

TADEUSZ MARKOWSKI

Uniwersytet Łódzki

FUNKCJONOWANIE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ – ZAŁOŻENIA BUDOWY MODELU ZINTEGROWANEGO PLANOWANIA I ZARZĄDZANIA ROZWOJEM

Abstract: Functioning of Spatial Economy – Assumptions for Building an Integrative Planning and Management Model for Regional Development. The article deals with integrative approach to spatial and economic development policy. The author first considers the necessity and scope of public interventions on the bases of theory of institutional failure *i.e.*, market and governmental failure. Secondly, new tendencies in public development planning are presented and analyzed in response to new challenges resulting from global competitive pressure. These considerations are related to the territorialization of contemporary economy and new approach to European Cohesion Policies. Finally, a model of integrative management and planning is presented and necessary conditions of Poland's reform of spatial economy are formulated.

Wprowadzenie

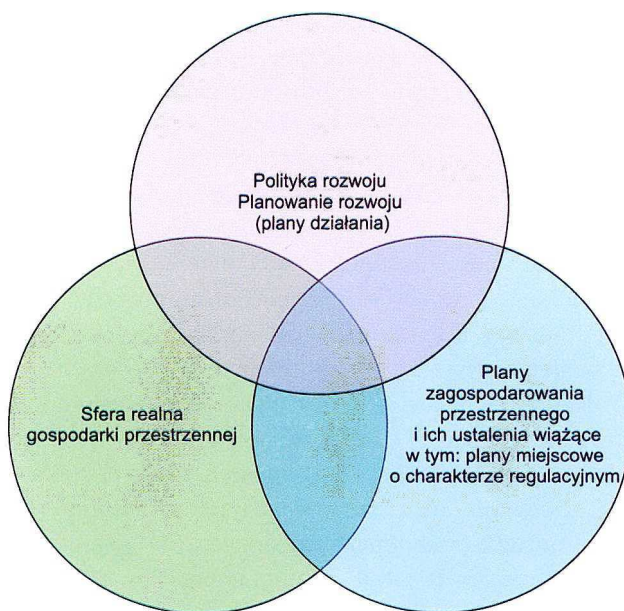
Zintegrowane planowanie rozwoju to system planowania publicznego zorientowanego na rozwój prowadzony na wszystkich poziomach administracji rządowej i samorządowej, którego integralną częścią jest planowanie przestrzenne uregulowane ustawowo i odgrywające rolę strategicznego instrumentu osiągnięcia celów polityki rozwoju. Sprawność planowania zależy od: skuteczności instrumentów bezpośrednio przystających do sfery polityki rozwoju, ich spójności z bodźcami ekonomicznymi sfery realnej i społecznym systemem wartości oraz od sprawności działania władz publicznych i innych organizacji współrealizujących politykę rozwoju. **Istotnym elementem systemu planowania jest zatem sfera realna determinująca funkcjonowanie gospodarki przestrzennej, kultura organizacyjna, zakres i realność kompetencji samorządu terytorialnego.**

Budowanie modelu zintegrowanego planowania rozwoju nie może być zatem sprowadzone do zmian w sferze proceduralnej (formalnej) i określania współzależności między dokumentami planistycznymi. Praktyka takiego postępowania w pol-

skich warunkach, trwająca od 1990 r., pokazuje, że jest to droga donikąd. Narastająca rozbieżność instrumentów (parametrów) sfery realnej ze sferą formalną sprawia, że system gospodarki przestrzennej i system planowania przestrzennego nabierają w coraz większym zakresie cech patologicznych.

System planowania powinniśmy więc analizować i opisywać od strony: formalno-prawnej (normatywnej), od praktyki sporządzania planu oraz przede wszystkim od praktyki wdrożeniowej, tj. w powiązaniu z systemem funkcjonowania gospodarki przestrzennej. Podstawowe współzależności obrazuje ryc. 1. Współczesne systemy gospodarcze zmuszają do nowego spojrzenia na systemy regulacyjne związane z planowaniem przestrzennym. Tradycyjnie bowiem uznajemy, że planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym przejawia się w formie przepisu gminnego, musi zatem być procedurą uregulowaną prawnie. Naruszenie tej procedury skutkuje uchycieniem planu. Jednocześnie zakłada się, że instrumenty wdrożenia planu wynikają z systemu regulacyjnego prawa materialnego, które w wystarczający sposób dopełniają mechanizmy rynkowe w dążeniu do uzyskania stanu optymalnego. Tymczasem realia pokazują, że zarówno rynki, jak i regulacje sfery gospodarki przestrzennej i plan miejscowy nie są instytucjami sprawnymi z natury rzeczy.

