



Projekt pn. **Wyzwania zrównoważonego użytkowania terenu na przykładzie województwa śląskiego - scenariusze 2050**
realizowany w ramach: poddziałania 1.1.1 *Projekty badawcze z wykorzystaniem metody foresight* Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka jest współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

Ewa Burchat-Błachuta

Zadanie 5

**SPOŁECZNE, GOSPODARCZE I POLITYCZNE UWARUNKOWANIA I
KONSEKWENCJE POLICENTRYCZNEGO MODELU ROZWOJU
WOJEWÓDZTWA**



SCENARIUSZE
2050

Katowice, kwiecień 2011

Opis problemu

1 Aktualny stan zagadnienia w województwie i czynniki, które o nim zadecydowały

Polityka spójności Unii Europejskiej w coraz większym zakresie obok spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym uwzględnia spójność sieci miast i jej policentryczność. Miasta stanowią przedmiot zainteresowań z uwagi na ich kluczową rolę w procesach rozwoju gospodarczego i społecznego. Wzmacnianie spójności terytorialnej prowadzi do spójności sieci miast, ponadto umożliwia rozprzestrzenianie rozwoju z ośrodków miejskich na otoczenie i wyrównywanie poziomów życia w obszarach słabiej rozwiniętych. Spójność w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym sieci miast oznacza rozwój policentryczny.

W policentryczności mieści się rozwój oparty na powiązaniach, zarówno między miastami, jak i w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych, współpraca między miastami i komplementarność ich funkcji. Rozwój policentryczny stanowi zatem przeciwieństwo rozwoju skoncentrowanego, silnie spolaryzowanego i monocentrycznego. Koncepcja policentrycznego rozwoju wielu ośrodków, względnie autonomicznych funkcjonalnie wobec siebie, a zarazem powiązanych ze sobą, respektuje korzyści płynące z sieciowego systemu osadniczego. Policentryczny rozwój zakłada przestrzenną dekoncentrację ośrodków wzrostu w strukturę sieciową, synergiczną. Policentryczność ogranicza tym samym negatywne zjawisko polaryzacji rozwoju w jednym, dominującym obszarze wzrostu, którym cechują się struktury monocentryczne. Rozwój policentryczny struktury sieciowej wzmacnia poszczególne ośrodki miejskie, stwarza warunki do współpracy pomiędzy miastami, sprzyja zwiększaniu ich konkurencyjności.

Historycznie ukształtowana przestrzenna struktura osadnicza województwa śląskiego ma charakter policentryczny. Jest to bardzo korzystna cecha przestrzeni, ponieważ zrównoważona przestrzennie sieć osadnicza, zwiększa spójność społeczno-gospodarczą i terytorialną regionu.

Przestrzeń województwa charakteryzuje się wysokim stopniem urbanizacji (najwyższym w kraju), na strukturę osadniczą województwa składa się 1582 miejscowości w tym 71 miast. Blisko 80% populacji mieszkańców regionu żyje w miastach, a ludność wiejska stanowi zaledwie 20% ogółu mieszkańców. Policentryczny system osadniczy składający się z gęstej sieci miast o zróżnicowanej wielkości, stosunkowo dobrze ze sobą powiązanych transportowo, o równomiernym rozmieszczeniu komplementarnych funkcji, pozwala na efektywne wykorzystanie potencjału rozwojowego województwa. Policentryczna sieć miast województwa śląskiego, pozwala na sprawne funkcjonowanie społeczeństwa i rozwój gospodarczy regionu.

Głównymi węzłami wzrostu sieci osadniczej województwa śląskiego są aglomeracje miejskie. Aglomeracje: Górnośląska, Bielska, Częstochowska i Rybnicka cechują się coraz nowocześniejszą strukturą gospodarczą, działalnością badawczo-rozwojową reprezentowaną przez znaczną ilość instytucji oraz szkolnictwo wyższe, stosunkową dobrą infrastrukturą powiązań komunikacyjnych oraz dostępnością do zróżnicowanych i wyspecjalizowanych usług. Aglomeracje stanowią ośrodki wzrostu i przyspieszania procesów rozwojowych w czterech obszarach subregionalnych: centralnym funkcjonalnie powiązanych z Aglomeracją Górnośląską, południowym funkcjonalnie zintegrowanym z Aglomeracją Bielską, północnym związanym funkcjonalnie z Aglomeracją Częstochowską oraz zachodnim funkcjonującym w oparciu o potencjał Aglomeracji Rybnickiej.

