

UNIwersytet w Białymstoku  
Wydział Ekonomiczny

# **GOSPODARKA PRZESTRZENNA**

## **TOM IV**

### **Polityka regionalna**

Redakcja naukowa  
Leszek Kupiec

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku  
Białystok 2000

*Rada programowa*

Andrzej F. Bocian, Barbara Kozuch, Leszek Kupiec,  
Kazimierz Meredyk (przewodniczący), Czesław Noniewicz,  
Jerzy Sikorski, Jerzy Wilkin

*Kolegium redakcyjne*

Andrzej F. Bocian (przewodniczący), Ryta I. Dziemianowicz,  
Ryszard Horodeński, Dariusz Kiełczewski, Marzanna Poniatowicz (sekretarz),  
Marek Proniewski, Bogusław Plawgo

*Recenzenci*

Roman Szul  
Zbigniew Zióło

*Copyright © by Uniwersytet w Białymstoku  
Białystok 2000*

**ISBN 83-87884-72-3**

*Opracowanie typograficzne*  
Katarzyna Szoplik

*Korekta*  
Elżbieta Łagunionek

**Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku**  
15-301 Białystok, ul. Mazowiecka 33  
tel. (085) 7457059

# SPIS TREŚCI

WSTĘP – <i>Leszek Kupiec</i> . . . . .	9
Rozdział I	
POJĘCIE I ISTOTA POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Anna Augustyn</i>	
1. Pojęcie polityki regionalnej . . . . .	11
2. Istota polityki regionalnej . . . . .	17
Rozdział II	
ZARYS ROZWOJU POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Tomasz Dębowski</i>	
1. Geneza polityki regionalnej w Polsce w latach 1807-1918 . . . . .	23
2. Polityka regionalna w II Rzeczypospolitej . . . . .	26
3. Polityka regionalna i planowanie przestrzenne w latach 1945-1990 . . . . .	33
4. Polityka regionalna w Polsce w latach dziewięćdziesiątych . . . . .	44
Rozdział III	
PODMIOTY I INSTYTUCJE POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Dorota Piechowska</i>	
1. Pojęcie i funkcje podmiotów i instytucji polityki regionalnej . . . . .	50
2. Rodzaje podmiotów polityki regionalnej i ich zadania . . . . .	55
3. Rodzaje, cechy i zadania instytucji polityki regionalnej . . . . .	63
Załącznik 1 – Agencje i fundacje rozwoju regionalnego w Polsce . . . . .	68
Załącznik 2 – Wykaz urzędów wojewódzkich i marszałkowskich . . . . .	70
Rozdział IV	
PRZEDMIOT POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Alicja Gołębiowska</i> . . . . .	71
Rozdział V	
CELE I ZADANIA POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Anna Augustyn</i> . . . . .	79

<b>Rozdział VI</b>	
<b>CZYNNIKI I BARIERY ROZWOJU REGIONALNEGO</b>	
– <i>Jerzy Lewczuk</i> . . . . .	88
<b>Rozdział VII</b>	
<b>WIZJE, KONCEPCJE, MODELE I SCENARIUSZE ROZWOJU</b>	
– <i>Jerzy Lewczuk</i>	
1. Wizje rozwoju regionalnego . . . . .	103
2. Modele rozwoju regionalnego . . . . .	106
3. Scenariusze rozwoju regionalnego . . . . .	108
4. Koncepcje rozwoju regionalnego . . . . .	110
<b>Rozdział VIII</b>	
<b>ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO</b>	
– <i>Leszek Kupiec, Alicja Gołębiowska</i>	
1. Znaczenie Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego . . . .	115
2. Rola polityki regionalnej na szczeblu centralnym (międzyre- gionalna, interregionalna) . . . . .	117
3. Rola samorządu wojewódzkiego . . . . .	118
<b>Rozdział IX</b>	
<b>INSTRUMENTY STEROWANIA ROZWOJEM</b>	
<b>REGIONALNYM – <i>Tadeusz Truskolaski</i></b>	
1. Instrumenty finansowe . . . . .	125
2. Instrumenty instytucjonalne . . . . .	130
3. Instrumenty infrastruktury technicznej i społecznej . . . . .	135
4. Instrumenty niematerialne (informacyjne) . . . . .	136
5. Instrumenty organizacyjno-prawne . . . . .	137
6. Analiza wybranych instrumentów polityki regionalnej . . . . .	138
<b>Rozdział X</b>	
<b>INSTRUMENTY PLANISTYCZNE ROZWOJU</b>	
<b>REGIONALNEGO W POLSCE</b>	
– <i>Marzanna Poniatowicz, Tadeusz Truskolaski</i>	
1. Planistyczne instrumenty realizacji polityki interregionalnej	142
2. Planistyczne instrumenty realizacji polityki intraregionalnej	145
<b>Rozdział XI</b>	
<b>FINANSOWANIE ROZWOJU REGIONALNEGO</b>	
– <i>Marzanna Poniatowicz</i> . . . . .	155

