

Територіальне планування – шанси та загрози в суспільному та навколошньому середовищі

за редакцією
Ігор Козак

Люблін 2007

Мовна редакція
Дизайн обкладинки
Технічна редакція

– Ганна Козак
– Анна Ковальчик
– Томаш П'єх

Публікація в рамках проекту „Співпраця Університетів підтримуюча розвиток регіонів
– Люблінського та Львівського” Програма Сусідства Польща-Білорусія-Україна
Interreg IIIA/TACIS CBC 2004-2006

Договір про фінансування проекту №: IG-2004/PL-UB/2.06/2.1/U-16/06 від 26 червня 2006 р.



Проект співфінансований за рахунок
Європейського Фонду Регіонального Розвитку
в рамках Програми Сусідства Польща-Білорусія-
Україна INTERREG III A/TACIS CBC



© Видавництво Люблінського католицького університету 2007
ISBN: 978-83-7363-486-2

Люблінський католицький університет Іоана Павла II
Алеї Рацлавіцькі 14, 20-950 Люблін (Польща)
e-mail: oinfo@kul.lublin.pl
<http://www.kul.lublin.pl>

Співвидавець:
Люблінська школа бізнесу Фундації Розвитку ЛКУ
вул. Константинув, 1Ж
20-708 Люблін (Польща)
e-mail: wydawnictwo@lsb.lublin.pl
WWW: <http://www.lbs.pl>

*Маріуш Кістовський**

**Потенційні загрози природничої та суспільної сфери,
що виникають з реалізації операційної програми
"Розвиток Східної Польщі 2007-2013"**

Передумови та методи опрацювання

Програмування соціально-економічного розвитку, у зв'язку із зростаючим рівнем глобалізації господарства і суспільних рухів, а також із щораз міцнішим зв'язком і залежністю Польщі від процесів, які відбуваються у Європейській Спільноті і поза Європою, стає все складнішим. У структурі соціально-економічного фінансування розвитку держави все більше значення мають засоби, що походять з фондів (передусім структуральних) Європейської Спільноти. Тому від напрямку розповсюдження цих засобів у наступні роки і буде залежати розвиток нашої держави. Ці напрямки формуються у результаті політики законодавчих та виконавчих влад на центральному та регіональному рівнях, основні завдання якої визначені у документі під назвою „Національні стратегічні напрямки розвитку” (у Парламенті попереднього скликання названим „Національним планом розвитку”), а також у ряді документів, що його уточнюють: секторні та регіональні робочі програми, створені на 2007-2013 роки, тобто на наступний період фінансування Європейської Спільноти. Ці документи становитимуть базову основу для видатків засобів з бюджету Європейської Спільноти, а також засобів державних, що доповнюють фонди Спільноти. Одним із них, що становить предмет оцінки, вміщеної у даній статті – це операційна програма „Розвиток Східної Польщі 2007-2013”, виконана у Міністерстві регіонального розвитку у 2006 році¹. На фоні інших операційних програм він характеризується значною специфікою, що виникає у зв'язку з поєднанням у ньому секторної частини (зосередження на невеликій кількості вибраних секторів, передусім в комунікації, науці, вищій школі, а також у міжнародних зв'язках), а також регіональної (дії охоплюватимуть п'ять воєводств (областей) східної Польщі, які до 1 січня 2007 року, тобто до часу вступу до Європейської Спільноти Румунії і Болгарії, мали найнижчий Валовий національний продукт на 1 мешканця).

Згадані документи належать до категорії стратегічних опрацювань (політики, стратегії, програм), для яких згідно із законом „Право охорони середовища” існує вимога проведення процедури оцінки впливу на довкілля (Ред. – тут і далі поруч

* Др габ. Маріуш Кістовський, Проф. Гданського університету, Інститут географії, geomk@univ.gda.pl.

¹ MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO: Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Projekt nr 4 zaakceptowany przez Radę Ministrów, Warszawa, 25 lipiec 2006, s.120

із терміном середовище вживатимемо також більш компактний термін – довкілля). Стаття 41 цієї устави визначає можливі впливи на довкілля у цьому стратегічному документі. Зосереджується він на потенційному впливі дій, які можуть бути зреалізовані на основі документу, на природне і культурне середовище. Проте на практиці, прогнози, створені для таких документів, повинні розглядати не тільки вплив на конкретні компоненти і елементи середовища, але також розглядати вплив на умови і можливості реалізації стабільного соціально-економічного розвитку такого, яким він визначений законом „Право охорони середовища”. Такий підхід все частіше використовується у створенні прогнозу, а теоретичні і практичні показники, що стосуються його використання, були детально представлені у попередніх публікаціях автора цієї статті².

