

Polityka regionalna – jak powinno wyglądać planowanie zintegrowane?



prof. Tadeusz Markowski

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem,
Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego

Jednym z największych wyzwań polityki regionalnej jest próba odpowiedzi na pytanie, jak w praktyce powinno wyglądać planowanie zintegrowane. Właściwym rozwiązaniem wydaje się być połączenie działań na rzecz przemian społeczno-gospodarczych z planowaniem przestrzennym. Równie istotne jest uczynienie tegoż rozwoju zrównoważonym – opartym o działania wyważone i długofalowe. Jak zatem skutecznie włączyć strategie scalające do procesu rozwoju regionów?

Planowanie zintegrowane w gospodarce rynkowej – co nam mówi teoria?

Odrębnie funkcjonujący system publicznego planowania rozwoju gospodarczego sprawia, iż w naturalny sposób dochodzi do sprzeczności procedowania i realizacji między sferą planowania przestrzennego i gospodarczego. Przy niespójnych metodach i złożoności analizowanych procesów te rozbieżności są jeszcze większe. Planowanie społeczno-gospodarcze, rozwijając się własnym trybem, zagadnienia przestrzenne traktuje marginesowo, często jako niewygodne uwarunkowania lub wręcz bariery. Czynniki przestrzenne są traktowane jako zmienne, które komplikują modele prognozowania procesów rozwoju i chętnie są w prognozach pomijane. Krytycy publicznego planowania postrzegają w nim administracyjną barierę dla rozwoju gospodarczego. Zwykle podają zbyt długi czas przygotowania projektów planów, ich konfliktowość, nadmierną restryktywność wobec użytkowników przestrzeni, ograniczanie alokacyjnej roli rynków etc. W konsekwencji krótkookresowych sprzeczności sfery przestrzennej i gospodarczej dochodzi do politycznej deregulacji sfery funkcjonowania gospodarki przestrzennej i pogłębiona zostaje skala ułomności rynków nieruchomości.

Zintegrowane planowanie rozwoju, ukierunkowane na wprowadzanie zmian przestrzennych przy uwzględnieniu czynników społecznych i gospodarczych, powinno być więc wdrażane po to, by osiągnąć wyższe efekty i uniknąć szkód, jakie by zaistniały, gdyby takiej formy planowania nie stosowano.

Koncepcja ta oznacza *de facto* przyjęcie za cele rozwoju wyważonych i zintegrowanych kategorii, współdecydujących o trwaniu procesów społeczno-gospodarczych w długiej perspektywie, czyli rozwoju sustensywnego. Takimi megakategoriami o działaniu długofalowym i strategicznym stają się: środowisko naturalne i antropogeniczne. Te składowe, związane z gospodarowaniem przestrzenią, zaczynają już warunkować operacyjne (średnio- i krótkookresowe) cele strategii w sferze społecznej i gospodarczej (gospodarowanie z uwzględnieniem cech przestrzeni).

Przyjmując wyjściowe założenie, iż publiczne planowanie rozwoju jest oparte o paradygmat rozwoju sustensywnego, powstaje strategiczne pytanie: jak powinien wyglądać współczesny system zintegrowanego publicznego planowania rozwoju w praktyce?



Planowanie przestrzenne charakteryzuje się największym zintegrowaniem procesów decyzyjnych.

Według zachodniej literatury przedmiotu największym zintegrowaniem procesów decyzyjnych charakteryzuje się planowanie przestrzenne. Natomiast, ze względu na słabość instrumentów ekonomicznych i rozmyte kompetencje podmiotów polityki przestrzennej, które powinny wdrażać ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego, uważane jest ono za działanie mało skuteczne, a często obstrukcyjne wobec interesów sektora prywatnego. Z tego względu współczesna polityka regionalna, zorientowana na pobudzanie rozwoju w układach regionalnych (a obecnie terytorialnych), dostrzegając strukturalne i systemowe problemy optymalizowania rozwoju i planowania sektorowego, coraz mocniej lansuje potrzebę wprowadzenia podejścia zintegrowanego zarówno w samej polityce pobudzania rozwoju, jak i w metodach jego planowania. Planowanie i polityka przestrzenna są predestynowane do wprowadzenia na jego kanwie zintegrowanego podejścia.