W policentrycznym układzie osadniczym województwa obok aglomeracji miejskich ważną rolę odgrywają miasta: Cieszyn, Lubliniec, Myszków, Pszczyna, Racibórz, Tarnowskie Góry, Zawiercie i Żywiec, pełniące funkcje regionalnych ośrodków równoważenia rozwoju. Dodatkowo w sieciowy układ osadniczy wkomponowanych jest szereg ośrodków pełniących funkcje ponadlokalne: np. Kłobuck, Koniecpol, Pilica, Skoczów.

Istotną cechą spójności sieci miast jest współpraca miast na rzecz wzmocnienia rozwoju i konkurencyjności. Śląski Związek Gmin i Powiatów obejmuje swoim działaniem cały obszar województwa i aktywnie włącza się w procesy rozwojowe regionu. Górnośląski Związek Metropolitalny zarządza rozwojem metropolii i organizuje rozwój w obszarze Aglomeracji Górnośląskiej. Natomiast Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego uczestniczy w rozwoju Aglomeracji Rybnickiej i subregionu zachodniego. W obszarze dwóch pozostałych subregionów nie wykształciły się organizacyjne sieci współpracy.

Potrzeba podnoszenia konkurencyjności miast przyczyniła się do rozwoju współpracy z miastami partnerskimi. Podejmowane inicjatywy w zakresie współpracy skutkują transferem wiedzy, pomocy technicznej oraz doświadczeń tzw. dobrych praktyk, wytworzonych w europejskich ośrodkach wzrostu. Współpraca może obejmować różne dziedziny i przyczyniać się do efektywnej absorpcji innowacyjnych rozwiązań oraz kreować impulsy rozwojowe sieci miast.

W podejmowanej współpracy poszczególnych ośrodków miejskich w ramach sieci dominuje nadal konkurencja, a nie budowanie kooperacji i aliansów w zakresie systemowych rozwiązań.

Przyjęta w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego (DZ. Urz. Woj. Śl. Nr 68, poz. 2049) wizja przestrzennego rozwoju województwa zakłada, że rozwój przestrzenny województwa oparty będzie na konkurencyjności, efektywności, innowacyjności i postępie technicznym. Priorytetem polityki przestrzennej województwa śląskiego jest rozwój dużych miast i obszarów metropolitalnych jako biegunów wzrostu gospodarki opartej na wiedzy, jako ośrodków zdolnych do kreowania innowacji i wytwarzania szczególnego kulturowego klimatu podkreślającego tożsamość regionu.

Oczekuje się, że kształtujące się w procesie gry rynkowej oraz celowo kształtowane przez politykę województwa – węzły, pasma i strefy o określonych funkcjach, składające się na policentryczną strukturę funkcjonalno-przestrzenną - będą stawać się głównymi ogniwami dynamizującymi rozwój województwa, a policentryczny pasmowo-węzłowy system przestrzenny województwa, oparty na zdecentralizowanej koncentracji osadnictwa, wspierać będzie rozwój zrównoważony i wpływać będzie na zmniejszanie różnic dzielących warunki życia mieszkańców miast i wsi.

Pomimo policentrycznej zrównoważonej sieci osadniczej, obserwuje się ciągłą degradację przestrzeni i brak ładu przestrzennego w obszarach miejskich. Wiele miast województwa wymaga modernizacji struktury urbanistycznej, rewitalizacji centrów miast i historycznych dzielnic oraz zapewnienia mieszkańcom dostępu do atrakcyjnych usług. Postępująca degradacja struktury przestrzennej miast stanowi barierę rozwoju.

Niezwykle istotnym czynnikiem spójności policentrycznego rozwoju sieci miast jest dostępność komunikacyjna. Słaba dostępność wynikająca z braku powiązań infrastrukturalnych, złej organizacji lub niskiej jakości usług komunikacji publicznej, będzie stanowić barierę rozwoju i utrudni wykształcenie wspólnego rynku inwestycyjnego.

Przykładem słabej dostępności jest Miasto Racibórz. Z uwagi na uwarunkowania wynikające z lokalizacji Racibórz nie posiada wystarczającego potencjału rozwojowego do podjęcia synergicznej współpracy z Aglomeracją Rybnicką. Celem takiej współpracy mogłoby być wykształcenie nowej dwubiegunowej aglomeracji miejskiej o znaczeniu krajowym.