Формальний прогноз впливу на довкілля проекту операційної програми „Розвиток Східної Польщі 2007-2013” був опрацьований у листопаді 2006 року в Інституті охорони середовища та в Інституті екорозвитку у Варшаві³. Представляє вона згаданий вище широкий підхід до прогнозу ролі документів у впливі на довкілля і містить як обговорення потенційного впливу установлень програми на довкілля так і вплив на умови сталого розвитку. Це опрацювання створене групою досвідчених спеціалістів і враховує майже всі аспекти, необхідні для прогнозу впливу рішень стратегічного документу на стан середовища. Автор цієї статті виконував роль кореферента і рецензента цього прогнозу і саме в процесі опрацювання тексту рецензії⁴ виникла більшість уміщених тут роздумів і висновків. Їх перелік перевищував установлення, наявні у прогнозі. Виникло це з факту, що аналіз документів прогнозу впливу на довкілля пов’язаний з наявністю специфічних проблем і непевності, на які накладаються ще проблеми стратегічних документів (особливо способу опрацювання прогнозу для цих документів). Усе це, як правило, має експертський характер і дещо сформалізовану процедуру оцінки, яка часто формулюється загально і „розмито”. Щоб достатньо достовірно оцінити якість виконаного прогнозу, належить ознайомитись не тільки з його змістом, але також детально із змістом документу, для якого виконаний прогноз. Рецензент *де facto* стоїть перед необхідністю проведення власного спрошеного прогнозу впливу цього

² KISTOWSKI M.: *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategie rozwoju województw*. Gdańsk-Poznań, Uniwersytet Gdańsk, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2003, s. 392; KISTOWSKI M.: *Propozycja metodyczna opracowania prognozy oddziaływania na środowisko projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Część I i Część II, „Problemy Ocen Środowiskowych”* 2005, nr 2(29), s. 37-47, nr 3(30), s. 41-55; KISTOWSKI M.: *Wpływ programów ochrony na środowisko przyrodnicze. Ocena jakości i ekoinnowacyjności programów ochrony środowiska województw opracowanych w latach 2001-2005. „Studia nad Zrównoważonym Rozwojem”, Tom III, Komitet „Człowiek i Środowisko” przy Prezydium PAN*, Gdańsk – Warszawa, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, 2006, s. 218.

³ HAJTO M., KACPRZYK K., KAMIENIECKA J., KARACZUN Z., KASSENBERG A., KĘDRA A., RĄKOWSKI G., RZESZOT U., WÓJCIK B., *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013*, Warszawa, IOŚ, InRE, 2006, s. 108 [wydruk komputerowy].

⁴ KISTOWSKI M.: Recenzja (koreferat) „Prognozy oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013” opracowanej przez konsorcjum Instytutu Ochrony Środowiska i Instytutu na Rzecz Ekorozwoju, Gdańsk, s. 11 [wydruk komputerowy].

документу на довкілля у формі думок чи висловлювань. Якщо цей власний „прогноз” більш детальний, то більша достовірність здійсненої оцінки.

Оцінювана програма як приклад ігнорування принципів зрівноваженого розвитку

Протягом останніх кільканадцяти років, зокрема від 2005 року, можемо спостерігати зниження якості стратегічних документів (створених органами урядової адміністрації для всієї держави). Щораз слабший ступінь інтерналізації до змісту цих документів природніх умов, пов’язаних із зрівноваженим розвитком. Підтвердженням цієї думки може бути порівняльний аналіз „Концепції політики територіального благоустрою держави”, опрацьованої в другій половині 90 років групою під керівництвом професора Й. Колодзейського з новішими версіями цієї політики, наприклад „Зактуалізована концепцією територіального благоустрою держави”, опрацьованої у кінці 2005 року⁵. Перша концепція – це результат співпраці великої інтердисциплінарної групи (хоча з багатьма її тезами можна частково не погоджуватись)⁶ – то становить вона добру основу для дискусії про майбутню форму польської території, широко враховуючи також природні передумови і посилаючись на принципи екорозвитку. Концепція, зактуалізована у 2005 році, є значно слабшим документом, що є результатом праці набагато вужчого кола осіб, у незначній мірі враховуючим концепцію зрівноваженого розвитку, а у її рамках екологічні передумови. Переважають у ній, передусім, економічні і соціальні аспекти розвитку територіального благоустрою держави. Ця концепція підлягає подальшим модифікаціям і до кінця 2006 року не дочекалася формального затвердження на урядовому рівні.

Подібні риси наявні і у операційній програмі, оцінюваній у поданій статті. У цілому, цей документ не враховує задовільно у жодній зі своїх частин передумов, що виникають з наявних у східній частині Польщі умов природного середовища, а також у більшості випадків його записи суперечать конституційному принципові зрівноваженого розвитку, особливо екологічній основі цього розвитку. Автори згаданого раніше прогнозу впливу на довкілля проекту операційої програми показують, що реалізація більшості дій проекту програми може негативно вплинути на довкілля і умови рівноваги розвитку. Цей висновок повністю обґрунтovаний. Можна прямо ствердити, що рівень інтерналізації проблематики середовища і його охорони до змісту операційної програми „Розвиток Східної Польщі 2007-2013” (ОП РСП) дуже слабкий, що становить прояв цілковитого ігнорування цієї проблематики у процесі стратегічного планування напрямків фінансування заходів із фінансових засобів Європейської Спільноти як і браку знань щодо природного середовища і його охорони в осіб, учасників приготування проекту програми.