## Rozdział XII

### POLITYKA REGIONALNA ELEMENTEM INTEGRACJI

#### UNII EUROPEJSKIEJ – *Marzanna Poniato*wicz

1. Pojęcie regionu w krajach Unii Europejskiej . . . . .	166
2. Geneza polityki regionalnej w Unii Europejskiej . . . . .	167
3. Zasady polityki regionalnej . . . . .	170
4. Cele polityki regionalnej . . . . .	172
5. Instrumenty polityki regionalnej . . . . .	174
6. Inicjatywy Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej .	179
7. Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej . . . . .	180
BIBLIOGRAFIA . . . . .	181

# X. Instrumenty planistyczne rozwoju regionalnego w Polsce

## 1. Planistyczne instrumenty realizacji polityki interregionalnej

Reforma ustrojowa państwa oraz konieczność dostosowania polskiej polityki regionalnej do rozwiązań unijnych przyspieszyły prace nad *ustawą o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*. Ustawa ta reguluje<sup>1</sup>:

- zakres zadań oraz odpowiedzialność rządu i samorządu za realizację polityki regionalnej;
- zasady zawierania kontraktów regionalnych jako sposobów realizacji polityki rozwoju regionalnego między rządem i samorządem województwa;
- zasady i formy współdziałania Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym;
- sprawy instytucjonalizacji polityki rozwoju regionalnego.

Autorzy ustawy założyli, że rozwój regionalny powinien być realizowany poprzez długofalową strategię i program wsparcia, a nie przez doraźne programy interwencyjne<sup>2</sup>. Wynika to z zasady programowania obowiązującej w krajach Unii Europejskiej, zgodnie z którą podstawą otrzymania przez region wsparcia finansowego z Funduszy Strukturalnych są plany i programy rozwoju. Finansowane są nie pojedyncze przedsięwzięcia, ale kompleksowe i zintegrowane programy, a regiony, które chcą uzyskać pomoc, muszą opracować standardowo określone dokumenty planistyczne. W drugiej połowie 1999 r. w Ministerstwie Gospodarki został przygotowany Wstępny Narodowy Plan Rozwoju. Następnym etapem prac programowych będzie opracowanie do końca 2001 r. dokumentu o nazwie Narodowy Plan Rozwoju, który określi

---

<sup>1</sup> *Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, (Dz.U. Nr 48, poz. 550).

<sup>2</sup> Tamże.

główne kierunki wykorzystania pomocy z Unii Europejskiej do 2006 r. Narodowy Plan Rozwoju powstanie na podstawie sześciu cząstkowych strategii narodowych, przygotowanych przez poszczególne resorty. Są to:

- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego;
- Narodowa Strategia Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludnościowych;
- Spójna Polityka Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich;
- Narodowa Strategia Rozwoju Transportu;
- Narodowa Strategia Rybołówstwa;
- Narodowa Strategia Ochrony Środowiska.

Z takim podejściem zgodna jest wyżej wymieniona ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Określono w niej zasady tworzenia i tryb realizacji nowych dokumentów planistycznych:

- narodowej strategii rozwoju regionalnego;
- programu wsparcia;
- sprawozdania z wykonania programów wsparcia i kontraktów wojewódzkich.

Strategia rozwoju regionalnego będzie zawierała:

- kierunki i priorytety polityki rozwoju regionalnego państwa oraz kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia;
- przewidywane ze środków publicznych wydatki na realizację strategii;
- zasady współfinansowania programów wojewódzkich.

Zatem będzie ona uwzględniała w szczególności:

- ustalenia długookresowej krajowej strategii polityki regionalnej państwa;
- zobowiązania międzynarodowe Polski;
- koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju;
- postanowienia strategii poszczególnych województw;
- plany zagospodarowania przestrzennego województw;
- postanowienia innych dokumentów rządowych.

