpiecznego i zdrowego środowiska życiowego grozi postępująca degradacja środowiska naturalnego (por. Piontek 2002). Narastanie nierówności społecznych oraz wyczerpywanie dóbr naturalnych zagraża bezpieczeństwu i ładowi publicznemu.

Wymienione problemy cywilizacji oznaczają, że brak jest optymalizacji racjonalności ogólnospołecznej. Występująca w niektórych krajach możliwość sabotowania działań i decyzji publicznych, mających na celu zapewnienie ładu przestrzennego (np. ochrony przyrody i krajobrazu) świadczy o faktycznym braku prymatu dobra zbiorowego nad partykularnym w ramach ustalonego optimum zakresu polityki przestrzennej. Przedstawiona obserwacja prowadzi do wniosku o potrzebie zastosowania paradygmatu naukowego, mogącego nadać pożądany kierunek rozwojowi cywilizacyjnemu, w tym przestrzennemu. Za taki paradygmat uznaje się obecnie w Europie teorię rozwoju zrównoważonego (*RZ*).

#### 4. Przekrojowe zasady paradygmatyczne polityki zrównoważonego rozwoju przestrzennego

Za podstawowe atrybuty *RZ* uznano zrównoważenie, trwałość oraz spójność rozwoju. (por. Borys 2005). Atrybut zrównoważenia przełożono na **zasadę paradygmatyczną równoważenia rozwoju** wszystkich aspektów rozwojowych: ekonomicznych, społecznych, ekologicznych i kulturowych (Spehl 1994). Za drugi kluczowy atrybut *RZ* uznaje się jego trwałość (Borys 2005), określaną czasem „podtrzymywalnością” (Kołodziejcki 1995). Uznano ją zatem za paradygmatyczną **zasadę trwałości rozwoju**. Żeby rozwój był jednocześnie zrównoważony i efektywny, niezbędne jest zapewnienie spójności między różnymi czynnikami rozwoju, co zyskało przełożenie w postaci **zasady spójności rozwoju**.

Dla dalszego sprecyzowania definicji *RZ* należy odpowiedzieć na pytania: Jakie kryteria równoważenia przyjęć w przypadku konfliktu między przeciwstawnymi celami z poszczególnych dziedzin? Czy trwałość rozwoju oznacza podtrzymywanie jednoczesnego rozwoju każdej z czterech komplementarnych dziedzin, czy dopuszczalna jest substytucja między nimi? W celu odpowiedzi na nie opracowano **model koncepcyjny trwałości i równoważenia rozwoju**, odwołujący się do dyskursów naukowych: *weak sustainability vs strong sustainability* (Pearce *et al.* 1989), koncepcje antropocentryczne *vs.* koncepcje biocentryczne (por. O'Neill *et al.* 2008). Model przewiduje kombinację różnych stopni trwałości rozwoju. Zasada się na określeniu rdzeni kapitałów rozwojowych (przyrodniczego, ekonomicznego, społecznego i kulturowego), które mają podlegać restrykcyjnej ochronie. Obszary i dziedziny nie należące do rdzeni kapitałów podlegają umiarkowanej ochronie, dopuszczającej ograniczoną substytucyjność kapitałów. Model koncepcyjny sprowadza się do następujących zasad: **maksymalizacji sumy kapitałów rozwojowych** oraz **zachowania nienaruszalnych rdzeni kapitałowych**.

#### 5. Uwarunkowania gospodarki przestrzennej

Głównym uwarunkowaniem ekonomicznym gospodarki przestrzennej, wymagającym interwencji politycznej jest **problem niedoskonałości rynku** (*market failure*) (Bator 1958). Za przejawy niedoskonałości działania rynku, nazwane ułomnościami rynku, uznano:

- niedobór kooperacji (koszt anarchii (*price of anarchy*)),
- niedoskonałość konkurencji,
- monopolizację rynku,
- efekty zewnętrzne (*external effects*),
- problem dóbr publicznych (*public goods*),
- niestabilność rynku,
- małą elastyczność rynku.

Skutkiem ekonomicznym niedoskonałości rynku jest **stan ogólnospolecznej nieefektywności alokacyjnej** (Samuelson, Nordhaus 1999), co prowadzi do wniosku, że rynek pozbawiony nakładki kolektywistycznej nie gwarantuje efektywnej i sprawiedliwej wymiany oraz alokacji dóbr.