⁵ RZĄDOWE CENTRUM STUDIÓW STRATEGICZNYCH: *Zaktualizowana koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju*, Warszawa, październik 2005, s. 139.

⁶ KASSENBERGA.: Ocena ekoinnowacyjności w wybranych dokumentach strategicznych. Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju. (B:) *Ekoinnowacyjność dokumentów strategicznych. Próba oceny*. Raport 1, Warszawa, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, 2001, s. 25-34; KISTOWSKI M.: Czy polski system planowania przestrzennego zapewnia skuteczną ochronę przyrody? „Przegląd Przyrodniczy” XIV, 2003, z..3-4, s. 19-40.

Характерне є те, що вже у вступі автори проекту ОП РСП використовують термін „сталий розвиток”, уникнути терміну „зрівноважений розвиток” і не пояснюючи одночасно, що для них означає сталий розвиток, який у Польщі не визначений на основі права. Аналіз усього документу свідчить, однак, що вжите у ньому розуміння „сталого розвитку” має небагато спільногого з загальним розумінням зrівноваженого розвитку. Головною метою реалізації операційної програми „Розвиток Східної Польщі 2007-2013” визначено „загальмування застійних тенденцій”, а також „стимуляція економічного зросту” цієї частини Польщі. Виявляється у ньому дуже сильна економізація програми і другорядність екологічних критеріїв. Охорона навколошнього середовища, а у її рамках, зокрема, охорона природи (територіальної і видової) виступає не як можливість (шанс), а як перешкода економічного розвитку, особливо розвитку промисловості. Такий підхід щораз виразніше відображає у Польщі напрямок економізації стратегічного планування – соціально-економічного і територіального, представлених у багатьох експертських опрацюваннях⁷. Тому важко визнати, що застій розвитку східної Польщі, який став головною причиною відокремлення обговорюваної операційної програми, стосується всіх сфер. Може стосуватися економіки, але, з певністю, у значно меншій мірі охоплює екологічну сферу, на яку не звернено жодної уваги.

Сумніви виникають також щодо соціальної сфери. Східна Польща визнана у документі за „соціально відсталу”. Наскільки можна це твердження зрозуміти у відношенні до економічної ситуації, то важко прийняти, що більша бідність і нижча освіта населення східної Польщі детермінує їхнє відставання. То, що цей регіон не став на даний час запряжений в ярмо глобальної економіки і загальної стандартизації за західноєвропейськими і американськими зразками не означає, що населення цього регіону менш щасливе і задоволене із свого життя, ніж, наприклад, населення міських метрополій, у котрих щораз більше чинників знижує життєвий стандарт. Критерії оцінки якості життя не можуть мати тільки економічний характер, але повинні також враховувати категорію „задоволення”, порядності і досягнення життєвої мети. Такий підхід у проекті операційної програми зовсім випущений. Можна зачитувати слова Андрія Стасюка з одного з найновіших його есе⁸. Він твердить, що, з однієї сторони, є „стара Європа, закохана у себе і у власні чесноти? Але чи можна бути чесним безконечно? Чи можна безкарно вдосконалювати те, що є досконалим, чи можна розвивати те, що розвинуте?” Ця стара Європа хоче без решти нав’язати нам свій зразок цивілізації. Стасюк пише, що „приходить йому на думку скоріше рахунок страт, ніж доходів”. І далі: „Чим замінимо цілковиту безінтересовність до життя? Це чекання дні і години з переконанням, що дійсність минає незалежно від наших вчинків і старань. Нарешті, це ніщо інше, як шляхетна віра в те, що існують речі більші і важливіші від нас. Чим замінимо мрії, цей винятковий дар перенесення фантазії понад те, що підказує наш розум”. Ужитий у програмі

⁷ Np. *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2005*. Kalinowski T. (red.), Gdańsk, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2005, s. 77.

⁸ STASIUK A.: *Fado. Wołowiec*, Wydawnictwo Czarne, 2006 (esej: *Parodia jako sposób przetrwania kontynentu*, s. 68-81).

показник валового національного доходу на мешканця не може бути підставою для формулювання висновків про суспільну відсталість.

