

TADEUSZ MARKOWSKI

Uniwersytet Łódzki

POLITYKA URBANISTYCZNA PAŃSTWA – KONCEPCJA, ZAKRES I STRUKTURA INSTYTUCJONALNA W SYSTEMIE ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA ROZWOJEM

Abstract: State Urban Policy – concept, Institutional scope and structure in integrative management of the development. The management of space, as a common good, closely linked with economic and social development in Poland – meets a number of barriers. One of the major barriers is flawed and inefficient system of spatial planning and the lack of explicit national urban policy. The causes of this situation are manifold and complex. There is a weak understanding that spatial planning has regulatory function and that is a main measure of intervention in inefficient – by its nature – market mechanism of real estate development and location of new construction objects. The existing in Poland since 2015 formal document under the title “National City Policy” is in fact the part of cohesion policy. It formulates only very soft policy recommendations concerning spatial development which are identified in different cities and their functional areas, whereas financial measures go separately through sectoral programs.

In the article author consider the future place of national urban policy in integrative system of development policy which combine economic, social and build environmental dimensions. Than he analyzes the relationship between national spatial policy and the urban polices at the national and local level. Finally he presents some general conclusions and recommendations. According to the author, because of complexity of the issues and challenges, the detailed formulation of state urban policies and its implementation must lie within the competence of a strong governmental institution (responsible for research, monitoring and evaluation, elaboration of visions and scenarios in a broad global context). The primary partner in the state urban policy, co-responsible for its success, should be adequately, provincial and local governments. Through the cooperation of state and territorial authorities, is the most strongly manifested multilevel model of “public governance”. The special role belongs to the local authorities due to their assigned competence in creation of local by law in respect of land use and building allocation. Efficient urban policy must have two dimensions; horizontal and territorial. Horizontal domain should belong to the state (national planning, passing the law, systemic intervention, etc.). Territorial dimension should belong first of all to local urban policies but

formulated and implemented within the framework and measures defined by national spatial policy and operational state urban policies.

Keywords: urban politics, urban policy, spatial planning, integrative governance of development

JEL code: R58

1. Polityka – kontekst teoretyczny

Gospodarowanie przestrzenią jako wspólnym dobrem ściśle powiązanim z procesami rozwoju gospodarczego i społecznego napotyka w Polsce szereg barier. Jedną z istotniejszych jest wadliwy i nieskuteczny system planowania przestrzennego. Przyczyny tego stanu są wielorakie i złożone. Małe jest zrozumienie, że planowanie przestrzenne w swej funkcji regulacyjnej jest jednym z najważniejszych instrumentów interwencji w niesprawne – ze swej natury – rynkowe mechanizmy lokalizacji obiektów budowlanych. Te procesy i zjawiska nie są znane nie tylko przeciętnemu obywatelowi, politykom, ale także decydentom i profesjonalistom zajmującym się projektowaniem urbanistycznym i architektonicznym. Ogranicza to możliwość racjonalnego prowadzenia dialogu i poszukiwania kompromisów wokół ochrony interesów publicznych jako podstawowego celu interwencji planistycznej. Do słabego rozumienia istoty funkcjonowania gospodarki przestrzennej i potrzeb regulacji tej sfery przyczynia się w dużym stopniu żargon zawodowy i bezkrytyczne wprowadzanie obcych pojęć do naszego języka. Pogłębiają one chaos w komunikacji i wręcz prowadzą do jałowych debat i błędnych decyzji naprawczych zarówno na poziomie rządowym, jak i samorządowym.

Polska nie jest liderem zmian i postępu w globalnej gospodarce. Z tej racji nie jesteśmy innowatorami w dziedzinie odkrywania reguł, praw i metod w naukach ekonomicznych, społecznych czy też we wprowadzaniu nowoczesnych metod zarządzania biznesowego i publicznego. Zatem nasz język musi adaptować lub wprowadzać nowe pojęcia lub szukać ułomnych synonimów czy wręcz substytutów. Obecnie nośnikiem nowych idei, reguł działania, nowych procesów i nazw rzeczy jest z oczywistych względów język angielski. W przypadku wprowadzania nowych technologii proces ten odbywa się w miarę sprawnie i bez interwencji politycznej. Inaczej to wygląda w naukach społecznych i ekonomicznych. Z uwagi na nienadążanie naszej nauki za ekonomią światową z zakresu polityki i ekonomii gospodarczej nowe pojęcia wprowadzane są na skrót. Najczęściej przez dość swobodne interpretacje dokumentów europejskich ze strony urzędników i naszych tłumaczy. Raz wprowadzone „byty” w oficjalnych dokumentach rządowych stają się przedmiotem dalszej wtórnej interpretacji, często bezsensownej apologety, a nawet budowania ułomnych konceptów także wśród naukowców. Przykładem niech będzie właśnie nadużywane w Polsce słowo polityka. W języku angielskim mamy takie pojęcia, jak: *politics*, *policy*, każde ma inne znaczenie. W Polsce *policy* jest także tłumaczone jako polityka. Tymczasem *policy* po angielsku oznacza kierunki działań lub grupę pragmatycznych kierunków działań, którą prowadzi lub zamierza – w specyficznej dziedzinie – prowadzić np. rząd lub samorząd.