Za główne współczesne społeczne zjawiska cywilizacyjne, będące społecznymi uwarunkowaniami gospodarki przestrzennej uznano:

- wzrost zamożności i możliwości konsumpcyjnych (por. Sztompka 2002),
- wzrost świadomości i oczekiwań społecznych (Inkeles 1983),
- liberalizację (por. Jałowiecki 1988) i pluralizację (Giddens 2001),
- globalizację (Giddens 2004) i decentralizację (Naisbitt, Aburdene 1990).

Są to neutralne lub pozytywne zjawiska socjologiczne, niemniej jednak w postaci wyolbrzymionej przybierają postaci negatywne, które można określić jako główne współczesne społeczne problemy cywilizacyjne. Na podstawie literatury przedmiotu za takie można uznać:

- konsumpcjonizm (Majka 1982),
- polaryzację społeczną (Giddens 2004),
- rozluźnienie więzi społecznych (Sztompka 2002),
- niestabilność cywilizacji (Bourdieu 1998).

Wymienione zjawiska i problemy społeczne odbijają się na procesach przekształceń przestrzeni. Procesy globalizacyjne skutkują spadkiem znaczenia odległości przestrzennej (Bauman 2005). Znaczną mobilność, będącą jednym z przejawów bezprecedensowego wzrostu zamożności i możliwości konsumpcyjnych, można uznać za jedną z najistotniejszych cech człowieka późnonowoczesnego. Wraz z zanikiem więzi terytorialnych determinuje ona coraz silniejsze przepływy i migracje ludności. Wymienione uwarunkowania istotnie wpływają na cechy światowej struktury osadniczej w postaci metropolizacji oraz ekspansji urbanizacyjnej (*urban sprawl*) (por. Gehl 2009). Przestrzennym przejawem liberalizacji i decentralizacji jest postępująca prywatyzacja przestrzeni (Bauman 2005) i innych zasobów środowiskowych.

Na skutek intensyfikacji gospodarczej działalności człowieka następuje szybka **degradacja zasobów naturalnych**. Zdaniem większości naukowców mamy do czynienia z kryzysem ekologicznym, który jest zagrożeniem dla „podstaw życia i całego świata przyrody” (Meadows *et al.* 1995). Spośród najistotniejszych problemów ekologicznych wymienianych przez naukowców za kluczowe z punktu widzenia gospodarki przestrzennej można uznać:

- zanieczyszczenie środowiska (Hannigan 1995),
- zmiany klimatyczne (por. Friedman 2009),
- niszczenie ekosystemów i fragmentację przyrodniczą (Godlewska-Lipowa, Ostrowski 2007),

- zmniejszanie się różnorodności biologicznej (Friedman 2009),
- wyczerpywanie zasobów naturalnych (por. Godlewska-Lipowa, Ostrowski 2007),
- choroby cywilizacyjne (Malcus 2000).

Zarysowane problemy ekologiczne wynikają z **ułomności rynku dóbr naturalnych**, powodującej nieskuteczność mechanizmów rynkowych w ich zapewnianiu. Jedną z głównych przyczyn degradacji środowiska naturalnego są procesy osadnicze. Sposoby zagospodarowania przestrzeni, warunkujące życie codzienne ludzi, determinują konsumpcję zasobów naturalnych, a w konsekwencji ingerencję w środowisko naturalne.

Kulturowe uwarunkowania gospodarki przestrzennej rozpatrzono na podstawie rozróżnienia dwóch odmiennych sposobów pojmowania pojęcia kultur: wartościującego i opisowego. Odpowiadają im dwa przymiotniki występujące w języku polskim: kulturalny i kulturowy (Filipiak 2009). Kulturowe znaczenie zagospodarowania przestrzeni dotyczy sposobu kształtowania przestrzeni przez społeczności. Każda kultura przejawia „głęboko zakorzenione potrzeby” związane z zagospodarowaniem przestrzeni (Hall 2009). Kulturalne znaczenie zagospodarowania przestrzeni rozpatrzono wyróżniając następujące role przestrzeni w tworzeniu kultury:

- przestrzeń jako nośnik przestrzennej kultury materialnej,
- przestrzeń jako nośnik przestrzennej kultury niematerialnej,
- przestrzeń jako miejsce tworzenia kultury nieprzestrzennej.