Неповний і частково помилковий діагноз як причина незрівноважених рекомендацій програми

Діагноз ситуації східної Польщі, як, зрештою, подано у назві I розділу проекту програми, стосується, в принципі, тільки соціально-економічної проблематики, а невеликі зауваження на теми інших питань, наприклад середовища, сформульовані, звичайно, неправильно. Наприклад, нелогічно стверджено, що природні умови регіону створюють „природничо-туристичні комплекси” (один з прикладів термінологічних неологізмів) і національні парки. Насправді ж, однак, причинно-наслідковий зв’язок абсолютно зворотній. Ці дуже добре природні умови сприяють існуванню у східній Польщі популярних туристичних зон і створенню національних парків. За такого високого ступеня нерозуміння авторами програми взаємозалежності між природними умовами і соціально-економічним розвитком, важко розраховувати на „зрівноважені” пропозиції дій. В іншому контексті написано про „конфлікти на стику економіки і екології”, замість про конфлікти між соціальними групами за спосіб використання засобів і умов середовища. Адже це не економіка чи природне середовище (яке назване помилково тут екологією!) є суб’єктами цих конфліктів, але люди, які мають різні погляди на діяльність у середовищі. Природне середовище є тільки (а може аж) об’єктом цих конфліктів. Єдине дуже добре розуміння причин виникнення і механізмів перебігу цих конфліктів дозволить на відповідне попередження їх та зменшення їх обтяження для суспільства і природи. Такої можливості зовсім, однак, не дає зміст документу, бо відсутні у ньому пропозиції інструментів, які могли б довести до їх нівелювання. Соціальні конфлікти навколошнього середовища можуть бути однією з головних причин відсутності рівноваги під час планування і реалізації територіального благоустрою.

Це, однак, тільки частина сумнівів щодо діагнозу, що виникає з уміщених у ньому записів, які за перенесення на пропозиції дій можуть спричинити негативні наслідки в територіальному благоустрою східної Польщі.

Дуже дискусійною вважається думка, що східна Польща розвивалась в останні роки повільніше, зокрема в результаті ліквідації ДРГ-ів (Ред. – ДРГ – державне рільниче господарство, аналогічне до радгоспів в Україні). Це стосується, в основному, Вармінсько-Мазурського воєводства (Ред. – воєводство – аналог до обласних адміністративних одиниць в Україні). Важко визнати правдивим твердження, що ДРГ-и будь-коли були рушійною силою розвитку сільських територій. Навіть після їх ліквідації і надалі біля 30% населення, працевлаштованого у цій частині Польщі, зайнято у сільському і лісовому господарстві, а у деяких секторах землеробства і тваринництва ця територія передує у масштабах усього краю. Адже сільське і лісове господарство традиційно були галузями, що давали утримання жителям цієї частини Польщі. Чому це повинно було б зазнати змін? Звичайно, необхідні зміни струк-

туральні у тих галузях, особливо у сільському господарстві, однак у пропозиціях дій, сформульованих в операційній програмі бракує заходів, які могли б сприяти цьому.



„Супільна стагнація” згідно з операційною програмою „Розвиток Східної Польщі 2007-2013” чи „цілковита безінтересовість життя” як у Анджея Стасюка? (Підлясія).

Здається небезпечним з огляду на охорону середовища, утримання територіального устрою і сприяння процесам зрівноваженого розвитку твердження про „великі резерви у туристичному освоєнні східної Польщі і можливостях їхнього використання”. Такий підхід у майбутньому загрожує надмірним інвестуванням у туризм і знищеннем природних туристичних умов, яке можна вже побачити не тільки у багатьох приморських та гірських районах Польщі, але також місцями на аналізований території, наприклад на землі Великих Мазурських озер чи частково в регіоні Ленчинсько-Влодавських озер.

Як недолік процесів розвитку, що проходять у східній Польщі, представлений цей факт, що жодне з існуючих тут воєводських міст „не створило виразної агломерації”. У результаті цього твердження заплановано наступні дії, які, за авторами проекту програми, повинні сприяти виникненню міських агломерацій. Можна, однак, запитати, чи вигідно створювати умови, що сприяють інтенсифікації агломераційних процесів. Аналізуючи розвиток польських агломерацій, можна зробити висновок, що їх негативні риси починають переважати над позитивними. Найбільш

негативним їх проявом є „розростання міст” (urban sprawl) з усіма негативними наслідками (недостатність комунікаційних систем, недостатня кількість обслуговування, забруднення навколошнього середовища і поганий доступ до рекреаційних територій). Реакцією на це мешканців міст і їх найближчого оточення в останні дві декади є міграція до гмін (Ред. гміна – це одиниця адміністративно-територіального поділу Польщі; подібна, наприклад, до сільської ради в Україні), розміщених на краю агломерації або поза ними, що загрожує втратою податків для міст. Чи потрібно, отже, проводити політику агломерації? А може краще сприяти розвиткові рівномірної мережі середніх і малих міст і сіл, традиційної у цій частині держави.

З іншої сторони, діагноз показав, що у певному відношенні – не тільки у природничому, але також в економічному – ситуація східної Польщі на фоні решти держави виглядає не так погано. Наприклад, затрати на діяльність, пов’язану із дослідженням і розвитком (на мешканця) воеводств східної „стіни” містяться на рівні середньої державної (за винятком Свентокшиського воеводства), а нижчі показники виступають у Любуському, Західнопоморському і Опольському воеводствах. У свою чергу, відсоток інноваційних підприємств в аналізованих воеводствах у 2003 році виніс від 39 до 44% за середньої крайової 39,3%, а, отже, був вищий, ніж середньо у Польщі. Можливо, отже, зовсім не вибрані регіони потребують найбільшої структуральної допомоги; а якщо вже буде вона туди скерована, то, можливо, напрямок тієї допомоги повинен бути інший, ніж заплановано.