Opisana wyżej strategia ma być realizowana m.in. przez program wsparcia rozwoju regionalnego państwa, uchwalany w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

Program ten ma określać w szczególności:

- cele i zadania, jakie mają zostać zrealizowane;
- czas trwania i harmonogram realizacji zadań;

- szczegółowe określenie grup regionów lub ich części, w odniesieniu do których będą realizowane te zadania;
- kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia;
- szczegółowe zasady finansowania realizacji zadań wraz z określeniem źródeł pochodzenia środków;
- instytucję odpowiedzialną za realizację programu i wykaz podmiotów, które wezmą udział w realizacji;
- zasady, tryb i zakres kontroli skuteczności oraz efektywności programu.

Projekt narodowej strategii rozwoju regionalnego opracowywać ma minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Projekt strategii oraz projekt programu wsparcia mają być opiniowane przez Radę Polityki Regionalnej Państwa, działającą przy Prezesie Rady Ministrów. Ponadto zadaniem Rady jest opiniowanie aktów prawnych dotyczących polityki rozwoju regionalnego państwa oraz doradztwo w zakresie działań wspierających rozwój regionalny.

Obok planowania strategicznego ważnym instrumentem polityki interregionalnej jest planowanie zagospodarowania przestrzennego. Opiera się ono na wspomnianej wcześniej *ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>3</sup>. Zgodnie z nią:

- kształtowanie polityki przestrzennej państwa należy do zadań Rady Ministrów i właściwych organów administracji rządowej, w tym prowadzenie rządowej polityki regionalnej oraz koordynowanie z tą polityką strategii rozwoju i zagospodarowania przestrzennego województw;
- prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych w trybie prac nad strategią rozwoju kraju sporządza i aktualizuje koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, określając przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania i cele oraz kierunki tej polityki; ze wspomnianej koncepcji wynikają określone kierunki polityki interregionalnej;

---

<sup>3</sup> Jednolity tekst tej ustawy, uwzględniający zmiany wynikające z reformy administracyjnej kraju zawiera *Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1999 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. Nr 15, poz. 139).



- ministrowie i centralne organy administracji rządowej sporządzają programy zawierające zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych; są one zatwierdzane przez Radę Ministrów po uprzednim zaopiniowaniu przez prezesa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych i po uzgodnieniu z prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz z sejmikami właściwych województw.

## 2. Planistyczne instrumenty realizacji polityki intraregionalnej

### Strategie rozwoju regionów

Kluczową rolę w systemie planowania regionalnego zajmują strategie wojewódzkie. Proces planowania strategicznego rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego wynika z generalnych prawidłowości rozwoju, w którym wzajemne oddziaływanie wyżej wymienionych uwarunkowań ma ciągle rosnące znaczenie. Relacje między celami rozwoju w procesie planowania strategicznego prezentuje rysunek 1.

Prestiż planowania strategicznego wzrósł wraz z wprowadzeniem reformy administracyjnej kraju. Podział na 16 województw umożliwił<sup>4</sup>:

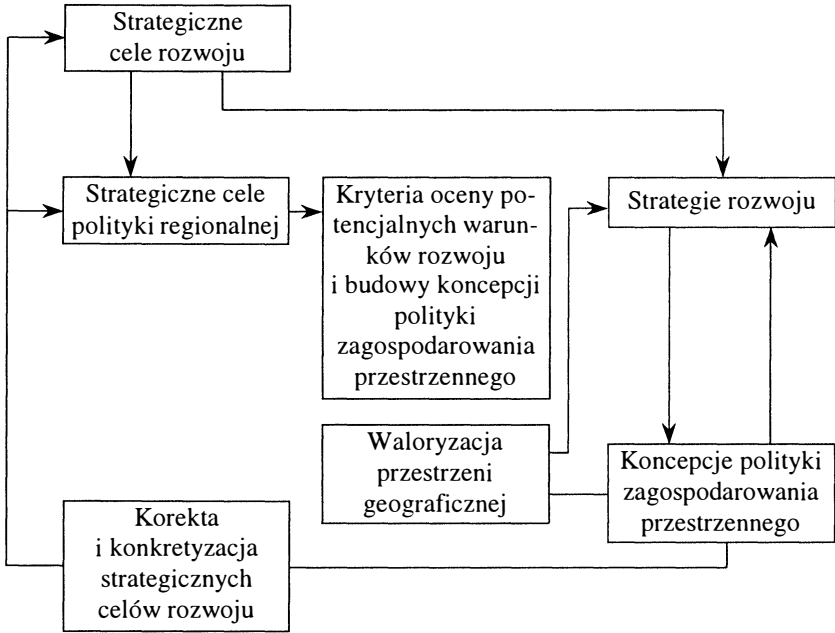
- decentralizację zarządzania, rozszerzając ramy samorządności terytorialnej, wykorzystanie tradycji do tworzenia oblicza kulturowego regionu, powodującego wzmocnienie poczucia tożsamości;
- zwiększenie roli aglomeracji miejskich jako stymulatorów rozwoju regionów;
- lepsze rozpoznanie i wykorzystanie wszystkich czynników rozwoju, a przede wszystkim samodzielności władz i samoorganizacji społeczeństwa;
- dynamizowanie współpracy międzynarodowej, sprzyjającej dostosowaniu się do standardów europejskich.