Za przestrzenną kulturę materialną uznano **krajobraz kulturowy**. Za przestrzenną kulturę niematerialną uznano **tożsamość miejsca**, zdefiniowaną jako specyfika kulturowa danej przestrzeni, z którą identyfikują się jej użytkownicy. Mianem **kultury nieprzestrzennej** określono dobra kulturowe nie związane trwale z przestrzenią, będące jednak efektem obcowania jednostki z przestrzenią kulturową i społecznością lokalną.

Tak sprecyzowany aparat pojęciowy znaczenia kultury dla zagospodarowania przestrzeni pozwala uchwycić i opisać znaczenie współczesnych zjawisk społecznych dla kultury oraz wpływ przemian kulturowych na przestrzeń. Liberalizacja i indywidualizacja procesów budowlanych powoduje umasowienie oraz pauperyzację architektury: „społeczeństwo neoproletariackie (...) nie używa przestrzeni ani zabudowy dla budowania więzi społecznych i tworzenia znaków, ale (...) wyłącznie w celach zaspokajania potrzeb konsumpcyjnych” (Billert 2011). Zachodząca samoistnie komercjalizacja procesów przekształceń przestrzennych prowadzi nieuchronnie do spadku znaczenia, ilości i jakości oraz komercjalizacji przestrzeni publicznych. Procesy globalizacyjne przyczyniają się do **unifikacji kulturowej** (Relph 1976). Zauważa się kryzys tożsamości kulturowej miejsc (Giddens 2001).

## **6. Zasady ekonomiczne polityki zrównoważonego rozwoju przestrzennego**

Rozważania uwarunkowań ekonomicznych gospodarki przestrzennej prowadzą do wniosku, że podporządkowanie jej tylko działaniu rynku może prowadzić do ogólnospołecznie nieracjonalnego gospodarowania przestrzenią. Do realizacji zasad ochrony interesu osób



trzecich, trwałości rozwoju oraz optymalizacji racjonalności ogólnospołecznej niezbędne są interwencje polityczne, mające na celu usprawnienie działania mechanizmów rynkowych (por. Samuelson, Nordhaus 1999).

Stwierdzony stan ogólnospołecznej nieefektywności alokacyjnej przeczy paradygmatycznej zasadzie optymalizacji racjonalności ogólnospołecznej. Z jej punktu widzenia właściwą miarą efektywności alokacyjnej jest ogólnospołeczna efektywność w rozumieniu Kaldora-Hicksa. Przeprowadzone rozważania prowadzą do uznania ekonomicznej **zasady maksymalizacji ogólnospołecznej efektywności alokacyjnej**. Obecność efektów zewnętrznych w gospodarce rodzi problemy nieracjonalności podejmowanych działań gospodarczych i niesprawiedliwego podziału związanych z nimi dochodów. Dlatego polityka przestrzenna oparta na założeniach rozwoju zrównoważonego powinna mieć na celu jak najpełniejszą **ekonomiczną internalizację skutków działań gospodarczych** (Gilg 2005). Założenie to należy uznać za kolejną zasadę ekonomiczną *PZRP*. Doskonała internalizacja skutków działań wydaje się jednak niemożliwa ze względu na immanentny charakter dóbr publicznych. Ze względu na to, że pewne dobra publiczne są niezbędne do życia oraz na to, że zasoby dóbr publicznych są szczególnie narażone na wyczerpanie, ich dostarczanie powinny zapewnić władze publiczne (por. Samuelson, Nordhaus 1999). Konstatacja ta znajduje swoje przełożenie w postaci ekonomicznej **zasady zapewnienia kluczowych dóbr publicznych**.

Za jeden z skutków ekonomicznych niedoskonałości rynku uznano nieracjonalnie wysoki poziom konsumpcji oraz marnotrawstwo surowców i energii. Aby liberalny system gospodarki przestrzennej mógł gwarantować realizację zasad trwałości i równoważenia rozwoju, polityka przestrzenna musi zapewnić oszczędność dóbr ograniczonej ilości przez ograniczenie zbędnej konsumpcji (*ibidem*). Na tej podstawie wyprowadzono ekonomiczną **zasadę oszczędności** (por. Doenhoff 2000). Oszczędność zyskuje niewątpliwą wartość ekonomiczną, gdy zaoszczędzone środki przeznaczy się na inwestycje. Z tej przesłanki wynika **zasada trwałych, racjonalnych ogólnospołecznie inwestycji**.