Historycznie ukształtowany system policentryczny sieci osadniczej wspierać będzie zrównoważony rozwój województwa, szczególnie w aspekcie ochrony środowiska. Spójny system sieci osadniczej oferujący dobrą dostępność do usług publicznych, dobre powiązania komunikacyjne, minimalizujący konflikty przestrzenne, może stać się odpowiednim miejscem do życia. Policentryczny model rozwoju otwarty na impulsy rozwojowe innowacyjnej gospodarki i aktywizację rozwoju obszarów funkcjonalnie powiązanych z ośrodkami wzrostu, przyczyniać się będzie do wzrostu konkurencyjności gospodarczej województwa.

2 Czego dotyczą luki w wiedzy o stanie zagadnienia w województwie? z czego wynikają?

Policentryczny model struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa jako kluczowy element osiągnięcia zrównoważonego rozwoju i sposób zwiększenia konkurencyjności regionu stanowi cel generalny polityki przestrzennej województwa, zapisany w Planie zagospodarowania przestrzennego województwa.

Wdrażanie ustaleń planu zagospodarowania do lokalnych dokumentów planistycznych jest nieskuteczne. Powodem takiego stanu rzeczy jest niska jakość i nieskuteczność systemu planowania przestrzennego. Polityka spójności Unii Europejskiej dostrzega potrzebę spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Integracja systemu planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym, wpisuje się w ten kierunek działań. Spójność procesu planistycznego na poziomie regionalnym oparta winna być na harmonizacji ustaleń dokumentów planistycznych i regionalnych programów operacyjnych. Wskazanie kluczowych inwestycji realizowanych w regionie oraz koordynacja inwestycji ponadlokalnych, prowadzonych w obszarze województwa stanowiąc mogą podstawę wdrażania regionalnej polityki przestrzennej.

Biorąc powyższe pod uwagę, można wyodrębnić obszary badawcze wymagające podjęcia prac mających na celu sprawne wdrażanie przyjętego policentrycznego modelu rozwoju województwa.

Struktura funkcjonalna sieci osadniczej wymaga gruntownej restrukturyzacji przestrzeni, poprawy wewnętrznej jakości ekonomicznej i społecznej, mającej na celu możliwość absorpcji innowacji. Nasilający się proces suburbanizacji degraduje dotychczasową strukturę funkcjonalno-przestrzenną i powoduje powstawanie zagrożeń dla krajobrazu przyrodniczo-kulturowego i ładu przestrzennego regionu.

Obszary miejskie pozostają w centrum zainteresowania zarówno polityki regionalnej jak i krajowej, brak jest jednak ustawowych regulacji w tym zakresie.

Mając na uwadze kluczowe znaczenie miast dla rozwoju województwa, należy przystąpić do opracowania regionalnej polityki miejskiej. Powyższe działania powinny doprowadzić do wzrostu znaczenia polityki rozwoju miast w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania województwa.

Rewaloryzacja przestrzeni w obszarach miejskich oraz rekultywacja terenów przemysłowych, może mieć duży wpływ na rozwój gospodarczy regionu i poprawę konkurencyjności województwa. Pomimo braku zapowiadanej od dekady tzw. „ustawy rewitalizacyjnej”, zasadnym wydaje się opracowanie regionalnego programu rewitalizacji

terenów przemysłowych w ujęciu potencjalnych obszarów rozwoju. Celem tego programu byłoby wskazanie obszarów koncentracji zjawisk konfliktowych w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym oraz określenie zarówno priorytetów, celów, kierunków polityki województwa, jak i katalogu niezbędnych działań umożliwiającym rewitalizację struktury przestrzennej regionu.

Dostępność komunikacyjna została zidentyfikowana jako bariera rozwojowa miast. Wychodząc naprzeciw tym wyzwaniom samorząd województwa przystąpił do opracowania „Strategii rozwoju systemu transportu województwa śląskiego”, której celem jest stworzenie efektywnego systemu transportu, umożliwiającego sprawne przemieszczenie się mieszkańców regionu, przy zachowaniu wysokiej jakości usług.

Mając na uwadze spójność celów planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, wyniki powyższych badań winny zostać skorelowane z kryteriami oceny projektów w konkursach, organizowanych przez samorząd województwa (np. kolejne edycje regionalnych programów operacyjnych).

3 Hipoteza – kierunki krótkoterminowych (do 2015) i długoterminowych zmian stanu

Dążąc do podwyższenia konkurencyjności województwa śląskiego w skali krajowej i europejskiej, przyjęty w Planie zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego, model policentrycznej struktury funkcjonalno-przestrzennej rozwoju regionu, powinien stanowić cel nadrzędny polityki przestrzennej województwa.