Ograniczone ramy prezentowanego opracowania nie pozwalają na kompleksową diagnozę problemu. Z konieczności praca ma więc charakter przyczynkowski i jest swoistą syntetyczną konceptualizacją podejścia do reformy systemu planowa-



Ryc. 1. Współzależność systemu planowania rozwoju i systemu gospodarki przestrzennej

Źródło: Opracowanie własne.

nia, przedstawiającą funkcjonowanie gospodarki przestrzennej na tle teorii ułomności instytucjonalnej wraz z uwzględnieniem wymagań współczesnej gospodarki.

1. Teoria niesprawności instytucjonalnej jako podstawa do reformowania systemu gospodarki przestrzennej i planowania publicznego

Teoria niesprawności instytucjonalnej w ramach ekonomii instytucjonalnej traktuje instytucje bardzo szeroko. Instytucją jest każda zorganizowana struktura, urządzenie, zazwyczaj umożliwiające funkcjonowanie człowieka; w tym rozumieniu instytucją jest rynek, władze publiczne, prawo zwyczajowe, skodyfikowane, *etc.* Teoria ekonomii instytucjonalnej zajmuje się przede wszystkim dwoma typami niesprawnych instytucji: niesprawnymi rynkami (*market failure*) i niesprawnymi władzami publicznymi (*governmental failure*). W teorii funkcjonowania rynku przyjmuje się założenie, że sprawny rynek tak alokuje zasoby i towary (produkty) i tak reguluje gospodarkę, że funkcjonuje ona optymalnie, tj. wszystkie zasoby i produkty znajdują akceptację na rynku, mają optymalną cenę równoważącą popyt z podażą i zachowana jest równowaga w gospodarce w sensie *optimum Pareto*, tj. bez efektów zewnętrznych.

De facto takiego stanu nigdy nie mamy, a mechanizm rynkowy prawie zawsze łączy się z występowaniem:

- efektów zewnętrznych,
- dóbr publicznych,
- sytuacji monopolistycznej czy monopsonicznej.

Teoria niesprawnych rynków wskazuje na potrzebę interwencji w celu eliminacji tych ułomności. W skrajnych koncepcjach sugeruje całkowitą eliminację rynku i zastąpienia go całkowicie przez mechanizmy administracyjne nie tylko w dziedzinie dystrybucji dóbr, ale i ich produkcji. Ten mechanizm nadal jest postulowany w odniesieniu do tzw. dóbr publicznych. Przywiązanie do tradycyjnej opiekuńczej roli państwa każe wielu obywatelom wierzyć, że w przypadku dóbr kolektywnych ich wytwarzanie i dostarczanie jest niezbywalnym obowiązkiem Państwa (władz publicznych).

Teoria ułomnych struktur władczych prowadzi z kolei do innych wniosków. Wskazuje, że struktury władzy z natury rzeczy nie są w stanie zastąpić alokacyjnej i regulacyjnej funkcji rynku, nie są w wystarczający sposób zdolne do skorygowania jego niesprawności, a ich interwencje przynoszą wręcz pogorszenie sytuacji. W skrajnych przypadkach skutki nierynkowej dystrybucji ze strony władz publicznych mogą być groźniejsze niż pozostawienie produkcji i wymiany mechanizmom wolnego (ułomnego) rynku.