W niniejszych rozważaniach skupiono się tylko na konsekwencjach bezkrytycznego stosowania pojęcia polityka do wszelkich działań rządu i samorządu. Kwestia ta ma nie tylko wymiar semantyczny. W naszych warunkach ma silny wpływ na formy interwencji publicznej w procesy rozwojowe.

Przykładem takiej złej interpretacji jest raport o stanie urbanizacji w Polsce, przygotowany przez OECD. Po angielsku nosi on nazwę *Urban Policy Reviews: Poland* [2011]. Jego celem była ocena procesów urbanizacji i problemów z tym związanych oraz sformułowanie strategicznych rekomendacji dla polskiego rządu dla prowadzenia działań (*policies*) wobec procesów urbanizacyjnych. Natomiast tytuł raportu w języku polskim brzmi: *Przegląd OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce*. W rezultacie swobodnej interpretacji zastosowanej w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju Regionalnego wylansowano potrzebę opracowania krajowej polityki miejskiej. W konsekwencji przygotowanego raportu przez ekspertów OECD na zaproszenie polskiego rządu powstał w jego następstwie krajowy dokument pod nazwą *Krajowa Polityka Miejska* (KPM). Kładzie ona nacisk na różnie definiowane obszary miejskie a nie na procesy urbanizacji i związane z tym problemy, które to były przedmiotem analizy ekspertów OECD. Nasz dokument jest de facto próbą terytorialnej alokacji środków na miejskie obszary funkcjonalne w ramach polityki regionalnej, a dokładnie polityki spójności finansowanej przez UE. Taka nazwa sugeruje, że rząd prowadzi politykę wsparcia wobec miast, a nie wobec procesów urbanizacji. Z takiego zdefiniowania polityki miejskiej logicznie wynika, że musimy mieć politykę miejską i wiejską. Pokazała to też debata publiczna. Jeśli bowiem mamy politykę miejską rządu to miasta twierdzą, że to one są podmiotami i partnerami tej polityki. Polityka miejska wynika z ustawy ustrojowej dzielącej gminy na miejskie i wiejskie. W konsekwencji takiej interpretacji gminy wiejskie powinny prowadzić politykę wiejską, choć wiemy, że niejedna gmina wiejska ma więcej z miasta niż chyląca się ku upadkowi peryferyjna gmina miejska. Takie bezmyślne wprowadzanie pojęć doprowadziło do wieloletniej jałowej dyskusji nad tym, czym jest i ma być polityka miejska w Polsce. Dyskusja nadal jest prowadzona, ale w ramach interwencji związanych z polityką spójności i dostępem do funduszy z UE, spychając dyskusję nad polityką przestrzenną i urbanistyczną państwa na margines.

W Polsce każdy resort prowadzi własną „politykę”. W nowej koncepcji „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” [SOR 2016] nad tym wszystkim ma być zintegrowana polityka rozwoju. W jej ramach lansuje się potrzebę zarządzania politykami publicznymi. Jeśli zaczniemy zarządzać politykami, to z istoty procesu zarządzania wynika, że musimy ograniczyć autonomię w politykach resortowych. Tak więc może tzw. polityki resortowe to nie są de facto „polityki”, tylko programy działań, które muszą być skoordynowane z rządową polityką rozwoju kraju. Na tym przykładzie wyraźnie widać pułapki pojęciowe, które w praktyce mają dużo większe konsekwencje społeczne i gospodarcze.

Jeśli przyjmiemy, że sformalizowana „operacyjna polityka” władzy publicznej ma być planem działań nastawionym na wdrażanie określonych celów operacyjnych i zadań w określonym horyzoncie, będących pochodną (dekompozycją) wyznaczonych kierunków w dokumentach wyższej rangi, to zakładamy, że użycie dwuznacznego pojęcia „polityka publiczna” powinno być związane z ustalonym sektorem lub grupą celów, czyli musi być polityką przymiotnikową.

Mimo dwuznaczności pojęcia „polityka” w języku polskim, wydaje się, że polskie określenie „polityki publiczne” sugeruje wystarczająco mocno, iż występuje w nich uwikłanie polityczne (*politics*). Zastosowanie zatem w języku polskim terminu „polityka przestrzenna” zamiast „publiczne działania na rzecz przestrzeni” jako odpowiednika angielskiego *spatial policy*, bardziej oddaje stopień faktycznego uwikłania politycznego w sferę gospodarowania przestrzenią niż to, co kryje się za angielskim pragmatycznym określeniem. Każdy program działań władzy publicznej zawiera bowiem w istocie rzeczy kontekst polityczny związany z wyborem kierunków działań rozpatrywanych przez pryzmat elektoratu, a nie tylko przesłanki wynikające z racjonalności ekonomicznej. Możemy zatem przyjąć, że polska „polityka publiczna” uwzględnia prawa i kompetencje rządzących na każdym szczeblu do sprawowania władzy i używania określonych instrumentów władczych. Trzeba mieć świadomość, że zakres autonomii politycznej i kompetencji na poziomie rządu jest szeroki, a na poziomie samorządu relatywnie niski. Jest on określany m.in. ustawami ustrojowymi i innymi aktami wyższego rzędu. Każda zatem „policy” prowadzona przez wybieralne władze publiczne pozostaje pod wpływem interesu „politycznego” rozumianego, jako uwarunkowanie i determinanta działań nakierowanych także na utrzymanie się u władzy.