Miasta różnej wielkości tworzą w przestrzeni województwa śląskiego system ośrodków rozwoju, w których koncentrują się ważne dla województwa funkcje, w tym funkcje metropolitalne. System ten stanowi o potencjalnych korzyściach, jakie województwo może odnosić w konkurencji międzynarodowej. Miasta jako ośrodki gospodarczego wzrostu i innowacji, poprzez dyfuzję oddziałują na otoczenie, a ich stosunkowo duża liczba powoduje, że oddziaływanie to tworzy na terytorium województwa śląskiego w miarę wyrównane warunki życia wszystkich jego mieszkańców. Z tego też względu utrzymanie funkcji miejskich, ich wzbogacanie i rozwój, mają kapitalne znaczenie dla społecznego i gospodarczego rozwoju województwa śląskiego.

Miasta podlegają dynamicznym zmianom związanym z restrukturyzacją tradycyjnych sektorów gospodarki, skala tych zmian wywołuje konflikty o charakterze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Dlatego tak ważnym jest podejmowanie działań ukierunkowanych na kształtowanie spójnej struktury sieci miast i rewitalizację przestrzeni województwa.

W horyzoncie czasu do roku 2015, realizacja polityki rozwoju województwa, ukierunkowana powinna być na koncepcji dynamizowania i restrukturyzowania przestrzeni regionalnej w ujęciu społecznym, gospodarczym i środowiskowym.

Kierunki działań powinny się koncentrować na stworzeniu przestrzennych warunków dla:

- wspierania rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach;
- rozwoju infrastruktury technicznej i transportowej poprawiającej warunki inwestowania;
- rewitalizacji przestrzeni województwa;
- rozwoju i wspieraniu restrukturyzacji wybranych dziedzin usług publicznych;
- ochrony walorów środowiska kulturowego i przyrodniczego.

Natomiast polityka przestrzenna województwa, formułowana w perspektywie zmian długoterminowych, w większym stopniu powinna odnosić się do wyzwań globalnych wynikających z podstawowych zasad polityki przestrzennej:

- zrównoważonego i trwałego rozwoju;
- dążenia do spójności terytorialnej;
- długookresowej racjonalności ekonomicznej;
- przezorności ekologicznej;
- kompensacji ekologicznej;
- preferencji regeneracji (odnowy) nad zajmowaniem nowych obszarów pod zabudowę.

4 Hipoteza przyszłych uwarunkowań zewnętrznych (regionalnych, ponadregionalnych) wyznaczających kierunki zmian

Globalizacja gospodarki przyczyni się do przekształcenia społeczeństwa województwa ze społeczeństwa przemysłowego w społeczeństwo informacyjne. Dzięki bardzo dobrej dostępności infrastrukturalnej możliwe stanie się rozdzielanie miejsc wzrostu gospodarczego od miejsc pracy, nauki, wypoczynku i zamieszkania. Rozwój zrównoważony będzie stanowić podstawę kreowania polityki przestrzennej, w wyniku której województwo śląskie osiągnie trwałą, konkurencyjną pozycję ważnego i innowacyjnego regionu.

Ukształtowana historycznie policentryczna sieć biegunów wzrostu zostanie utrzymana i wzmocniona i sprzyjać będzie rozwojowi społecznemu i gospodarczemu. Model rozwoju policentrycznej struktury funkcjonalno-przestrzennej nadal stanowić będzie cel polityki przestrzennej i zapewni trwałą wysoką konkurencyjność regionu. Wszystkie bieguny wzrostu będą połączone efektywną siecią transportową i teleinformatyczną. Rozwinięta zostanie szeroka współpraca w wymiarze gospodarczym, społecznym, edukacyjnym i kulturalnym.

Postępujący proces metropolizacji gospodarki przyczyni się do realizacji przyjętego w Planie zagospodarowania przestrzennego województwa, docelowego modelu sieci opartej o cztery metropolie. W wyniku rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych, wokół metropolii, wykształcą się funkcjonalne obszary metropolitalne: Metropolia Górnośląska wraz centralnym obszarem metropolitalnym, Metropolia Bielska wraz z południowym obszarem metropolitalnym, Metropolia Częstochowska wraz z północnym obszarem metropolitalnym oraz Metropolia Rybnicka (Raciborską?) z zachodnim obszarem metropolitalnym. W oparciu o potencjał obszarów metropolitalnych w długookresowym rozwoju zostanie ukształtowany Skonsolidowany Śląski Obszar Metropolitalny. Będzie on częścią Europolu Śląsko-Krakowskiego – jednego z najważniejszych biegunów rozwoju Polski - powiązanego z innymi wielkimi biegunami rozwoju Europy. Proces metropolizacji przestrzeni przejawiać się będzie szybszym wzrostem kapitału ludzkiego i dynamicznym rozwojem gospodarczym województwa. Struktura historycznie ukształtowanej policentrycznej sieci metropolii nadal będzie mieć spójny charakter.