Поза рядом детальних зауважень, які можна ще сформулювати у відношенні до діагнозу з проекту програми, варто розглянути склад показників, що застосовані для синтетичного показу різниці між воеводствами на фоні Польщі, який підсумовує цю частину проекту програми. Серед 26 показників тільки кілька стосується аспектів, пов’язаних із змінами розвитком. Їхне значення для формування територіального устрою регіону дуже обмежене. У соціальному аспекті вони стосуються природного приросту і рівня безробіття, а в економічному аспекті – густоти експлуатованих залізничних ліній. Показники природного середовища стосуються так званих заходів типу „кінця труби” (газові і інші забруднення повітря на одиницю площини, відсоток очищення забруднень), а також території природних охоронних об’єктів (цей показник помилково названо відсотком території воеводств з особливими природними умовами), що у зв’язку з дуже різноманітними природними умовами і природоохоронною діяльністю на цих територіях, ставить під знак запитання сенс пояснення цього показника. Так, отже, запропоновані показники не дуже годяться як до діагнозування стану далекодіучих процесів змін розвитку – особливо в територіальному аспекті – так і до моніторингу змін, досягнених у цій сфері. Це вже видно із сумнівних висновків, які сформульовані на основі порівняння цих показників, стверджуючи, що „воеводства східної Польщі у великий мірі відрізняються між собою у зв’язку з природними умовами”, тоді коли різниця між ними менша, ніж у порівнянні до інших частин держави⁹.

⁹ KISTOWSKI M.: *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategie rozwoju województw*. Gdańsk – Poznań, Uniwersytet Gdańsk, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2003, s. 392 (tabela 4-2 na stronie 215).

У підсумку діагнозу підкреслено необхідність загальмування деградації східної Польщі. Але ж щодо природного середовища – це одна з найменш знищених територій Європи. Чи загальмування соціально-економічної деградації не посилить екологічної деградації території? Подібного зразка питань, що становлять суть концепції зрівноваженого розвитку, автори проекту не ставлять. Також в аналізі SWOT (Ред. сильних і слабих сторін, шансів і загроз), що є вступом до визначення мети програми, зовсім немає зв'язку з навколоишнім середовищем і його охороною, крім виразу „чистого натурального середовища (!) і природних умов” як сильних сторін. Термін натуральне середовище вжитий тут невідповідно (повинно бути природне). Проте з точки зору потенційної загрози для території регіону може турбувати запис серед сильних сторін „значної кількості промислово закинених вільних земель і об'єктів для використання під інвестиції”.

Потенційний вплив напрямків дій програми на соціальний і природничий простір

Економізація і інфраструктуралізація проекту операційної програми „Розвиток Східної Польщі 2007-2013” виділяється у частині завдань програми її детальними цілями, які зводяться до наступних:

- ”збільшення притягальної сили інвестицій східної Польщі,
- розвиток окремих функцій метропольних воєводських міст,
- покращання доступності і якості комунікаційних сполучень у воєводствах регіону”.

Ці риси проекту ще чіткіші у змісті пріоритетів і дій операційної програми. Основні з них подані на рис. 1.



Рис. 1. Головні пріоритети і дії проекту операційної програми „Розвиток Східної Польщі 2007-2013”.

Пропоновані пріоритети і дії можуть мати різноманітний вплив на якість природничої і соціальної сфери східної Польщі. Частина з них може мати позитивний чи нейтральний вплив на природне середовище, але це, звичайно, не результат прийнятих положень, а скоріше поодинокий випадок, пов'язаний з якістю запланованих до фінансування груп дій. Більш цілеспрямованими виглядають потенційні позитивні результати для суспільного середовища, однак і вони не завжди будуть однозначно позитивними.