Z uwagi na większe możliwości prowadzenia właściwej polityki przez poszczególne podmioty działające w regionie, wzrasta także rola planistycznych instrumentów rozwoju, w tym strategii.

---

<sup>4</sup> E. Wysocka, J. Koziński, *Przesłanki regionalizacji. Zarys strategii rozwoju i polityki przestrzennej*, IGPIK, Warszawa 1998, s. 19.

## Transformacja celów rozwoju w procesie planowania strategicznego



Źródło: J. Kołodziejski, *Zasady formułowania polityki przestrzennej państwa*, [w:] „Człowiek i Środowisko”, *Polityka przestrzenna*, tom 19, nr 3-4, IGPiK, Warszawa 1995, s. 372.

Strategia rozwoju jest wyrazem zintegrowanego planowania społecznego, ekonomicznego, ekologicznego i przestrzennego, oznacza sposób osiągania wyznaczonych celów przez sterowanie rozwojem<sup>5</sup>. Celem opracowania strategii regionu jest przygotowanie takiego dokumentu, dzięki któremu władza regionalna będzie mogła racjonalnie realizować swoje przyszłe działania. Powinna zatem zawierać tylko te zadania, na które decydenci regionalni mają wpływ i za które odpowiadają. Nie należy umieszczać w strategii przedsięwzięć adresowanych do podmiotów

<sup>5</sup> E. Wysocka, J. Bobiński, T. Topczewska, E. Mzyk, *Strategia i polityka rozwoju gmin i województw*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Poznań–Zielona Góra 1996, s. 12.

całkowicie niezależnych od regionu, np. władz centralnych, sąsiednich regionów, powiatów, inwestorów itd.<sup>6</sup> Cele rozwoju powinny być wyrazem dążeń i aspiracji społeczeństwa, lecz oparte na realnie oszacowanych możliwościach. Strategia, która nie będzie miała szans na realizację oznacza porażkę idei planowania strategicznego, jak też podważy wiarygodność w kompetencje władz regionalnych.

Podstawę prawną opracowywania strategii zawarto w *ustawie o samorządzie województwa*<sup>7</sup>. Głównym zadaniem samorządu województwa zgodnie z art. 11 ustawy jest opracowanie strategii rozwoju województwa, uwzględniającej następujące cele:

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców;
- pobudzanie aktywności gospodarczej;
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Opracowywana strategia rozwoju województwa wytycza kierunki realizowanej przez województwo polityki rozwoju, na którą w szczególności składa się<sup>8</sup>:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy;
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim;
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli;
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;

---

<sup>6</sup> G. Gorzelak, B. Jałowicki, *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1-2.

<sup>7</sup> *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, (Dz.U. Nr 91, poz. 576).

<sup>8</sup> Art. 11.2 *Ustawy o samorządzie województwa*, op. cit.

- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji;
- wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego;
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Strategia rozwoju województwa jest realizowana na podstawie programów wojewódzkich, które mają być opracowane po przyjęciu strategii rozwoju przez sejmik województwa.