Metropolitalne jednostki terytorialne będą złożonymi, bardzo dynamicznymi jednostkami administracyjnymi, ściśle ze sobą współpracującymi ale również konkurującymi.

Należy zwrócić uwagę na zaangażowanie krajów w lansowanie sieciowych lub bipolarnych mega metropolii. Historia ich lansowania jest dość długa, a obecnie na kanwie mody na metropolie przeżywa swój renesans.

Sz szczególnie zainteresowane tym podejściem są kraje małe lub kraje, które posiadają średnie miasta i policentryczny system osadniczy miast.

Z obserwacji dokonujących się aliansów między jednostkami miejskimi wynika, iż bipolarna i wielopolarna współpraca, zachodzi nie tylko w sytuacji występowania funkcji komplementarnych, ale coraz częściej także funkcji „konkurencyjnych”.

5 Hipoteza przyszłego wpływu na użytkowanie terenu województwa i różne sfery życia

Restrukturyzacja gospodarcza regionu w kierunku wysoko wydajnej gospodarki opartej na wiedzy, w tym zwłaszcza przemysłu zaawansowanych technologii, który jest przyjazny dla środowiska przyrodniczego, sprzyja utrzymaniu historycznie ukształtowanej policentrycznej struktury sieci miast.

Na skutek metropolizacji gospodarki, w ośrodkach metropolitalnych skupiają się inwestycje oraz nowoczesna działalność gospodarcza, wspierana potencjałem ośrodków uniwersyteckich i badawczych. Dzięki rozwojowi funkcji metropolitalnych i zwiększeniu powiązań, zapewniona jest możliwość udziału mieszkańców w procesach rozwojowych, niezależnie od miejsca zamieszkania. Policentryczna struktura sieciowa województwa jest zintegrowana i spójna, dzięki czemu możliwa jest minimalizacja konfliktów przestrzennych oraz równoważenie potencjałów rozwojowych w obszarach metropolitalnych. Spójność w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym opiera się na rozwoju policentrycznej sieci miast (metropolii), zapewniającej sprawne funkcjonowanie i rozwój województwa. Działania podejmowane w ramach polityki spójności ukierunkowane są na poprawę integracji ośrodków miejskich oraz zwiększeniu ich dostępności. Rozwój miast możliwy jest dzięki funkcjonowaniu ich w układzie sieciowym, ułatwiającym wzrost potencjału, wymianę wiedzy i kreatywność. Rozwija się sieć powiązań funkcjonalnych w wymiarze gospodarczym, społecznym, edukacyjnym i kulturowym.

Tworzą się i rozwijają powiązania między miastami. Powiązania te mogą prowadzić do wzrostu komplementarności funkcji i zwiększenia zakresu pól współpracy, co powinno skutkować pojawieniem się efektów synergii. Działania wzmacniające powiązania funkcjonalne między miastami, ukierunkowane będą na współpracę m.in.: uniwersytetów i instytucji sektora naukowo-badawczego, sektora wiedzy z gospodarką, sfery otoczenia biznesu z gospodarką, instytucji kultury.

Nastąpi rozwój i intensyfikacja współpracy w relacjach międzynarodowych. Działania w zakresie współpracy obejmować będą m.in.: wspieranie współpracy między uczelniami, rozwój form wsparcia przedsiębiorców zainteresowanych wzajemną współpracą, promocję. Konieczność zachowania i wzmacniania policentrycznej struktury systemu osadniczego stanowi warunek trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Poprawę funkcjonowania policentrycznego systemu sieciowego zapewnia zwiększanie dostępności przestrzennej miast. Rozwój infrastruktury transportowej, która może ułatwić procesy dyfuzji rozwoju w wymiarze krajowym i regionalnym jest wciąż niedostateczny. Przy obecnym stanie niedoinwestowania infrastruktury transportowej konieczna jest koncentracja środków na kluczowych inwestycjach. Polityka transportowa powinna koncentrować się na poprawie dostępności aglomeracji miejskich i włączenia ich w sieć krajowej i europejskiej współpracy gospodarczej. Wspierając duże inwestycje w infrastrukturze liniowej, konieczne jest zdecydowane działanie na rzecz zmian w modalnej strukturze transportu. Zmiany te powinny być także wspierane organizacją zbiorowego multimodalnego transportu publicznego.

Polityka rozwoju policentrycznej sieci miast promować winna działania wpisujące się w zasadę zrównoważonego rozwoju.