Tak rozumiane *policies* mają zatem dwa wymiary. Po pierwsze są prakseologicznym działaniem interweniującym (korygującym) w systemy rynkowe i inne relacyjne systemy wymiany (np. społeczne) pod kątem pobudzania procesów rozwojowych w sferze gospodarczej i społecznej a po drugie są sposobem na utrzymanie się przy władzy, czyli są działaniami nakierowanymi na spełnienie oczekiwań i wartości swojego i domniemanego (docelowego) elektoratu.

Ten wymiar władczy przenika wszystkie działania (*policies*) władz publicznych na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji państwa, a stopień ich upolitycznienia jest bardzo zróżnicowany i zmienny w czasie. Możemy zatem skonstatować, że w każdej *policy* jest warstwa *politics*, a jej wymiar zależy od uwarunkowań historycznych, wartości społecznych, stopnia urynkowienia sfery społecznej, poziomu rozwoju gospodarczego, dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego, sprawności rynków sfery gospodarczej, formy dystrybucji i świadczeń publicznych itd.

W każdej polityce sektorowej i horyzontalnej możemy zaobserwować pewien stopień „politycznego uwikłania” osób sprawujących władzę w działania nastawione na utrzymanie się przy władzy lub wykorzystywanie instrumentów sprawowania władzy do osiągnięcia własnych interesów. Z pewnością warto mieć wiedzę o poziomie upolitycznienia różnych działań publicznych na wszystkich poziomach sprawowania władzy. Takie badania nad sferą działań publicznych należy ciągle prowadzić, gdyż wiedza o tych czynnikach jest niezbędna do budowania adekwatnych systemów prawnych i instytucjonalnych służących usprawnianiu procesów zarządzania w sferze publicznej. Z pewnością im większe ułomności strukturalne w świadczeniu usług związanych z daną sferą publiczną, tym stopień upolitycznienia wydaje się większy. Potwierdza to praktyka krajów wysoko rozwiniętych o dojrzałych systemach demokratycznych. Dzięki tej wiedzy możemy doszukiwać się zależności między stopniem upolitycznienia a możliwościami zastosowania prakseologicznych schematów i algorytmów zarządzania publicznego.

Środkami związanymi ze sprawowaniem władzy (*power*) na poziomie lokalnym są: lokalna policja, kolegia samorządowe, stanowienie przepisów prawa miejscowego, porządkowego, kary i opłaty, podatki lokalne, system wyborów reprezentacji władzy samorządowej itd. Używanie określenia „polityka” do sfery działań publicznych będzie oznaczało zatem, że część celów jest formułowana w drodze wyboru politycznego uwarunkowanego zasadami wyborczymi i wartościami, którymi kieruje się elektorat, a które są rozpoznawane w demokratycznym systemie wyborczym oraz partycypacyjnym współwładztwie (jeśli dotyczy to dojrzałego społeczeństwa obywatelskiego). Natomiast operacjonalizacja tak rozumianej polityki nie ma już tak wyraźnego charakteru politycznego, a raczej nie powinna mieć. Przynajmniej teoretycznie powinna mieć charakter prakseologicznego planowania i projektowania działań. Fazę tę można zatem zaliczyć do „publicznego zarządzania rozwojem”. Musimy się jednak zgodzić, że w działaniach władz publicznych w pierwszej fazie definiowania celów, obok kryteriów racjonalności ekonomicznej i kryteriów mierzalnych, wchodzi kryteria wartościowania politycznego związanego z mechanizmami sprawowania władzy. Można je traktować jako swoiste uwarunkowania, trudno zmienialne w krótkim okresie.

To rozróżnienie aspektów politycznych (*politics*) i publicznych działań *policy* w praktyce funkcjonowania struktur samorządowych ma istotne znaczenie dla poprawnego prowadzenia badań nad problematyką miejską zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej.

2. Polityka w badaniach miejskich

Polityczne aspekty funkcjonowania miast zostały opisane w bogatej literaturze światowej¹. W Polsce tego typu problematyka badawcza jest na początku swojej drogi. Trzeba podkreślić, że tzw. zagadnienia *urban politics* czy *city politics*, praktycznie w Polsce nie były rozwijane. Trzeba także przy okazji skonstatować, że w dziedzinie politologii polski dorobek jest mniej niż skromny, a ponadto wywodzi się bardziej z historii doktryn politycznych niż nauk o polityce (*political sciences*).