Przez analogię do niesprawności regulacyjno-alokacyjnej instytucji rynku, *niesprawność władz* możemy zdefiniować jako niesprawność władzy publicznej do optymalnej alokacji i regulacji konsumpcji towarów i usług. Przyczyny niesprawności funkcjonowania władz publicznych wynikają m.in. z:

- niedoskonałości w przepływie informacji, braków w umiejętnościach i wiedzy urzędników i polityków;
- negatywnej selekcji kadry urzędniczej;
- wpadania w pułapki społeczne (jazda „na gapę”) i pułapki polityczne związane z mechanizmami wyborczymi (populizm, nadmierna skala obiecywanej konsumpcji dóbr publicznych i kosztowna ich dystrybucja);
- skłonności do biurokratycznej patologii (mechanizm Parkinsona), w tym alienacji instytucji i skłonności do samopodtrzymywania działalności organizacji niezależnie od celów statutowych, do jakich została powołana (mechanizm niepodejmowania decyzji);
- ustawowo przypisanej roli dystrybutora i reglamentatora dóbr i usług, co łączy się z nadaniem pozycji monopolistycznej i monopsonicznej w dystrybucji, produkcji i zakupie dóbr i usług (konflikty wewnętrzne między celami przy prowadzeniu własnej działalności gospodarczej i usługowej a ofertą z wolnego rynku, pokusy korupcji, *etc.*);
- nierealności formalnych kompetencji (w wielu przypadkach ustawowy zakres kompetencji wyznaczonego poziomu nie pokrywa się z jego możliwościami finansowymi)¹.

Rozwiązaniem tych problemów może być m.in.:

- silniejsza kontrola ze strony mediów i organizacji pozarządowych;
- pozytywny mechanizm selekcji ludzi o cechach przywódczych i charyzmatycznych postawach obywatelskich;
- menedżeryzacja zarządzania;
- komercjalizacja usług publicznych;
- usprawnianie ułomnych rynków nieruchomości i usług konsumowanych zbiorowo;
- wzmocnienie funkcji kontrolnej w miejsce wykonawczej (rozdzielenie funkcji wykonawczej od kontrolnej).

Teoretycznie możemy przyjąć realistyczne założenie, że każdą instytucję władczą cechuje pewien obiektywny poziom niesprawności. W praktyce zarządzania chodzi zatem o to, aby poziom niesprawności nie był wyższy, niż wynika to ze społecznego poziomu rozwoju. Można w uproszczeniu powiedzieć, że obiektywny poziom niesprawności władzy jest warunkowany ogólnym poziomem rozwoju kapitału społecznego. Jednak w systemach społecznych może się okazać, że przez negatywne mechanizmy selekcji ludzi do struktur władzy poziom niesprawności będzie znacznie poniżej potencjału społecznego². W takim stanie wydaje się być system polskiej dojrzewającej demokracji.

¹ Realne możliwości ma *de facto* poziom rządowy, a bardzo często dopiero międzynarodowy (jeśli rzeczywiście chce z tego skorzystać). Najczęściej dotyczy to takich kwestii, jak: sprawy skażenia środowiska, reguły zagospodarowania przestrzennego podlegające globalnej presji deweloperów, *etc.*

² Nie wyklucza to sytuacji odwrotnej, a wręcz pożądanej, kiedy mechanizm selekcji kadr ma kierunek pozytywny, a zdolności do sprawnego zarządzania są powyżej przeciętnego poziomu. Na tym m.in. opiera się koncepcja liderowania.

Niesprawność władzy Le Grand (1991) postrzega w dwóch sytuacjach, tj. monopolu władzy – wówczas instytucja władcza alokuje towary poniżej optimum, jaki zapewniłaby instytucja sprawna (np. rynek) oraz gdy władza dokonuje dystrybucji pod wpływem działań konkurencyjnych instytucji i organizacji, które nie są nastawione na maksymalizowanie zysków.