На фоні загальнопропонованих заходів відповідно позитивним з точки зору потенційного впливу на територію виглядає пріоритет 1, що стосується сучасної економіки. Це пояснюється рекламиванням у його рамках створення інформаційної інфраструктури, зросту наукового потенціалу, а також впровадження інноваційних галузей економіки, серед яких можна мати надію також на використання екоінноваційних інструментів¹⁰. У рамках цього пріоритету інвестиційні дії відіграватимуть істотну роль, однак можуть вони принести і негативні результати для природничої та соціальної сфери. Будівництво різноманітних вищих навчальних закладів, наприклад університетських кампусів у Кракові та Познані в останні роки, (якщо буде зреалізоване на околицях міст) може спричинити динамізацію процесів „розповзання“ міст і підсилити лавину їх негативних результатів¹¹. Може запобігти локалізації інфраструктури вищих навчальних закладів поблизу центрів міст, наприклад використання з цією метою закинених промислових об'єктів (як в Лодзі) чи військових (як в Любліні чи Гданську), але такі дії можуть бути загальмовані через високі ціни на земельні ділянки в центральних частинах агломерації. Подібну ситуацію може викликати діяльність у сфері підтримки нововведень, особливо у випадку локалізації промислових і технологічних парків, центрів трансферу технології і подібних об'єктів, тим більше, що, в принципі, вони повинні тісно співпрацювати з вищими навчальними закладами і науковими інституціями, що може полегшити суміжність розташування обидвох груп інвестування. І тут можна навести позитивні приклади (Гдиня, Щецин) локалізації таких об'єктів у центрах міст, а також слабші (Познань, Лодзь) – розташування на околицях міст, що спричинює більші комунікаційні вимоги, реалізовані, звичайно, із застосуванням приватних автомобілів. Діяльність, пов'язана з розвитком телеінформаційної інфраструктури, наприклад розширенням доступу до інтернету, на перший погляд, повинні приносити тільки корисний вплив на середовище. Ще у другій половині 90 років минулого століття вважалося, що вони зумовлять зменшення замовлень на подорожі (телепраця) чи на використання паперу (більша кількість електронної інформації, переданої через мережу). На жаль, виявилось, що поширення інтернету несе загрозу не тільки соціальну (узалежнення від мережі), але і екологічну¹². Великий зріст доступності до інформації про світ і пропозицій туристичних фірм, збільшив попит на подорожі, особливо дуже далекі, здійснювані за допомогою літаків, отже, спричинює великі викиди забруднень у на-

¹⁰ KAMIENIECKI M.: Ekoinnowacyjność a ekorozwój. (B:) *Ekoinnowacyjność dokumentów strategicznych. Próba oceny*, Raport 1. Warszawa, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, 2001, s. 11-22.

¹¹ *Miasto za miastem*. Raport 3. Kamieniecki M. (red.), Warszawa, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, 2002, s. 98.

¹² BROWN L. R.: *Gospodarka ekologiczna na miarę Ziemi*. Warszawa, Książka i Wiedza, 2003, s. 323.

вколишнє середовище. Виявилось також, що велика частина висиланої інтернетом інформації є також друкована, результатом чого є зрист використання паперу, а це, у свою чергу, спричинює зрист відходів, що накопичуються у середовищі. Ці несподівані результати глобалізації і інформатизації можна зліквідувати тільки у високо-освіченому і екологічно свідомому суспільству, до якого наше поки що не належить. Результатом реалізації цього пріоритету повинно бути, між іншим, стягування до східної Польщі більшої кількості інвесторів і туристів бізнесу. Виникає, однак, запитання, яким буде механізм верифікації пропонованих інвестицій? Чи економічні критерії не переважають (як це найчастіше буває) над екологічними? Чому із засобів операційної програми можна буде сфінансувати „експертизи і публікації щодо туристичного і культурного потенціалу східної Польщі”, а не природничого, який є найбільшим багатством. Узагальненість проекту програми не дозволяє в даний час відповісти на ці запитання, однак після скерування програми на реалізацію, на пояснення ряду сумнівів може бути запізно.

Пріоритет 2, що стосується воєводських осередків зросту, охоплює дві групи дій, результати яких для середовища і суспільства можуть бути зовсім протилежні. Як досить позитивні варто оцінити впровадження систем міського громадського транспорту, на якому базується реалізація найрізноманітніших заходів. Можна тільки жаліти, що засоби повинні бути скеровані тільки до найбільших воєводських осередків у регіоні, що сприятиме агломераційним процесам, нівелюючи одночасно негативні результати процесів „розростання міст”. Можливості на набуття цих засобів не мають інші відносно великі міста і їх групи, такі як: Ельблонг, Перемишль чи Тарнобжег із Сандомежем. Проте комплекс негативних територіальних результатів, подібних до поданих у пріоритеті 1, може викликати реалізацію другої групи дій – об'єктів туристики конгресної і торгівельної. Їхній потенційний вплив залежить знову від їх локалізації. Менш корисним видеться розташування на околицях міст і поза ними. Однак треба пам'ятати, що це об'єкти, які вимагають великих транспортних потреб (довезення експонатів на торги) і їх розташування у центрах міст може спричинити більше обтяження для мешканців (забруднення повітря, великий шум, комунікаційні затори). Тому планування їхньої локалізації повинно бути особливо стараним, яке враховує всі критерії: соціальні, екологічні, економічні і територіальні, коли потенційні негативні результати функціонування цих об'єктів знову концентруватимуться у воєводських містах.