W polskiej literaturze zagadnieniami sprawowania władzy w ośrodkach miejskich w kontekście politycznym zajmują się głównie socjologowie [m.in. Jałowiecki, Szczepański 2002] oraz geografowie [Lackowska 2014, Sagan 2017]. Ostatnia książka Iwony Sagan *Miasto, nowe kwestie i nowa polityka* [2017] jest właśnie poświęcona kwestii sprawowania władzy rozpatrywanej przez pryzmat rozwiązywania miejskich problemów. Autorka jednak nie pokusiła się o krytyczny stosunek do definicji polityki miejskiej przyjętej w rządowym dokumencie KPM i relacji między *politics* i *policy*. Stąd też „niedoświadczony badacz” znajdzie w niej uzasadnienie dla wieloznacznej interpretacji pojęcia polityki miejskiej. Na uwagę zasługuje też książka Marty Lackowskiej pt. *Miejska polityka zagraniczna. Koncepcja przeskalowania w doświadczeniach polskich miast* [2014]. Autorka zajmuje się kwestią prowadzenia polityki zagranicznej przez

¹ Badania są prowadzone przez politologów, socjologów, geografów zajmujących się kwestią sprawowania władzy [por. Levine, Ross 2001, Orr, Johnson 2008, Bridges 2009, Swyngedouw 2009, Davies, Imbroscio 2010, The Oxford Handbook of Urbans Politics 2012, Rodgers i in. 2014].

władze miast polskich. Trzeba podkreślić, że przedmiotowa publikacja ma charakter interdyscyplinarny. Wchodzi na grunt geografii politycznej, politologii i nauk o zarządzaniu. Autorka jednakże nie określiła w czytelny sposób relacji między polityką władz miejskich a zarządzaniem miastem. Związek ten jest co prawda oczywisty, ale zarządzanie, jak wykazano wyżej, jest częścią polityki, a nie jej substytutem, nawet jeśli zarządzanie miastami nazwiemy *governance*. Autorka przebadła zachowania ośrodków władzy dużych miast i w rezultacie przeprowadzonych badań stwierdza, że samorządy dużych miast, a przede wszystkim ich administracja, mają aspiracje do „zachowań” politycznych, tradycyjnie przypisywanych władzom państwowym w szczególności w domenie dyplomacji międzynarodowej. Jest to ważny wkład do interdyscyplinarnych badań z zakresu politycznych studiów miejskich, rozpoczynających ciekawe i potrzebne badania z zakresu *urban policy* i *urban politics*, uwzględniające nowe relacyjne podejście.

Zagadnienia *politics* nie są także u nas przedmiotem szerszych badań w odniesieniu do wszelkiego typu jednostek samorządu terytorialnego. To, co znajdujemy w literaturze przedmiotu, to opisy i analizy normatywne, bazujące na ustawach ustrojowych, najczęściej analizy wyników wyborczych itd. Polityczny wymiar funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest często rozpatrywany przez stopień upolitycznienia lub upartyjnienia samorządów. To ostatnie określenie nabrało już pejoratywnego znaczenia. Debaty te sugerują, że samorząd terytorialny, aby był sprawny w działaniu na rzecz podnoszenia warunków bytowych, nie powinien być upartyjniony. Jest to jednak teza z góry skazana na niepowodzenie. Może być jednak groźną sugestią do recentralizacji władzy, ograniczania demokracji lokalnej (samorządności) i realnego ograniczenia zakresu kompetencji JST. Już obecnie wyraźnie widzimy stały i niekontrolowany proces ograniczania i usztywniania kompetencji JST przez wprowadzanie do porządku prawnego zasady „tylko to jest dozwolone, co jest uregulowane”, w miejsce podstawowej zasady terytorialnej organizacji państwa demokratycznego: „wszystko jest dozwolone, co nie jest zabronione”. Ta druga zasada legła przecież u podstaw polskiej reformy samorządu terytorialnego, czyli jest jedną z kluczowych zasad związanych z samorządnością na równi z zasadą subsydiarności i domniemania kompetencji na najniższym poziomie.

Możemy sobie zadać pytania, kiedy *politics* jest społecznie konstruktywna, a kiedy destrukcyjna? Jakie są potrzebne mechanizmy instytucjonalne (społeczne i prawne), aby ograniczyć jej destrukcyjne działanie? Każde demokratyczne społeczeństwo buduje swój porządek instytucjonalny, którego współczesnym wyrazem jest konstytucja. Jej zadaniem jest m.in. ograniczenie upolityczniania tych działań, które powinny być prowadzone na rzecz wspólnotowego interesu publicznego, np. wolności, równości, sprawiedliwości, czyli tzw. praw podstawowych. Przejawem negatywnego upolitycznienia jest wspomniane wyżej „upartyjnienie” działań sfery publicznej, które w praktyce oznacza najczęściej działania będące próbą wykluczenia z benefitów publicznych osób spoza partii lub tych członków społeczności, którzy nie podzielają wartości reprezentowanych przez rządzącą partię.

3. Polityki publiczne w praktyce

W praktyce sprawowania władzy państwowej wykształciły się określone domeny *public policies*, które ze względu na swoją specyfikę uzyskały swoistą autonomię, doczekały się silnego formalnego zinstytucjonalizowania i mają własne zaplecze naukowo-badawcze.

Do tradycyjnych polityk przymiotnikowych (celowościowych) należą: polityka obronna, polityka gospodarcza, przemysłowa, rolna i leśna, polityka mieszkaniowa, polityka zdrowotna, polityka socjalna, polityka edukacyjna, polityka pracy, polityka zabezpieczenia społecznego, polityka naukowa i badawcza, polityka przestrzena, urbanistyczna, budowlana, polityka ochrony środowiska, polityka transportowa z wszelkimi jej subpolitykami (lotniczą, kolejową, morską), polityka rozwoju, polityka regionalna i jej odmiany, takie jak: polityka spójności, polityki terytorialne, w tym polityka miejska itd.