Istotną kwestią wynikającą z teorii niesprawnych instytucji, jako podstawy do reformowania systemów funkcjonowania gospodarki (w tym przypadku gospodarki przestrzennej) jest właściwe zrozumienie usytuowania realnych kompetencji systemu władzy publicznej. Najczęściej mówimy o rządzie jako suwerenie i podstawowej strukturze organizacyjnej tworzącej system interwencji (regulacji i dystrybucji), a odrębnie mówimy o władzach samorządowych lub wręcz bagatelizujemy ich rolę. W modelach makro jest to akceptowalne. Natomiast w sferze polityki i planowania terytorialnego takie uproszczenie jest już niedopuszczalne. Ułomności władzy (rządu) nie uda się opisać i zrozumieć bez uwzględnienia systemu i organizacji samorządu terytorialnego. Niesprawny system funkcjonowania administracji samorządowej współdecyduje o ułomności władz centralnych i odwrotnie. W każdym polu interwencji w dziedzinie poprawy stanu gospodarki przestrzennej czy też w budowaniu systemu sterowania rozwojem sustensywnym miast, należy zawsze widzieć ten podwójny kontekst. Układ powiązań samorządowo-rządowych ma tendencję do tworzenia pułapki politycznej i przypomina w zachowaniach bajkę *Żuraw i czapla*. **Uświadomienie sobie tych wzajemnych relacji i współzależności oraz ich poznanie jest warunkiem koniecznym, jeśli chcemy właściwie korygować funkcjonowanie otoczenia prawno-instytucjonalnego sfery gospodarki przestrzennej.**

2. Niesprawne rynki dóbr, efekty zewnętrzne, dobra publiczne, przestrzeń publiczna

Do najbardziej niesprawnych rynków towarów Stiglitz (1989, s. 198) zalicza wiedzę, wiedzochłonne produkty i usługi oraz informacje. Wiedza jest specyficznym dobrem publicznym. Podobny charakter przejawia informacja. Jednak z punktu widzenia rozwoju miast i ich zasobów największym problemem są niesprawne rynki nieruchomości.

Uzasadnieniem dla publicznej interwencji w procesy kształtowania i użytkowania przestrzeni są obiektywnie występujące ułomne rynki nieruchomości i towarzyszące im ułomne rynki innych produktów i dóbr, a w tym oczywiście cała sfera spożycia zbiorowego, za którą odpowiada władza lokalna. Szczególnej troski i interwencji wymagają negatywne efekty zewnętrzne. Trzeba jednak pamiętać, że powstawanie efektów zewnętrznych i możliwości tworzenia sprawnych rynków i *quasi*-rynków zależą od ciągle zmieniających się warunków ze strony popytu i podaży, technologii wytwarzania, technologii dostaw, *etc.* Interwencja instrumentami ekonomicznymi w przestrzeń miejską wymaga zatem bardzo elastycznego i dynamicznego podejścia.

Władze publiczne mogą np. prowadzić interwencję przez zewnętrzną kontrolę nad wytwarzaniem dóbr publicznych i innych efektów zewnętrznych, mogą limitować ich dostawę dla konsumenta, internalizować efekty zewnętrzne, cenowo wprowadzając sprawne rynki lub *quasi*-rynki (np. handel prawami do emisji, prawami do konsumpcji), wprowadzać opłaty za usługi miejskie i inne dobra, internalizować kosztowo lub wpływać na warunki ich kosztowej internalizacji (Markowski 2010).

Internalizacja cenowa dóbr publicznych pozwala na zmianę roli władz publicznych wobec tak utworzonego rynku. Władze publiczne przechodzą z pozycji dostawcy i dystrybutora dóbr do pozycji regulatora procesów na utworzonych rynkach. Tworzenie rynków usług publicznych pozwala dodatkowo na wprowadzanie nowoczesnych menedżerskich form zarządzania w sektorze usług publicznych, a zatem sprzyja usprawnianiu działania władz publicznych jako podmiotu korygującego ułomne rynki.

W przypadku częściowej internalizacji cenowej na *quasi*-rynkach opłaty są określane decyzjami politycznymi. Utworzony *quasi*-rynek wymaga nadal silnej kontroli ze strony władz publicznych i wzięcia na siebie odpowiedzialności politycznej za skutki (ekonomiczne i polityczne) tak utworzonego rynku³.