Ostatnią z istotnych ułomności rynku dóbr przestrzennych jest niedobór kooperacji między podmiotami gospodarki przestrzennej. Braki kooperacji w bezpośredni sposób zagrażają spójności rozwoju, natomiast w sposób pośredni wszystkim zasadom *PZRP*. Właściwa współpraca między podmiotami gospodarczymi pozwala zminimalizować koszt anarchii. Uznajmy zatem **zasadę kooperacji** za ostatnią zasadę ekonomiczną *PZRP*.

Za przestrzenny odpowiednik zasady maksymalizacji efektywności alokacyjnej uznano **zasadę minimalizacji kosztów alternatywnych zagospodarowania przestrzeni**. Przyjęto, że efektywność struktury przestrzennej oznacza minimalizację kosztów jej funkcjonowania przy założonym efekcie. Efektywność składa się więc z komponentów skuteczności i wydajności. Oba z nich mają odzwierciedlenie w parametrze kosztu alternatywnego. Parametr skuteczności ekonomicznej struktury przestrzennej zyskał dodatkowe umocowanie w **zasadzie zapewnienia skuteczności ekonomicznej struktury przestrzennej**, natomiast parametr kosztu w **zasadzie maksymalizacji wydajności ekonomicznej struktury przestrzennej**.

Do rozwoju ekonomicznego niezbędne jest zapewnienie wystarczającej ilości terenów aktywności gospodarczej, czyli terenów budowlanych i terenów gospodarki przyrodniczej,

wyposażonych w infrastrukturę techniczną oraz niezbędne uzbrojenie. Ich zapewnienie przełożono na kolejne przestrzenne zasady ekonomiczne *PZRP*: **zapewnienia terenów budowlanych, zapewnienia infrastruktury technicznej i uzbrojenia terenów budowlanych oraz zapewnienia terenów gospodarki przyrodniczej.**

## **7. Zasady społeczne polityki zrównoważonego rozwoju przestrzennego**

Za podstawowy cel polityki społecznej wpisującej się w założenia rozwoju zrównoważonego uznano **trwale podnoszenie jakości życia**, co sformułowano w postaci zasady społecznej *PZRP*. W myśl zasady trwałości rozwoju stwierdzona niestabilność cywilizacji skłania do położenia nacisku politycznego na zapewnienie trwałości instytucji państwa oraz stabilności systemu społecznego. Stan bezpieczeństwa publicznego wymaga istnienia silnych i trwałych więzi społecznych. Rozwarstwienie społeczeństwa na zróżnicowane grupy, odmienne pod względem statusu społecznego, oznacza dezintegrację rodzącą spadek zaufania, a w konsekwencji poczucie braku bezpieczeństwa. Przytoczone argumenty skłaniają do uznania zasady **integracji społecznej** za następną społeczną zasadę *PZRP* (por. Sztompka 2002).

Dążenie do zmniejszenia drastycznych różnic ekonomiczno-społecznych ma swoje umocowanie na gruncie doktryn filozofii społecznej (Majka 1982), wśród nich teorii rozwoju zrównoważonego, w którym rozwój społeczny traktuje się równoważnie do rozwoju ekonomicznego. Implikuje ono zasadę **egalitaryzmu społecznego**, zamykającą zestaw społecznych zasad nieprzestrzennych *PZRP*.

W przypadku rozwoju przestrzennego przedmiotem spornego podziału dóbr są dobra przestrzenne, czyli przestrzeń i jej zagospodarowanie. Goryński (1982) w tym kontekście wprowadza pojęcie *egalitaryzmu przestrzennego*, który można zdefiniować jako dążenie do wyrównywania szans dostępu do dóbr przestrzennych, generowanych samoistnie przez rynek ekonomiczny. Tak rozumiany **egalitaryzm przestrzenny** uznano za przestrzenny odpowiednik zasady egalitaryzmu społecznego. Jako przestrzenny odpowiednik zasady trwałego podnoszenia jakości życia wprowadzono zasadę **zapewnienia nieprzekraczalnych parametrów jakości środowiska życiowego**. Rozpatrując problematykę integracji społecznej, jako jej najistotniejszy warunek przestrzenny uznano istnienie przestrzeni publicznych. Pełnowartościowa przestrzeń publiczna to przestrzeń egalitarna – niecelowa, będąca własnością publiczną i miejscem nawiązywania swobodnych kontaktów społecznych. Doceniając społeczne znaczenie przestrzeni publicznych, sformułowano **zasadę zapewnienia pełnowartościowych przestrzeni publicznych**.