Серед трьох характеризованих пріоритетів найшвидші і найбільш очевидні негативні територіальні результати може спричинити реалізація третього з них, що стосується інфраструктури доріг і прикордонних переходів. У його рамках повинні постати головні будівельні об'єкти лінійного (дороги) і пунктового (прикордонні переходи) характеру, а також багато супутніх їм інвестицій. Ці плани є результатом діагнозу, в якому йдеться, що „існуюче поєднання доріг у східній Польщі не гарантуєть належних послуг у промисловості і обслуговуванні, а також якості пасажирських перевезень”. Справа у тому, що неналежною є якість доріг в усій Польщі, а щодо промисловості, то в тій частині держави вона настільки малорозвинута у порівнянні до решти Польщі, що можна подумати, що плановані дороги служитимуть, головним

чином, для транзитних перевезень між східною і західною Європою, а негативний вплив на природне і соціальне середовище, викликаний цим рухом, буде більший за набуту економічну користь. Під цим кутом зору іронічно ззвучить думка у проекті програми про те, що будова доріг „повинна сприяти зміцненню позиції воєводств східної Польщі і запевнити сталій, зрівноважений і гармонійний розвиток” (!). Не обговорюючи потреб інтенсифікації товарообміну Польщі з державами Східної Європи (наприклад з Литвою і Україною), належить поставити питання, чи головною перешкодою для цього обміну є недостатній розвиток інфраструктури прикордонних пунктів переходу? Наприклад, прикордонний пункт переходу на Україну в Кросценку коло Устрик Долішніх перед модернізацією був менш зайнятий чергами, ніж це було у 2006 році, після збудування нового терміналу. А може причини низької пропускальності прикордонних пунктів переходу полягають у поганій організації їхньої роботи, у відмінності щодо технічного оснащення прикордонних служб, але найбільше у відмінності економічних систем, що функціонують у сусідніх державах, які дають різні ціни товарів і високе напруження „торгівельної туристики”. Поки не зникнуть ці відмінності, будівництво наступних прикордонних пунктів переходу і збільшення вже існуючих буде належати до „сизифових праць”. Кожна нова їх пропускальність стане швидко заповнена наступними бажаючими перетнути кордон. Тому копіти Європейської Спільноти належить скеровувати на зменшення відмінностей у сусідніх державах, тим більше, що пропоновані інвестиції у будівництво доріг і прикордонних пунктів переходу належать до одних з найбільш аварійних у порівнянні до цінних природніх багатств і можуть негативно вплинути на природні заказники, а також ті, що належать до мережі „Natura 2000”. Крім того, потенційно негативні наслідки, спричинені реалізацією нових доріг у рамках обговорюваної програми можуть бути змінені інвестиціями, фінансованими з фондів структуральних ЄС на основі операційної програми „Інфраструктура і навколошнє середовище”, а також регіональних (воєводських) операційних програм.

Підхід домінуючої економізації, а також концентрація на „місцях інвестиціях” як „рушійних силах” розвитку особливо помітні у запропонованих показниках цілей операційної програми, які повинні служити для моніторування поступів її реалізації. Не названо у ній жодного показника навколошнього середовища, а єдині два з 16, які можна віднести до таких із зрівноваженого розвитку навколошнього середовища щодо комунікації і повинні моніторувати кількість населення, яке користується міським транспортом, а також „збереження часу на зrekонструйованих дорогах з пасажирських перевезень та перевезень товару (у млн. Евро)”. Їхнє впровадження не було, зрештою, ініціативою авторів програми, але виникло з вимог Європейської Комісії, вміщених в документі від 1 червня 2006 року¹³. Решта показників стосуються тільки проблематики економічної, суспільної і інфраструктурної, причому небезпека застосування деяких з них у тому, що інтерпретація їх значень – позитивна з точки зору авторів програми – може бути одночасно негативною щодо принципів зrівноваженого розвитку. Наприклад, можемо прийняти, що зrіст Національного

¹³ KOMISJA EUROPEJSKA: *Wskaźniki monitoringu i ewaluacji. Przewodnik*, Bruksela, 2006

валового продукту на 1 мешканця¹⁴, а також приріст кількості польських і закордонних туристів згідно філософії програми позитивні, але в той же час творять вони нові значні форми навантажень на довкілля (відходи, навантаження на водні екосистеми). Показники не враховують, проте, специфіки регіону, згідно якої повинні постати тут агротуристичні об'єкти і ті, які служать зеленій туристиці і кваліфікований туристиці, проте значення її повинно пояснюватись не кількістю туристів, а якістю їх впливу на довкілля, а також за доходами, які приносить їх побут мешканцям східної Польщі.

Висновки

Оцінюваний у поданій статті проект операційної програми „Розвиток Східної Польщі 2007-2013” належить до стратегічних документів, якість яких в останні роки значно знизилась, особливо щодо політики, стратегії і програм, створених на центральному рівні. У дуже обмеженому і недостатньому обсязі враховані у ньому питання щодо обґрунтування і охорони природного навколошнього середовища, а також принципів зрівноваженого розвитку. Реалізація чотирьох пріоритетів програми може у певній мірі довести до прискорення соціально-економічного розвитку у п'яти воєводствах східної Польщі, однак, у багатьох ситуаціях це прискорення буде пов'язане з виникненням соціальних конфліктів у середовищі між різними групами користувачів території, а також спричинить незворотні зміни в умовах і ресурсах природного середовища, які у тій частині держави належать до найцінніших у Європі (Підляшшя, Полісся, Розточчя, Карпати).