Większość wymienionych polityk ma sektorowy charakter. Zmiana czynników napędowych współczesnej gospodarki stanowi wyzwanie dla tradycyjnych modeli i metod prowadzenia interwencji publicznych. Kierunek tych zmian wyznaczają takie słowa kluczowe, jak: większa spójność działań, holistyczność podejścia, zintegrowane planowanie rozwoju, zintegrowany model zarządzania rozwojem itd. We współczesnej koncepcji holistycznego podejścia do problematyki rozwoju stwarza to istotne problemy koordynacyjne z prowadzonymi w sposób tradycyjny politykami, bowiem cele sektorowych kierunków działań wraz z wewnętrznymi, ukrytymi i nieformalnymi interesami biurokratycznych i politycznych urzędów administracji publicznej, są na ogół sprzeczne z długookresowymi i holistycznie ujmowanymi celami rozwoju kraju.

Nowy kierunek zmian w prowadzeniu polityk rozwojowych w krajach wysoko rozwiniętych oznacza zwiększenie zakresu (polityk) działań zorientowanych horyzontalnie i terytorialnie, a w przypadku utrzymania wyspecjalizowanych polityk sektorowych – także większe zintegrowanie z innymi sektorowymi i horyzontalnymi politykami z uwzględnieniem wymiarów terytorialnego i przyrodniczego. System polityk publicznych z pewnością będzie ulegał dalszym przemianom z uwagi na konieczność coraz większego zintegrowania procesów decyzyjnych nie tylko w sferze społecznej, ale też gospodarczej i szeroko rozumianej środowiskowej. Wynika to z wpływu postępu cywilizacyjnego, wyzwań globalizacyjnych i zmian klimatycznych.

Praktyczne wprowadzenie nowych modeli i metod planowania i zarządzania musi być dopasowane do specyfiki każdego kraju zgodnie z zasadą szczególności. Według OECD „Oznacza ona zachętę do tworzenia unikalnych rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych przystających do zróżnicowanych potrzeb, przy jednoczesnym poszanowaniu uniwersalnych zasad demokratycznych i praw człowieka” [OECD 2002].

Możemy się zatem pokusić o dość oczywistą rekomendację, że na każdym etapie rozwoju społecznego powinniśmy określić najbardziej adekwatną strukturę rodzajową relatywnie autonomicznych polityk publicznych, ich wzajemne relacje, stopień zintegrowania oraz skalę „uwikłania politycznego”. W polskich warunkach nie podjęto dotąd żadnej próby racjonalizacji polityk publicznych. Traktuje się je jako domenę działań partyjnych, a strukturę i zakres sfery publicznej dowolnie kształtują partie,

nie kierując się przy tym żadnymi racjonalnie uzasadnionymi przesłankami społecznymi i ekonomicznymi.

4. Zintegrowana polityka rozwoju a polityka przestrzenna i urbanistyczna

To, co się daje zauważyć w działaniach polskich władz na rzecz kształtowania nowego modelu polityki rozwojowej pod wpływem UE i jej polityki spójnościowej, to próby wprowadzania zintegrowanego modelu polityki rozwojowej oraz położenie akcentów na jej terytorialny wymiar. Nadal jednak obserwujemy nieudane próby reformy polityki publicznej wobec zagospodarowania przestrzeni, procesów osadniczych oraz znaczące upolitycznienie takich sfer interwencji publicznych, jak infrastruktura transportowa, opieka zdrowotna, pomoc społeczna i transfery zabezpieczenia emerytalnego.

Polityka przestrzenna jest szczególną domeną interwencji publicznej. Ma ona charakter terytorialny (obszarowy) i horyzontalny, oddziałuje na procesy długookresowe. Nie może i nie powinna być utożsamiana tylko z rozmieszczeniem inwestycji celu publicznego. Jest silnie powiązana z ułomnymi rynkami nieruchomości i wszelkimi towarzyszącymi temu zjawisku wyzwaniami, takimi jak: spekulacje gruntami, wywoływanie baniek spekulacyjnych, kryzysów koniunkturalnych i strukturalnych w gospodarce itd. Działania w tej sferze współdecydują o jakości środowiska antropogenicznego i przyrodniczego. Określa ona rozwiązania i sposoby interwencji istotne w długiej perspektywie. To w tej sferze działań i wiedzy możliwe jest określenie uwarunkowań ważnych dla utrzymania trwałego rozwoju oraz wprowadzanie regulacji i działań ograniczających negatywne skutki innych działań ze sfery gospodarczej, społecznej i związanych z nimi polityk (*policies*). Politykę przestrzenną w zależności od potrzeb można zdekomponować na inne szczegółowe (kierunkowe) polityki, np. wobec obszarów rolniczych, wodną, obszarów leśnych, ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego itd. Niezaprzeczalnie najbardziej istotną sub-polityką w ramach polityki przestrzennej jest polityka osadnicza, a szerzej rzecz ujmując polityka urbanistyczna (*urban policy*). Warto tu przytoczyć, jak do koncepcji polityki urbanistycznej podchodził w 2012 roku zespół Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (GKUA), który przygotował koncepcję celów i kierunków tej polityki [*Cele i kierunki polityki miejskiej 2012*]:

„Polska polityka urbanistyczna powinna uwzględnić najważniejsze kierunki wywodzące się z idei miasta europejskiego. Musi być zorientowana na nowe programy, i na usuwanie systemowych barier i przyczyn deformujących strukturę przestrzenne oraz usuwanie zaszłości historycznych wynikających z cech gospodarki scentralizowanej i upadłego ustroju realnego socjalizmu.