Z *quasi*-rynkami wiążą się też opłaty pobierane od jednostek prowadzących aktywność gospodarczą lub konsumpcyjną z powodu generowanych negatywnych skutków zewnętrznych wobec użytkowników przestrzeni miejskiej⁴. Trzeci typ interwencji w rynek to subwencje dla dostawców lub odbiorców semipublicznych dóbr. We wszyst-

³ Należy jednak dążyć do stopniowej eliminacji tzw. cen politycznie kontrolowanych i raczej demonopolizować i uspołeczniać rynek, np. przez lansowanie zasady społecznej odpowiedzialności biznesu dla dostarczania wspólnie użytkowanych dóbr i ograniczania negatywnych efektów środowiskowych.

⁴ Najczęściej występujące skutki ułomnego rynku nieruchomości (według dokumentu opracowanego przez zespół GKUA).

- Niekontrolowana urbanizacja.
- Nieład architektoniczny i przestrzenny.
- Szybko narastająca dewastacja zasobów dziedzictwa kultury materialnej i środowiska przyrodniczego.
- Utrwalanie niekorzystnych podziałów własnościowych gruntów budowlanych w obszarach zurbanizowanych.
- Spekulacja gruntami i nieefektywne wykorzystywanie terenów w strefie centralnej.
- Wysoka energochłonność miast.
- Niekontrolowane zabudowywanie wzdłuż głównych dróg.
- Nienadążanie z realizacją infrastruktury technicznej za rozwojem zabudowy.
- Pogłębianie się polaryzacji społecznej i przestrzennej miast.
- Wyludnianie się stref centralnych miast.
- Braki w wyposażeniu terenów urbanizowanych w infrastrukturę społeczną. (substandardy urbanizacji).
- Nadmierne nasilanie się dobowych przemieszczeń ludności między strefą zewnętrzną i wewnętrzną miast.
- Pogarszanie się dostępności do infrastruktury społecznej.
- Gettoizacja przestrzeni w miastach.

Oczywiście wielu ekonomistów stara się wyceniać różnego tego typu skutki (istnieje bardzo bogata literatura przedmiotu z zakresu *urban economics*, *regional studies*) stosując sformalizowane metody ekonometryczne. Prawda jest taka, że nasza wiedza i dostępne dane na temat otoczenia, w jakim możemy właściwie określić opłaty jest tak ułomna, że każda proponowana opłata jest obciążona błędami.

kich typach interwencji trzeba patrzeć na system fiskalno-finansowej interwencji w ujęciu historycznym, dynamicznym i dostosowywać go do lokalnej specyfiki.

Z cech przestrzeni miejskiej jako specyficznego dobra publicznego, jak i cech wyodrębnionych przestrzeni publicznych wynika, że nawet na terenach prywatnych mamy prawo do pobierania opłat internalizacyjnych. Każda bowiem przestrzeń w mieście zawiera rentę pozytywnych efektów zewnętrznych (w ich skład wchodzi oczywiście dobra publiczne). **Ze względu na semipubliczny charakter przestrzeni wydaje się, że głównym strategicznym kierunkiem działania powinno być stałe dążenie do racjonalnej internalizacji⁵ efektów zewnętrznych i dóbr publicznych związanych z przestrzenią publiczną.** Takie tendencje daje się zaobserwować w wysoko rozwiniętych krajach. Najlepszym sposobem interwencji jest wprowadzenie pośredniej internalizacji przez znane formy opodatkowania gruntów w mieście w powiązaniu z ich wartością rynkową (podatek katastralny *ad valorem* lub inne formy opłat urbanistycznych), która jednocześnie usprawnia funkcjonowanie rynków nieruchomości.

Z punktu widzenia praktyki działania władz publicznych powstaje kluczowe pytanie: czy internalizować efekty zewnętrzne w postaci jednego podatku *ad valorem*, czy wiązać go z innymi opłatami, a może wręcz z niego zrezygnować? Na ile ma to być interwencja selektywna a na ile ogólna?