Przy opracowaniu strategii rozwoju samorząd województwa koncentruje się na następujących zagadnieniach<sup>9</sup>:

- edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego;
- promocji i ochrony zdrowia;
- kultury i ochrony jej dóbr;
- pomocy społecznej;
- polityki prorodzinnej;
- modernizacji terenów wiejskich;
- zagospodarowania przestrzennego;
- ochrony środowiska;
- gospodarki wodnej;
- dróg publicznych i transportu;
- kultury fizycznej i turystyki;
- ochrony praw konsumentów;
- obronności;
- bezpieczeństwa publicznego;
- przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Ważną cechą strategii jest zależność i wzajemne relacje między przedmiotem strategii i jej pomiotem<sup>10</sup>. Przedmiotem strategii jest sfera materialna regionu poddana analizie w ujęciu przestrzennym, ekologicznym, społecznym i ekonomicznym. Podmiotem strategii jest społeczeństwo reprezentowane przez swoich przedstawicieli. Jednak obecnie spośród licznych instytucji biorących udział w pracach nad strategią należy wyróżnić podmiot odpowiedzialny za jej przygotowanie, czyli samorząd wojewódzki.

<sup>9</sup> Art. 14. *Ustawy o samorządzie województwa*, op. cit.

<sup>10</sup> E. Wysocka, *Podstawy metodyczne strategii rozwoju województw i gmin*, [w:] „Człowiek i Środowisko”, tom 22, nr 3, IGPiK, Warszawa 1998, s. 161-162.

Proces opracowywania strategii składa się z czterech etapów<sup>11</sup>:

1. Ocena stanu istniejącego i określenie podstawowych problemów, których identyfikacja i rozwiązanie decyduje o powodzeniu strategii. Punktem wyjścia jest sporządzenie diagnozy prospektywnej, w której główny nacisk kładzie się na elementy determinujące rozwój i możliwe do podjęcia działania. Diagnoza prospektywna określa podstawowe problemy, które wynikają z<sup>12</sup>:

- barier i zagrożeń rozwoju;
- sytuacji konfliktowych;
- szans i możliwości przyszłego rozwoju.

Diagnoza stanu istniejącego winna zawierać analizy, oceny oraz wnioski dotyczące następujących zagadnień:

- położenia geograficznego, powiązań z sąsiednimi województwami;
- potencjału społeczno-demograficznego;
- potencjału gospodarczego gmin, powiatów oraz województwa;
- stanu infrastruktury technicznej i społecznej;
- oceny walorów i zasobów środowiska przyrodniczego oraz stopnia degradacji środowiska naturalnego;
- oceny poziomu życia i dochodów ludności;
- rozpoznania istniejących sytuacji konfliktowych.

Oceny stanu istniejącego można dokonać stosując następujące kryteria<sup>13</sup>:

- kryteria porównawcze – wynikają z odniesień do innych podobnych jednostek osadniczych w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej;
- kryteria funkcjonalne – uwzględniają niezawodność bądź awaryjność systemów infrastruktury technicznej oraz poziom obsługi mieszkańców przez instytucje infrastruktury społecznej;
- kryteria społeczne – obejmują porównanie obecnego stopnia zaspokojenia potrzeb ludności z ich oczekiwaniami i aspiracjami zgłaszanymi przez mieszkańców lub przez ich reprezentantów.

2. Wyznaczenie zakresu możliwego działania określonego poprzez szanse i ograniczonego przez zagrożenia. Efektem tych prac jest wizja przy-

---

<sup>11</sup> E. Wysocka, J. Bobiński, T. Topczewska, E. Mzyk, *Strategia i polityka rozwoju...*, op. cit., s. 14-15.

<sup>12</sup> E. Wysocka, *Podstawy metodyczne strategii rozwoju województw i gmin*, op. cit., s. 164.

<sup>13</sup> Opracowano na podstawie informacji uzyskanych w Sejmiku Samorządowym woj. podlaskiego.

szłości, pełniąc funkcje misji rozwoju. Powinna ona uwzględniać faktyczną rzeczywistość, a więc być możliwa do realizacji.

3. Wytyczenie wariantowych kierunków działania uzależnionych od przyjętej hierarchii celów i priorytetów rozwoju. Podstawą wariantowania strategii powinny być preferencyjne kierunki działania eksponujące czynniki stymulujące rozwój.
4. Wskazanie zakresu instytucjonalnej i społecznej odpowiedzialności za realizację strategii.

Główne elementy strategii rozwoju regionalnego przedstawia rysunek 2.

W samorządach wojewódzkich trwają obecnie prace nad przygotowaniem strategii. Opierają się one głównie na metodycznych zasadach i podstawach planowania strategicznego, opracowanych w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Ponadto przy opracowaniu strategii rozwoju województwa podlaskiego przyjęto, że proces jej opracowywania powinien być w maksymalnym stopniu uspołeczniony i do prac nad nią należy włączyć również gminy, powiaty województwa oraz liczące się podmioty życia gospodarczego, społecznego, kulturalnego, działające w skali lokalnej i regionalnej.