Jednocześnie zrelatywizowana i wyodrębniona (terytorialnie) przestrzeń – w tej koncepcji – staje się długookresowym celem publicznych oddziaływań na rzecz poprawy jej zasobów – przede wszystkim walorów i sprawności funkcjonalnej szeroko rozumianego środowiska przyrodniczego i antropogenicznego (zagospodarowania przestrzennego), w którym żyje człowiek. Zintegrowana strategia rozwoju (ZSR) musi mieć zatem wielowymiarowy horyzont analityczny i decyzyjny. Dłuższy dla środowiska i wielkostrukturalnych elementów zagospodarowania przestrzennego i relatywnie krótszy dla sfery gospodarczej i społecznej – tak w części diagnostycznej, jak prospektywno-decyzyjnej.



Zintegrowana strategia rozwoju (ZSR) musi mieć wielowymiarowy horyzont analityczny i decyzyjny. Dłuższy dla środowiska i wielkostrukturalnych elementów zagospodarowania przestrzennego i relatywnie krótszy dla sfery gospodarczej i społecznej.

W modelu zintegrowanego planowania rozwoju, łączącym publiczne planowanie działań na rzecz przemian gospodarczych i społecznych z planowaniem przestrzennym, należy od nowa uporządkować i wyjaśnić relacje między podstawowymi sferami decydującymi o rozwoju zrównoważonym (sustensywnym).

Przestrzeń powinna być traktowana nie tylko jako uwarunkowanie dla rozwoju sfery społecznej i gospodarczej w długiej perspektywie trwania, ale jako strategiczny cel polityki – swoista wartość publiczna, która stanowi podstawę do formułowania celów i działań w polityce przestrzennej oraz przepisów ustawowych i miejscowych w regulacyjnych aktach planowania przestrzennego.



Przestrzeń powinna być traktowana nie tylko jako uwarunkowanie dla rozwoju sfery społecznej i gospodarczej w długiej perspektywie trwania, ale jako strategiczny cel polityki – swoista wartość publiczna, która stanowi podstawę do formułowania celów i działań w polityce przestrzennej oraz przepisów ustawowych i miejscowych w regulacyjnych aktach planowania przestrzennego.

Takie podejście diametralnie zmienia dotychczasową praktykę i metodologię, która była rozwijana przez środowiska planistów ekonomicznych i planistów sfery przestrzennej po 1993 roku. W nowej optyce niezbędne jest zatem odpowiednie powiązanie długofalowej perspektywy kształtowania przestrzeni ze średniookresowym punktem widzenia procesów społecznych i krótkookresowymi działaniami, wspierającymi wysoce dynamiczne procesy gospodarcze. W takich zróżnicowanych horyzontach czasowych należy prowadzić ewaluację korzyści i kosztów *ex ante* dla wskazywanych w strategii działań operacyjnych i projektów, niezależnie od formalnie przyjętego okresu ważności strategii.



W nowym podejściu planistycznym niezbędne jest odpowiednie powiązanie długofalowej perspektywy kształtowania przestrzeni ze średniookresowym punktem widzenia procesów społecznych i krótkookresowymi działaniami, wspierającymi wysoce dynamiczne procesy gospodarcze.

Specyfika planowania zintegrowanego

Istota planowania zintegrowanego nie leży w osiągnięciu zintegrowanego rozwoju (jak czasami na to się wskazuje), ale w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który, dobrze zastosowany, powinien prowadzić do wysokiego stopnia zespolenia podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do zapewnienia jakościowych celów rozwoju, w tym rozwoju sustensywnego.



Istota planowania zintegrowanego nie leży w osiągnięciu zintegrowanego rozwoju, ale w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który powinien prowadzić do zespolenia podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do zapewnienia jakościowych celów rozwoju, w tym rozwoju sustensywnego.

Dla praktyki planowania publicznego wprowadzenie planowania zintegrowanego jako powszechnie obowiązującej metody powinno zatem oznaczać dwie kwestie. Po pierwsze, każde wyspecjalizowane planowanie publiczne musi być planowaniem zintegrowanym pod względem metodologicznym. Już sam fakt zastosowania takiego myślenia i ewaluacji wielowymiarowych skutków w budowaniu ścieżek dojścia zbliży nas do optimum alokacyjnego pod względem rozwoju trwałego.

Po drugie, niezbędna jest zmiana struktur podmiotowych (organizacyjno-instytucjonalnych) w procesach decyzyjnych i podmiotu planu tak, aby mogły powstać zintegrowane strategie (plany) na różnych poziomach terytorialnej organizacji kraju (rozumiane jako kluczowe instrumenty aktywnej polityki rozwoju), służące scaleniu podsystemów – czyli zintegrowana strategia rozwoju kraju, zintegrowana strategia rozwoju regionu oraz (zintegrowana) strategia rozwoju miasta czy obszaru funkcjonalnego¹.