Przyjmując, że podstawą polskiej polityki miejskiej jest paradygmat rozwoju zrównoważonego, wpisany w ustawę zasadniczą, którego istotnym atrybutem jest ład przestrzenny, uważamy, iż strategiczna polityka państwa powinna zmierzać do osiągnięcia następującej wizji miasta:

- Miasta bezpiecznego i zdrowego

- Miasta społeczeństwa obywatelskiego
- Miasta konkurencyjnego i innowacyjnego
- Miasta oszczędzającego zasoby
- Miasta dbającego o swą tożsamość, ład przestrzenny i architekturę
- Miasta dobrze zarządzanego”.

Tak rozumiana polityka urbanistyczna powinna być przede wszystkim zintegrowana z polityką rozwoju w jej wymiarze regionalnym i terytorialnym.

5. Polityka rozwoju wobec miast (KPM) a polityka urbanistyczna

Podjęta próba terytorializacji polityki rozwoju w miejsce tradycyjnie pojmowanej interwencji w administracyjnie i statystycznie zdefiniowane regiony stwarza nowe problemy interpretacyjne. Unia Europejska dąży do w miarę obiektywnej alokacji środków według kryteriów statystycznych. Stara się ujednoczyć ramowe zasady delimitacji jednostek statystycznych tak, aby ograniczyć uznaniowość przy alokacji środków pomocowych i możliwości statystycznej manipulacji przy ich pozyskiwaniu. Tym celem mają służyć m.in. zasady klasyfikacji terytorialnych jednostek statystycznych w krajach UE, znane jako NUTS. Jednakże we współczesnych złożonych procesach rozwoju tak prowadzona statystyka regionalna nie jest instrumentem wystarczającym do efektywnej alokacji środków pod kątem obecnych i antycypowanych procesów rozwojowych oraz dynamicznie zmieniających się relacji gospodarczych i społecznych w regionach ekonomicznych. Nomenklatura statystyczna jednostek terytorialnych nie przystaje do współczesnego dynamicznego procesu rozwoju. Problemem stają się „granice administracyjne”, a de facto „polityczne interesy władz lokalnych” rozgrywane w granicach administracyjnych. Szczególnie w przypadku, kiedy jednostki podziału administracyjnego związanego z terytorialną organizacją państwa nie odpowiadają zmieniającym się relacjom ekonomicznym i społecznym. Stąd też pojawiło się hasło terytorializacji polityki rozwoju, która powinna uwzględniać powiązania funkcjonalne i kapitały rozwoju integrowane w ramach obszaru funkcjonalnego. Ten terytorialny wymiar jest koncepcją mającą dobre teoretyczne przesłanki [Markowski 2016]. Jednakże w naszych warunkach koncepcja ta nie jest czytelna i zrozumiała dla JST. Rząd, starając się uwzględnić w polityce rozwoju wymiar terytorialny, także nie do końca jasno przedstawia jej istotę. Przykładem jest właśnie tzw. polityka miejska. Teoretycznie jest to koncepcja zakładająca, że środki wsparcia będą alokowane na obszarach funkcjonalnych. Stąd pojawiają się koncepty miejskich obszarów funkcjonalnych czy też tzw. obszarów strategicznej interwencji. Niestety kryteria ich wydzielenia na razie są niejasne, często zbyt uproszczone, czasem bazujące na ułomnej statystyce. Ta, skądinąd słuszna, koncepcja napotyka na szereg problemów wdrożeniowych, zwłaszcza jeśli próbuje się narzucić do ich delimitacji kryteria statystyczne mające, jak wiemy, szereg ułomności. Szczególne problemy pojawiają się przy przechodzeniu na niższy poziom analiz terytorialnych, gdzie trudno uzyskać porównywalność różniących się strukturalnie i funkcjonalnie jednostek.

Terytorialnie zdefiniowana „polityka” wobec miast jest próbą terytorializacji polityki rozwoju na skoncentrowanych układach urbanizacyjnych, tzw. miejskich

obszarach funkcjonalnych (MOF). Nie może ona jednak zastąpić polityki urbanistycznej. Trzeba wyraźnie podkreślić, że polityka urbanistyczna nie jest tożsama z *Krajową Polityką Miejską* (KPM), która formalnie została ogłoszona w roku 2015 przez MR. Obecnie formalnie obowiązujący dokument *Krajowej Polityki Miejskiej* rodzi szereg problemów i zagrożeń dla poprawnego określenia miejsca i roli polityki urbanistycznej w nowym modelu zintegrowanego planowania rozwoju. Problem pogłębia fakt, że państwo polskie wycofało się z prowadzenia oficjalnej polityki przestrzennej, w tym polityki urbanistycznej, oddając system funkcjonowania gospodarowania przestrzenią żywiłowemu grom rynkowemu, na dodatek prowadzonym w patologicznym środowisku prawnym, w powiązaniu z narastającym populizmem politycznym i spekulacjami inwestorsko-deweloperskimi.