Oprócz najistotniejszych, ze społecznego punktu widzenia przestrzeni publicznych, dobre zagospodarowanie przestrzeni odznacza się zrównoważoną obecnością przestrzeni prywatnych i półpublicznych (por. Gehl 2009). W dominującym wzorcu osadniczym, samoistnie generowanym przez procesy rynkowe, równowaga ta często bywa zachwiana, co powoduje frustracje i zmniejszenie poczucia społecznej odpowiedzialności za przestrzeń. Na podstawie przytoczono-

nych wniosków, przyjęto **wyważanie udziału przestrzeni prywatnych, półpublicznych i publicznych w strukturze przestrzennej** za następną przestrzenną zasadę społeczną *PZRP*.

Przełożenie na grunt społeczny logiki stojącej za ekonomicznymi zasadami oszczędności i maksymalizacji wydajności ekonomicznej struktury przestrzennej uzasadnia przyjęcie **zasady minimalizacji kosztów społecznych tworzenia i funkcjonowania struktur osadniczych**. Ma ona na celu minimalizację konfliktów, występujących przy gospodarowaniu przestrzenią między różnymi grupami społecznymi, zgodną z regułą ogólnospołecznej maksymalizacji efektywności w rozumieniu Kaldora-Hicksa.

## 8. Zasady ekologiczne polityki zrównoważonego rozwoju przestrzennego

Pierwszą nieprzeustrzenną zasadę ekologiczną *PZRP* jest **zasada ochrony zasobów naturalnych**. W debacie naukowej mającej na celu określenie i uzasadnienie wartości przyrody wprowadza się rozróżnienie między samoistną wartością przyrody oraz jej wartością użytkową, jako wartością dostarczonych przez nią usług (Jacobs 1997). Te dwie komplementarne wartości odpowiadają logice obecnej w paradygmatycznych zasadach przekrojowych maksymalizacji sumy kapitałów rozwojowych i zachowania nienaruszalnych rdzeni kapitałowych. Zapewnienie rdzenia kapitału naturalnego (RKN), jako zasobu publicznego, zyskało przełożenie w postaci **zasady zapewnienia sprawności funkcjonalnej systemu przyrodniczego**. Konstatacja ułomności rynku dóbr środowiskowych skłania do wprowadzenia ekonomicznego instrumentu ochrony pozardzeniowych zasobów naturalnych, podlegających zasadzie maksymalizacji sumy kapitałów, w postaci **zasady opodatkowania finalnego zużycia zasobów naturalnych** (por. Pyć 2006).

Zasadą przestrzenną, odnoszącą się do ochrony zasobów rdzeniowych jest zasada **zapewnienia nieprzekraczalnych parametrów jakości środowiska naturalnego**. Ochronę pozardzeniowych zasobów naturalnych zapewnia zasada **minimalizacji zapotrzebowania zasobów naturalnych przez struktury osadnicze**. Ochronę zasobów rdzeniowych uściślają dalsze zasady, odpowiadające wyróżnionym składnikom RKN. Zapewnienie ochrony RKN polega na restrykcyjnej ochronie najwartościowszych ekosystemów, najbardziej zagrożonych i cennych gatunków przyrodniczych oraz zapewnieniu nieprzekraczalnych parametrów jakości fizycznego środowiska naturalnego. Z punktu widzenia gospodarki przestrzennej największe znaczenie ma zachowanie kompletnych kluczowych ekosystemów, co ma związek z ich terytorialnym charakterem. Odizolowane od siebie rezerwaty nie mogą jednak zapewnić, niezbędnej dla ich sprawności funkcjonalnej, interakcji między różnymi gatunkami przyrody. Konkluzją tych rozważań jest konieczność powiązania poszczególnych rezerwatów przyrody w spójny system – **zapewnienia ciągłego systemu chronionych obszarów przyrodniczych**. Ochrona przyrody *sensu stricto* nie jest zadaniem polityki przestrzennej. **Zapewnienie nieprzekraczalnych parametrów jakości fizycznego środowiska naturalnego** uznano natomiast za przestrzenną zasadę ekologiczną *PZRP*.