¹ Z pewnością nie można użyć określenia strategia zintegrowanego rozwoju kraju, regionu czy miasta, bo zintegrowanie nie może być samoistną funkcją celu rozwoju. Natomiast integrowanie może być celem operacyjnym, czyli sposobem działania, służącym osiągnięciu celów strategicznych i temu ma służyć praktyka planowania zintegrowanego.

Czym zatem jest, i jakie ma być, planowanie zintegrowane? Jest z pewnością planowaniem holistycznym, czyli obejmującym całościowe spojrzenie. Jest planowaniem wielodyscyplinarnym, wymagającym wiedzy z wielu dziedzin i dyscyplin. Kiedy potrzeba, jest planowaniem szczegółowym i wyspecjalizowanym, ale za każdym razem specjalistyczny plan i system decyzji uwzględnia złożone współzależności i powiązania oraz bazuje na kompleksowych rachunkach korzyści i kosztów. Jest w założeniach planowaniem prewencyjnym, chroniącym przed negatywnymi efektami zewnętrznymi ludzkiej działalności.

Można zatem przyjąć, że planowanie zintegrowane to holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do nich, uwzględniający najistotniejsze współzależności (relacje) między najważniejszymi elementami systemu sterowanego.

”

Można przyjąć, że planowanie zintegrowane to holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do nich, uwzględniający najistotniejsze współzależności (relacje) między najważniejszymi elementami systemu sterowanego.

Planowanie publiczne ma dwa wyraźne wymiary. Po pierwsze, jest procesem celowego działania władzy publicznej, a po drugie – instrumentem jej interwencji w przebieg rynkowej alokacji. Te dwa ujęcia są ściśle ze sobą powiązane, ale nie są tożsame. Pierwszy typ planowania powinien być procesem opcjonalnym, drugi obowiązkiem narzuconym prawem. W rezultacie planowania prakseologicznego mamy lepszy sposób realizacji kompetencji i alokacji środków budżetowych, którymi dysponuje władza publiczna. W przypadku drugim, plan ma zapewnić spełnienie określonych celów publicznych, wynikających z ustawowo nakreślonego zakresu interwencji i działań. Może być wewnętrznym zobowiązaniem do jego realizacji jako aktu kierownictwa, wyrazem polityki (informacją dla innych interesariuszy o publicznych zobowiązaniach) lub aktem prawa miejscowego i wówczas po jego uchwaleniu reguluje np. procesy budowlane użytkowników, działających na terenie objętym wiążącymi ustaleniami planu.

Trzeba też wyraźnie oddzielić fazę procesu planowania od aktu polityki (tzw. aktu kierownictwa wewnętrznego) i aktu prawa miejscowego (regulacyjnego). Są to tzw. rezultaty procesu planowania. Akty takie obowiązują, dopóki w wyniku procesu planowania nie nastąpi kolejna decyzja o wprowadzeniu w życie nowego aktu politycznego lub aktu regulującego działalność inwestorską. Ponieważ plan i planowanie dotyczą przyszłości, plan regulacyjny (miejscowy) w zakresie zagospodarowania przestrzennego także odnosi się do stanów przyszłych, bowiem prognozuje negatywne skutki zewnętrzne i je ogranicza lub wskazuje przez odpowiednie regulacje możliwości optymalizacji skutków zewnętrznych, pozytywnych. W takim modelu akt kierownictwa wewnętrznego jest aktem (politycznym) o charakterze integrującym decyzje sfery gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Natomiast akty planowania przestrzennego, których zasady i procedury określa akt kierownictwa wewnętrznego (zintegrowana strategia lub/i powiązany z nią dokument operacyjny wyrażający politykę w odniesieniu do przestrzeni), są już aktami prawa miejscowego powszechnie obowiązującego.

”

Planowanie zintegrowane, uwzględniające gospodarowanie przestrzenią na poziomie gminy, musi ewoluować w stronę większej elastyczności procesów planistycznych i takich regulacji użytkowania przestrzeni, które odpowiadają procesom gospodarczym i społecznym w perspektywie długofalowej.