### **Planowanie przestrzenne w regionie**

Zagadnienia związane z regionalnym planowaniem zagospodarowania przestrzennego reguluje wspomniana *wcześniej ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*. Najnowsze zmiany<sup>14</sup> polegają na przemodelowaniu kompetencji związanych z kształtowaniem i realizacją polityki przestrzennej na obszarze województwa.

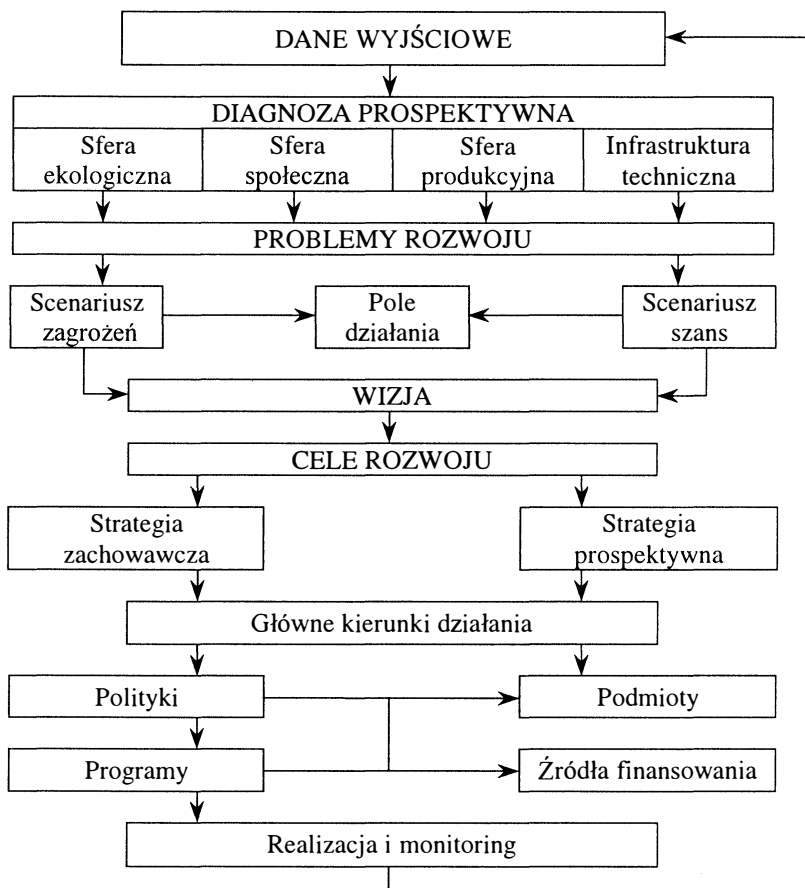
Upodmiotowienie planowania na szczeblu wojewódzkim i wykreowanie przestrzennego planowania intraregionalnego jest zgodne z rozwiązaniami stosowanymi w krajach Unii Europejskiej. Obowiązujące do końca 1998 r. rozwiązania prawne w Polsce tworzyły dualistyczny system planistyczny – z gminą właściwą w sprawach planowania miejscowego i centralnymi organami państwa właściwymi w sprawach planowania kalnego. Województwo w tym systemie, ze swoim studium zagospodarowania przestrzennego, było częścią struktury państwowej<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Zmiany te wprowadziła ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. *o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa*, (Dz.U. Nr 106, poz. 668).

<sup>15</sup> Z. Niewiadomski, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, „Wspólnota” 1998, nr 49.

## Podstawowe elementy strategii



Źródło: E. Wysocka, *Podstawy metodyczne strategii rozwoju województw i gmin*, [w:] *Strategie rozwoju województw i gmin*, „Człowiek i Środowisko”, tom 22, nr 3, IGPiK, Warszawa 1998, s. 163.

Od 1 stycznia 1999 r. planowanie przestrzenne jest także domeną organów samorządu wojewódzkiego. Odpowiednie przepisy *ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* zostały zmienione i rozbudowane w wyniku wprowadzenia nowego rozdziału 5a, dotyczącego właśnie tych zagadnień.