W rezultacie braku polityki przestrzennej i urbanistycznej mamy nie tylko skumulowane problemy historyczne, ale coraz większe problemy generowane przez patologiczną sferę regulacyjną. Natomiast działania publiczne wobec miast nastawione są na kosztowne usuwanie skutków i narosłych problemów – ze środków finansowych polityki spójności – bez systemowego usuwania przyczyn, które powinny być przedmiotem polityki przestrzennej i urbanistycznej.

Trzeba jednoznacznie stwierdzić, że deklaratywna polityka miejska (KPM) w obecnej formie nie jest polityką nastawioną na realne kontrolowanie procesów urbanizacji jako zjawiska rozwoju cywilizacyjnego. Jest próbą działania reaktywnego, znacznie spóźnionego, a nie tak potrzebnego antycypacyjnego. Jest de facto reakcją na skutki zaburzeń, bez usuwania przyczyn. Usuwanie przyczyn problemów w miastach pozostaje na razie w formie deklaratywnej. Alokacja środków finansowych pod jej wpływem często tworzy nietrwałe korzyści rozwoju o charakterze politycznym. Interwencje w procesy (problemy) tylko w ramach pomocy obszarowej dla miast mogą prowadzić do zahamowania pozytywnych przemian i przenosić oraz kumulować negatywne skutki zmian na przyszły okres. Mało mamy wiedzy, jeśli chodzi o efekty interwencji obszarowej. Ich skuteczność potencjalna jest wypaczona np. przez wadliwe systemy regulacji, nieprzystające do współczesnych procesów (przykładem takiego nieadekwatnego systemu są lokalne systemy podatków od nieruchomości i dochodów związane z miejscem zamieszkania, a nie miejscem faktycznego uzyskiwania świadczeń publicznych). Tak selektywnie ujmowana polityka wobec obszarów miejskich nie jest wystarczającym instrumentem zapewnienia zrównoważonego ekologicznie (sustensywnego) rozwoju w skali kraju.

Postulujemy zatem wprowadzenie do modelu zintegrowanej polityki rozwoju względnie wyodrębnionej operacyjnej polityki urbanistycznej (*urban policy*). Powinna ona obejmować zagadnienia odnoszące się do kształtowania sieci osadniczej oraz regulujące morfologię struktur zurbanizowanych, w tym przeznaczanie terenów pod lokalizację inwestycji w powiązaniu z antycypowanymi procesami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi.

Jeśli zgodzimy się, że polityka urbanistyczna zawiera także właściwy jej wymiar polityczny z naciskiem na *politics*, to w tym zakresie jej podmiotem jest rząd, jeśli przechodzimy do fazy *Policy*, to podmiotem jest właściwy minister, tj. albo Ministerstwo Rozwoju, albo Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa itd. Jeśli zgodzimy się, że *policies*, czyli ukierunkowany zespół działań, ma być racjonalnym prakseologicznym

podejściem, to oczywiste jest, że tak rozumiane wyznaczanie kierunków polityki i sposobów ich osiągnięcia powinno być przedmiotem celowego planowania² jako najistotniejszego etapu składającego się na holistyczny proces zarządzania i gospodarowania przestrzenią.

Urban policy powinna być planem (programem) działań na rzecz kierunków rozwoju zapisanych w zintegrowanej strategii rozwoju kraju i być szczegółowym programem rozwoju wskazującym skonkretyzowane kierunki działań w ramach strategicznych celów zapisanych w akcie dotyczącym zagospodarowania przestrzennego kraju. Akt ten powinien być wyrazem przestrzennej polityki państwa. Planowanie i polityka przestrzenna jest działaniem szerszym niż polityka urbanistyczna. Możemy powiedzieć, że polityka urbanistyczna jest prowadzona w ramach ustaleń i celów sformułowanych w polityce państwa i województw wobec przestrzeni, a więc wszelkich relacji społecznych, gospodarczych wobec przestrzeni i jej cech naturalnych i antropogenicznych, wypowiada się wobec przestrzeni rolniczej, leśnej, obszarów zalewowych, górskich, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego, systemów infrastruktury, zagospodarowania obronnego itd.

W polityce urbanistycznej występuje silna warstwa regulacyjna w formie uchwalanych aktów planistycznych, które zawierać powinny ustalenia wiążące podmioty polityki samorządowej oraz ustalenia powszechnie obowiązujące wobec autonomicznych użytkowników przestrzeni. Ustalenia te powinny być definiowane w spójnym systemie narodowych i wspólnotowych wartości i interesów, na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji państwa, z odpowiednim uwzględnieniem interesów ponadlokalnych definiowanych np. w obszarach funkcjonalnych.

Wprowadzenie do polskiej praktyki polityki urbanistycznej państwa uzasadnia także wprowadzanie lokalnej polityki urbanistycznej, i to niezależnie od tego, czy będzie to gmina miejska czy wiejska, powiatowa czy wojewódzka. Bowiernie celem tych oddziaływań są procesy urbanizacji i ich kształtowanie w każdym wymiarze (społecznym i gospodarczym itd.) i na każdym poziomie terytorialnej organizacji państwa, chociaż wymiar przestrzenny jest oczywisty i dominujący.