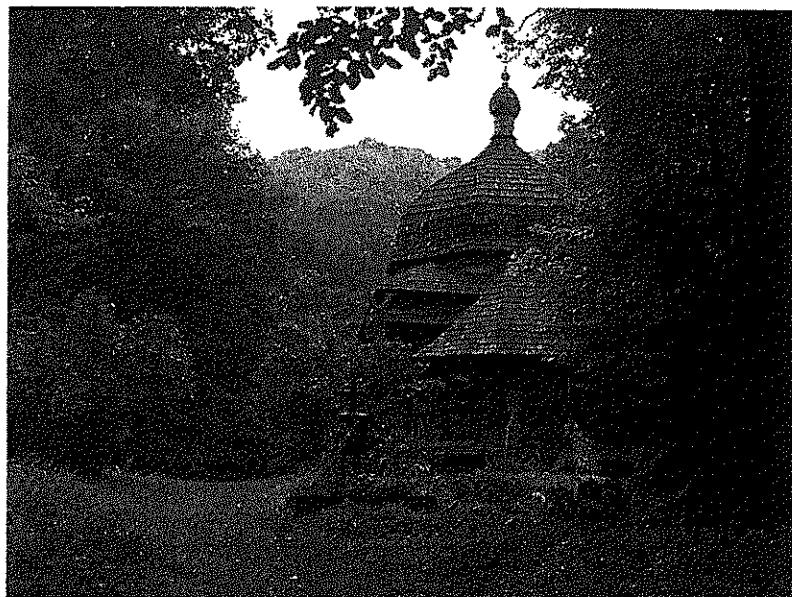
Серед планованої діяльності однозначно позитивний результат матиме розвиток систем громадського транспорту у п'яти найбільших містах регіону. Проте, впровадження інших дій може пов'язуватись з виникненням одночасно як позитивних так і негативних наслідків для навколошнього середовища і суспільства. Заходи щодо розвитку інфраструктури вищих навчальних закладів, інформатичної, а також інноваційних галузей економіки з перевагою спричиняті позитивні результати, однак у деяких випадках, особливо щодо локалізації групи об'єктів на під- та на-воколоміських територіях, можуть спричинити негативні явища щодо неконтрольованого „розростання міст” (urban sprawl). Може також виявитись, що нові промислові підприємства з високими технологіями, працівників яких треба буде шукати за східною Польщею, а також торгівельні та конференційні центри, локалізовані в районах найбільших міст регіону, передусім будуть служити власникам заінвестованого у них капіталу, а значно менше мешканцям цього регіону. Концентрація фінансової допомоги у найбільших воєводських містах регіону може спричинити подальшу поляризацію умов і якості життя в межах східної Польщі. Матеріальний статус мешканців цих місцевостей покращиться і наблизиться до інших міст Польщі, проте значно зросте різниця між ними і малими містами та сільськими територі-

¹⁴ Цей показник є віддавна широко критикований як показник зрівноваженого соціально-економічного розвитку.

ями у цьому регіоні. І не треба забувати, що головним джерелом утримання у цьому регіоні традиційно було сільське господарство і напевно залишиться ним ще кілька наступних десятиліть.

У світлі позитивного аналізу переваг східної Польщі додатковий напрямок її економічного розвитку становитиме поряд із сільським господарством, лісівництвом і спеціалістичними проекологічними галузями промисловості – туристика, яка базуватиметься на дуже багатих природних умовах і ресурсах, а також на культурі цього регіону. Охорона навколишнього середовища, яка веде до збереження, а навіть збагачення цих умов і засобів, повинна стати одним із основних напрямків діяльності людини на цій території. Істотну долю в працевлаштуванні її мешканців можуть мати так звані „зелені” місця праці¹⁵ (в обслуговуванні у кваліфікованій, зеленій туристиці та агротуристиці, в охороні природи і лісівництві, у зрівноваженому сільському господарстві і транспорті, у виробництві енергії з відновлювальних джерел, у будівництві споруд для охорони середовища, в організації суспільної діяльності).

Попередні цитування опрацювань Інституту дослідження ринкової економіки підтверджують, що „східна Польща володіє незначною інвестиційною притягальністю, а західна Польща високою” (с. 18). Сумнівно, чи інструменти і інвестиції, запропоновані в аналізованій операційній програмі, будуть у стані піднести її. Існує побоювання, що вони приведуть до знищення частини унікальних природних і культурних умов цієї території і позбавлять її основ для розвитку найбільш позитивних для неї форм благоустрою. Тому будь-які інвестиції повинні бути тут плановані і реалізовані з особливою передбачливістю.



Дерев'яна грекокатолицька церква з XVII століття в Улучу на Перемишльському погір'ї.

¹⁵ ABC „zielonego miejsca pracy”. Warszawa, Instytut na Rzecz Ekorozwoju przy współpracy European Environmental Bureau, 2003, s. 46.

** Переклад з польської мови – Ганна Козак.