## 9. Zasady kulturowe polityki zrównoważonego rozwoju przestrzennego

Celem polityki kulturalnej jest wytwarzanie dóbr kulturowych. Ponieważ mają one znamiona dóbr publicznych, uzasadnione jest uznanie **zasady ochrony i tworzenia dóbr kulturowych** za pierwszą zasadę kulturową *PZRP*. Realizacja tej zasady przez organa polityki przestrzennej polega na tworzeniu i ochronie przestrzennych dóbr kulturowych, będących własnością publiczną. Tworzenie innych przestrzennych i nieprzestrzennych, dóbr kulturowych nie jest bezpośrednim zadaniem polityki przestrzennej. Stwierdzenie wszechstronnych korzyści płynących z ich generowania skłania jednak do uznania **stymulacji aktywności kulturalnej** za kolejną zasadę kulturową *PZRP*.

Dalsze, precyzujące zasady polityki przestrzennej dotyczą bezpośrednio przestrzennych dóbr kulturowych: **ochrony i kształtowania krajobrazów kulturowych** oraz **ochrony i kształtowania tożsamości kulturowej miejsc** (Myczkowski 2003). Ochrona i kształtowanie tożsamości kulturowej, jako wartości złożonej ze specyfiki kulturowej i identyfikacji społeczności z miejscową kulturą, została sprecyzowana w postaci zasad: **ochrony i kształtowania specyfiki kulturowej miejsc** oraz **uwzględniania zapotrzebowania kulturowego społeczności lokalnej**.

### Podsumowanie

Wynikową doktrynę w postaci zbioru zasad polityki zrównoważonego rozwoju przestrzennego przedstawia tab. 1. Według zaproponowanego schematu metodologicznego doktrynę tę można dalej precyzować, bazując na bardziej szczegółowych analizach rzeczywistości. Proponuje się wykorzystanie opracowanego zestawu zasad *PZRP* jako zrębu polityki przestrzennej Rzeczypospolitej Polskiej.

### Literatura

- Bator F. M., 1958, *The Anatomy of Market Failure*. Quarterly Journal of Economics, 72, s. 351-379.
- Bauman Z., 2005, [2001], *Zindywidualizowane społeczeństwo*. Gdańskie Wyd. Psychologiczne, Gdańsk, s. 27, 35, 46, 49, 50, 65.
- Bennett J. T., 2006, *Etyka rynku pracy. Etyka a rozwój gospodarczy*. Armił, Warszawa, s. 51.
- Billert A., 2011 [rozmawia B. Radziejewski], *Neoproletariusze kontra obywatele*. "Rzeczy Wspólne", nr 3, s. 76.
- Borys T., 2005, *Wąskie oraz szerokie interpretacje zrównoważonego rozwoju oraz konsekwencje wyboru*, [w:] *Zrównoważony rozwój: od utopii do praw człowieka*, A. Papuziński (red.). Branta, Bydgoszcz, s. 64-75.
- Bourdieu P., 1998, *Contre-feux. Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*. Raisons d'agir, s. 95.