Polityka urbanistyczna jest ujęciem procesowym adresowanym do gospodarowania przestrzenią. Polityka urbanistyczna państwa jest nastawiona na tworzenie reguł i praw systemowych (powszechnych). Pod tym względem możemy powiedzieć, że ma charakter horyzontalny. Terytorialny wymiar polityki urbanistycznej państwa będzie bardziej zaakcentowany w polityce przestrzennej i polityce regionalnej, o ile ta ostatnia na trwałe uzyska swój wymiar interwencji terytorialnych. Obecna KPM, czyli polityka wobec miast, jest ujęciem terytorialnym nastawionym na procesy gospodarcze i społeczne w ramach zdelimitowanego terytorium. Jest nowatorską formą interwencji regionalnej, ale niewystarczającą do antycypacyjnego sterowania procesami urbanizacji.

² Co do zasady planowanie w polityce publicznej polega na przygotowywaniu propozycji celów strategicznych do politycznej akceptacji, na ich dekompozycji na cele operacyjne, formułowaniu sposobów ich osiągnięcia przez planowanie projektów i własnych działań oraz dobieranie instrumentów pośredniego oddziaływania na niezależne jednostki i interesariuszy, tak aby działania te zorientowały na cele wyznaczone w ramach danej „polityki” (policy).

Podsumowanie

Ze względu na złożoność problemów i wyzwań, szczegółowe formułowanie urbanistycznej polityki państwa i jej wdrażanie musi leżeć w kompetencjach silnej rządowej struktury instytucjonalnej (badawczej, monitorującej i projektującej wizje i scenariusze rozwoju w szerokim globalnym kontekście). Podstawowymi uczestnikami polityki urbanistycznej, współodpowiedzialnymi za jej powodzenie, powinny być odpowiednio samorządy poziomu wojewódzkiego i lokalnego (powiat i gmina). To tutaj najsilniej przejawia się forma współwładczego jej realizowania w tzw. formule *public governance*. Szczególna zaś rola przypada władzom poziomu lokalnego z uwagi na przypisane im kompetencje do tworzenia przepisów prawa miejscowego w zakresie form i zmian użytkowania terenów oraz zasad ich zabudowy.

Wdrożenie do praktyki zintegrowanego modelu planowania rozwoju daje nadzieję, że skoordynowanie tych polityk pozwoli na uzyskanie właściwej kombinacji interwencji horyzontalnych i terytorialnych pozwalających na synergiczne wzmocnienie impulsów rozwojowych.

Skuteczna polityka urbanistyczna powinna mieć dwa wymiary: horyzontalny i terytorialny. Horyzontalny to domena państwa (regulacje i interwencje systemowe). Terytorialny wymiar polityki urbanistycznej wyrażać się powinien przez lokalne polityki urbanistyczne, których ramy i sposoby interwencji nakreślać powinna polityka przestrzenna państwa wraz z operacyjną polityką urbanistyczną właściwego ministra.

Literatura

- Bridges A., 2009, *Cities and Politics*, [w:] *Princeton Encyclopedia of American Political History*, M. Kazin (red.), Princeton University Press, s. 124–125.
- Cele i kierunki polityki miejskiej*, 2012, oprac. zespół GKUA pod kierunkiem T. Markowskiego (maszynopis).
- Davies J.S., Imbroscio, D.L., 2010, *Urban Politics*, SAGE Publications.
- Jałowicki B., Szczepański M.S., 2002, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wyd. SCHOLAR, Warszawa.
- Krajowa Polityka Miejska 2023*, Październik 2015, MR, Warszawa.
- Lackowska M., 2014, *Miejska polityka zagraniczna – koncepcja przeskalowania w doświadczeniach polskich miast*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Levine M.A., Ross B.H., 2001, *Urban Politics: Power in Metropolitan America*, F.E. Peacock Publishers.
- Markowski T., 2016, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, Mazowsze. Studia Regionalne, 19: 111–119, Warszawa.
- Orr M., Johnson V.C. (red.), 2008, *Power in the City: Clarence Stone and the Politics of Inequality*, Studies in Government and Public Policy, University Press of Kansas.
- OECD Urban Policy Reviews: Poland*, 2011.
- The Oxford Handbook of Urban Politics*, 2012, Oxford University Press.
- The Reform of Metropolitan Governance*, 2002, OECD Observer – Policy Brief (www.oecd.org/publication/Pol_brief/).

Rodgers S., Barnett C., Cochrane A., 2014, *Where is Urban Politics?*, International Journal of Urban and Regional Research, 38,5: 1551–1560.

Sagan I., 2017, *Miasto – nowa kwestia i nowa polityka*, Wyd. SCHOLAR, Warszawa.

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do roku 2033), 2017, MR, Warszawa.

Swyngedouw E., 2009, *The Antinomies of the Post-Political City: in Search of a Democratic Politics of Environmental Production*, International Journal of Urban and Regional Research, 33,3: 601–620.

Prof. zw. dr hab. Tadeusz Markowski

Uniwersytet Łódzki

Wydział Zarządzania

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem

ul. Jana Matejki 22/26, 90-237 Łódź

tadeusz.markowski@uni.lodz.pl