Planowanie zintegrowane, uwzględniające gospodarowanie przestrzenią na poziomie gminy, musi ewoluować w stronę większej elastyczności procesów planistycznych i takich regulacji użytkowania przestrzeni, które odpowiadają procesom gospodarczym i społecznym w perspektywie długofalowej. Plany zintegrowane nie mogą być zatem nadmiernie szczegółowe, ponieważ będą szybko się dezaktualizowały. Powinny koncentrować się na ochronie i wzmocnieniu wartości i walorów ważnych w długiej perspektywie trwania. Jednocześnie, z uwagi na wysoką dynamikę współczesnej gospodarki, należy wprowadzić równie elastyczne metody w procesach planistycznych oraz specyficzne formy zapisów ich ustaleń. Istotą sprawy jest dostosowawczość procesu planowania, a nie samo jego stworzenie. Chodzi o plan dla stale przekształcającej się gospodarki, który chroni to, co jest najważniejsze w perspektywie długiego trwania, czytelnie definiuje interes publiczny i pozwala na zachowanie ciągłości procesów gospodarczych, społecznych i budowlanych w dynamicznie zmieniającej się sytuacji.



Planowanie zintegrowane wymaga bardzo wysokiej sprawności służb planistycznych. Elastyczność tego procesu wymaga szczególnych umiejętności ze strony planisty reprezentującego interesy miasta i odpowiedniego wsparcia prawnego dla procedur negocjacyjnych.

Powstaje zasadnicze pytanie: czy zintegrowanie planowania pod względem proceduralnym będzie rozwiązaniem wystarczającym, czy niezbędne jest zintegrowanie planów? Chcę podkreślić, iż chodzi o wprowadzenie do polityki rozwoju planów zintegrowanych, a nie tylko lansowanie procedur takiego planowania. Znowelizowana w 2020 roku ustawa o polityce rozwoju, wprowadzająca podstawy zintegrowanego planowania rozwoju, nie jest pod tym względem konsekwentna. Każdy plan musi zawierać tzw. wiążące ustalenia, wynikające z ochrony interesów publicznych, w tym w odniesieniu do określonych obszarów funkcjonalnych i problemowych oraz gmin samorządowych, zgodnie z zasadą subsydiarności.

Planowanie zintegrowane wymaga bardzo wysokiej sprawności służb planistycznych. Elastyczność procesu planowania wymaga szczególnych umiejętności ze strony planisty reprezentującego interesy miasta i odpowiedniego wsparcia prawnego dla procedur negocjacyjnych.

Z uwagi na fakt, że w planowaniu zintegrowanym procesy zagospodarowania przestrzennego nadal będą wymagały utrzymania ich regulacyjnych ustaleń, to wprowadzenie takiego planowania rozwoju jednostki terytorialnej do praktyki musi się także odbywać na drodze legislacyjnej.

Zespolenie planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym potrzebuje skoncentrowania się na sprawach kluczowych, tj. takich, które mają realne znaczenie dla wywoływania zmian. Istotnym elementem powinno być podejście nastawione na wdrażanie zintegrowanych projektów.

Rekomendacje

Zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym wymaga nowych, adekwatnych regulacji w sferze prawa materialnego, normującego gospodarowanie nieruchomościami i środowiskiem, koniecznych dla wzmocnienia ekonomicznego sensu regulacyjnego planowania przestrzennego, w tym m.in.:

- wprowadzenie opłat od przyrostu wartości nieruchomości i podatku od wartości nieruchomości;
- zarządzenie zwiększonego podatku od niezabudowanych terenów budowlanych;
- przejmowanie nadwyżek spekulacyjnych z obrotu nieruchomościami, wygenerowanych w procesie „lobbowania”, o przeznaczeniu terenów na cele budowlane w planach zagospodarowania niezgodnie z interesem społecznym;
- powiązanie planów wojewódzkich z planem krajowym poprzez system wiążących ustaleń dla ochrony interesów publicznych z prawem powszechnie lub terytorialnie obowiązującym;

- wprowadzenie obowiązkowej parcelacji i reparcelacji terenów w planowaniu miejscowym (ważny instrument na rzecz opanowania chaosu przestrzennego, redukcji publicznych kosztów obsługi terenów oraz kształtowania zabudowy pod kątem adaptacji do zmian klimatu);
- stworzenie funduszy kompensacji i skutków lokalizacji inwestycji danego celu publicznego.

O autorze

Prof. dr hab. **Tadeusz Markowski** – pierwszy wiceprzewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk. Członek Miejskiej i Wojewódzkiej Komisji Urbanistycznej w Łodzi. Od ponad 40 lat wykłada na Uniwersytecie Łódzkim. Kierownik Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich. Naukowo interesuje się rozwojem regionalnym i lokalnym oraz przygotowuje liczne ekspertyzy dla Rządu RP na potrzeby polityki regionalnej i planowania przestrzennego. W przeszłości był m.in. członkiem Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Ministrze Budownictwa, wielokrotnym członkiem Rady Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz członkiem Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP Lechu Kaczyńskim.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Partnerzy numeru