- British Government, 2005, *Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development*. Office of the Deputy Prime Minister, s. 4, 5, 13.
- Bundestag, 1997. Raumordnungsgesetz. Ustawa z 18.08.1997 (BGBl.I S.2081, 2102) z uwzględnionymi zmianami z 09.12.2006 (BGBl.I S.2833). §1p. 2, §2.
- Dobrosielski M., 2006, *Elementy etyki globalizacji*, [w:] *Między kapitalizmem a socjalizmem*, M. Szyszkowska (red.). Instytut Wydawniczy "Książka i Prasa", Warszawa, s. 156-181.
- Doenhoff M., 2000, *Ucywilizujmy kapitalizm. Granice wolności*. Bellona, Warszawa, s. 17, 25.
- Filipiak M., 2009, *Pojęcie kultury*, [w:] *Wprowadzenie do socjologii kultury*, M. Filipiak (red.). Wyd. UMCS, Lublin, s. 20.
- Friedman T. L., 2009, *Gorący, płaski i zatłoczony. Dlaczego potrzebna jest nam zielona rewolucja i jak może ona odmienić Amerykę?* Dom Wydawniczy Rebis, Poznań, s. 43, 60, 72-74.
- Gehl J., 2009, 1971, *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*. RAM, Kraków, s. 59, 81.
- Giddens A., 2001, *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, s. 23, 115, 201, 212, 232, 269, 317.
- Giddens A., 2004, *Socjologia*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, s. 73-75, 91, 319.
- Gilg A. W., 2005, *Planning in Britain. Understanding and Evaluating the Post-war System*. Sage Publications, London, Thousands Oaks, New Delhi, s. 60.
- Godlewska-Lipowa W. A., Ostrowski J. Y., 2007, *Problemy współczesnej cywilizacji i ekologii*. Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, s. 21, 54-55, 107.
- Goryński J., 1982, *Polityka przestrzenna*. PWE, Warszawa, s. 33.
- Hall E., 2009, [1996], *Ukryty wymiar*. Warszawskie Wyd. Literackie MUZA, Warszawa, s. 152.
- Hannigan J. A., 1995, *Environmental Sociology. A Social Constructionist Perspective*. Routledge, London.
- Hillman M., 1996, *In Favour of the Compact City*, [w:] *The Compact City: a Sustainable Urban Form?* M. Jenks, E. Burton, K. Williams (red.). E & FN Spon, London.
- Inkeles A., 1983, *Exploring Individual Modernity*. Columbia University Press, New York, 1983.
- Jacobs M., 1997, *Making Sense of Environmental Capacity*. Council for the Protection of Rural England, London, s. 21,77.
- Jałowicki B., 1988, *Społeczne wytwarzanie przestrzeni*. Warszawa, s. 11-39, 249-255.
- Kołodziejcki J., 1995, *Kształtowanie polityki przestrzennej państwa w procesie transformacji systemowej*. Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju POLSKA 2000 PLUS, Hipoteza, t. 1, Warszawa, s. 29.
- Majka J., 1982, *Etyka życia gospodarczego*. Wyd. Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław, s. 265.
- Matczak P., 2000, *Problemy ekologiczne jako problemy społeczne*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań, s. 67-69.
- Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J., 1995, *Przekraczanie granic. Globalne załamanie, czy bezpieczna przyszłość?* Warszawa.
- Mietzel G., 1998, *Wprowadzenie do psychologii*. Gdańskie Wyd. Psychologiczne, Gdańsk, s. 39.
- Myczkowski Z., 2003, *Krajobraz wyrazem tożsamości w wybranych obszarach chronionych w Polsce*. Monografia 285, seria Architektura, Politechnika Krakowska, Kraków.
- Naisbitt J., Aburdene P., 1990, *Megatrends 2000: The New Directions for the 1990's*. William Morrow, New York.
- O'Neill J., Holland A., Light A., 2008, *Environmental Values*. Routledge, Abingdon, s. 21.

- Pearce D., Markandya A., Barbier E., 1989, *Blueprint for a Green Economy*. Earthscan, London.
- Piontek B., 2002, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, s. 39.
- Pyć D., 2006, *Prawo zrównoważonego rozwoju*. Wyd. UGd., Gdańsk, s. 122.
- Relph E., 1976, *Place and Placelessness*. Pion Limited, London, s. 90.
- Samuelson P. A., Nordhaus W. D., 1999, *Ekonomia 2*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, s. 89, 185, 188-189, 207, 237, 245.
- Spehl H., 1994, *Nachhaltige Regionalplanung*. Dauerhafte, umweltgerechte Raumentwicklung. 212, Hannover, s. 80.
- Sztompka P., 2002, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. Wyd. Znak, s. 169, 230, 274, 275, 524.
- Wikipedia, 2010. [http://pl.wikipedia.org/wiki/Efektywno%C5%9B%C4%87\\_Kaldora-Hicka](http://pl.wikipedia.org/wiki/Efektywno%C5%9B%C4%87_Kaldora-Hicka), 17.02.2010.
- Zaborowski T., 2007, *Model of Integrated Transport and Land Use Policy Objectives – Comparison of Hannover and Bristol Regions' Policies*. Proceedings of World Academy of Science, Engineering and Technology, t. 22.