Podstawowa zmiana polega na ponownym włączeniu w system aktów terytorialnego planowania przestrzennego planu zagospodarowania przestrzennego województwa, który zastępuje dotychczasowe studium zagospodarowania przestrzennego. W 1999 r. opracowywał go wojewoda, natomiast od 01.01.2000 r. opracowuje go zarząd województwa, a uchwała sejmik województwa<sup>16</sup>. W planie tym określa się zasady organizacji struktury przestrzennej, w tym:

- podstawowe elementy sieci osadniczej;
- rozmieszczenie infrastruktury społecznej, technicznej i innej;
- wymagania w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego i ochrony dóbr kultury z uwzględnieniem obszarów podlegających szczególnej ochronie.

W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się również:

- zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych;
- zadania samorządu województwa służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że procedura planistyczna związana z planem zagospodarowania przestrzennego województwa jest o wiele prostsza niż na przykład w przypadku planu zagospodarowania przestrzennego gminy. Przepisy nie przewidują stosowania szczególnego toku postępowania (charakterystycznego dla miejscowych planów gminnych), związanego z wykładaniem planu do publicznego wglądu, możliwością zgłaszania protestów i zarzutów.

Projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa podlega jedynie:

- uzgodnieniu z prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w zakresie programów zadań rządowych;
- zaopiniowaniu przez:
  - prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast;
  - organy gmin i powiatów (miast na prawach powiatu).

Uchwałę sejmiku województwa o uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa wraz z wykazami zadań rządowych i samo-

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U. Nr 15, z 1999 r. poz. 139).



rządowych województwa marszałek województwa przekazuje wojewodzie celem ogłoszenia ich w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Należy podkreślić, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego. Nie może więc być on podstawą do wydawania decyzji administracyjnych wiążących się z korzystaniem z określonych terenów (np. decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, tak jak ma to miejsce w przypadku planów miejscowych).

Sejmik województwa uchwała również programy wojewódzkie, służące realizacji ponadlokalnych i regionalnych celów publicznych.

Institucja zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych i programów zawierających takie zadania nie jest instytucją nową. Na szczeblu wojewódzkim uległo zmianie jedynie ulokowanie kompetencji do określania takich zadań. Z nowych przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że kolejność działania powinna być następująca<sup>17</sup>:

- przygotowanie projektu programu zawierającego tego typu zadania przez zarząd województwa;
- przyjęcie programu w drodze uchwały sejmiku;
- wpis programu do rejestru prowadzonego przez wojewodę;
- wprowadzenie zadań wynikających z programu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Oprócz planów zagospodarowania przestrzennego województwa i programów wojewódzkich organy samorządu województwa prowadzą analizy i studia planistyczne oraz opracowują koncepcje i programy odnoszące się do poszczególnych zagadnień. Czynności te mają mniej sformalizowany charakter i są służebne w stosunku do wymienionych aktów planistycznych<sup>18</sup>.

Jesteśmy świadkami kluczowych reform decentralizacyjnych przeprowadzanych w Polsce. Dotyczą one również planowania regionalnego. Wielopodmiotowość publicznej władzy planistycznej doprowadziła do powstania nowego modelu planowania regionalnego w Polsce. Z przeprowadzonej analizy widać, że jest to model dualistyczny. Z jednej strony mamy upodmiotowiony samorząd regionalny, prowadzący politykę

---

<sup>17</sup> M. Górski, *Gospodarowanie przestrzeni i prawo budowlane*, „Rzeczpospolita”, z dnia 18.09.1998 r.

<sup>18</sup> Tamże.

intraregionalną, której instrumentami są między innymi: planowanie przestrzenne w regionie i planowanie strategiczne, z drugiej strony mamy rząd i jego agendy, prowadzące politykę interregionalną, w ramach której również występują instrumenty o charakterze planistycznym; wiele z nich znajduje się dopiero w fazie kształtowania, czego dowodem jest ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, określająca zasady programowania rozwoju regionalnego. Stworzenie pełnego pakietu ustaw i powołanie wszystkich instytucji odpowiedzialnych za politykę regionalną powinno doprowadzić do pełnej i skutecznej jej realizacji.

Podsumowując, należy stwierdzić, że zachodzące w Polsce przemiany w zakresie planowania rozwoju regionalnego są zgodne z rozwiązaniami przyjętymi w krajach Unii Europejskiej. Jest to warunek niezbędny do tego, aby polskie regiony mogły w przyszłości korzystać ze środków zgromadzonych w ramach Funduszy Strukturalnych.