Podatek gruntowy zawiera w sobie nie tylko opodatkowanie właścicieli nieruchomości z tytułu posiadania i użytkowania nieruchomości, ale także skapitalizowane pozytywne efekty zewnętrzne wynikające z efektów aglomeracji i urbanizacji oraz korzyści zewnętrzne (*external economies*) z powodu wzrostu materialnego dobrobytu, które przenoszą się na nieruchomość dzięki rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Jest on więc także swoistym podatkiem od dobrobytu. Przez jego pobór w wielu krajach gospodarki rynkowej jest realizowana zasada sprawiedliwości (*fairness of fees and taxes*). Tymi też argumentami w literaturze przedmiotu uzasadnia się potrzebę jego istnienia lub wprowadzenia w krajach trzeciego świata (Bell, Bowman 2002).

Podatek od nieruchomości *ad valorem* jest także swoistą opłatą za uzyskiwane pozytywne efekty zewnętrzne pieniężne wynikające ze wzrostu gospodarczego, których nadawcy nie są identyfikowalni. Rozdzielnie tych dwóch form skutków i odrębne egzekwowanie opłat jest w praktyce niezmiernie trudne. Z tych rozważań wynika także, że podatek od nieruchomości naliczany według politycznie określonej stawki za 1 m² nieruchomości, jak to jest w Polsce, spełnia tylko funkcje fiskalne, a pozbawiony jest innych ważnych funkcji: wyrównawczej i stymulacyjnej. Działa on w na-

De facto więc opłaty mają charakter decyzji politycznej i tylko w długim okresie możemy oczekiwać, że będą zmierzały do korekty alokacyjnej funkcji rynku. (Markowski *et al.* 2009).

⁵ Pod pojęciem *racjonalności* rozumiemy podejmowanie decyzji o urynkowieniu relacji nadawca-odbiorca (lub nie) poprzedzanych kompleksową oceną aspektów ekonomicznych, społecznych oraz organizacyjno-technicznych. Jednocześnie należy mieć świadomość, że system społeczno-gospodarczy stale generuje nowe efekty zewnętrzne, których nie da się zinternalizować na danym poziomie rozwoju cywilizacyjnego i technologicznego.

szych warunkach patologicznie sprzyjając nadmiernemu zawłaszczaniu przestrzeni i zjawiskom korupcyjnym. Dodatkowo, władze miejskie w Polsce pozbawione są przez to możliwości ekonomicznego oddziaływania na użytkowników przestrzeni.

3. Kierunki zmian w podejściu do planowania w krajach UE

Na planowanie w państwach UE zasadniczo wywierają wpływ trzy czynniki:

1. Idee i paradygmaty głoszone przez Komisję Europejską.
2. Czynniki ekonomiczne o charakterze globalnym z ich narodowym kontekstem (np. potrzeba stałego wzrostu gospodarczego, utrzymywanie wysokiej pozycji konkurencyjnej kraju, *etc.*).
3. Korzyści i koszty polityczne, jakie wywołuje system prawny i organizacyjno-instytucjonalny, w tym sfera interesu publicznego.

Duże wewnętrzne zróżnicowania między państwami UE nie pozwalają na jednoznaczne pokazanie obiektywnych tendencji zachodzących w praktyce planowania i bezpośrednie kopiowanie rozwiązań (Novarina, Zepf 2009). Niemniej jednak z pewnością można na tym tle wskazać podstawowe wyzwania i problemy, z jakimi będzie się spotykać polski system planistyczno-decyzyjny oraz wskazać podstawowe kierunki myślenia i niezbędnych działań pod kątem budowania sprawnego systemu planistycznego adekwatnego do uwarunkowań zewnętrznych i specyfiki krajowej.

Skutki reform, szczególnie w sferze funkcjonowania otoczenia instytucjonalno-prawnego dotyczącego sfery gospodarki przestrzennej, ujawniają się w dłuższym czasie. Reformy planowania w Anglii i Francji oraz innych krajach, wprowadzone na początku XXI w., dopiero teraz podlegają głębszej ocenie ze strony środowiska naukowego i politycznego i pozwalają na wyciąganie bardziej wiarygodnych wniosków.

Na podstawie obserwacji własnych Autora i zebranej literatury przedmiotu trzeba stwierdzić, że we wszystkich rozwiniętych krajach Europy Zachodniej coraz wyraźniej krystalizuje się model planowania zintegrowanego. Morphet (2009) oceniając zmiany w systemie planowania przestrzennego w Wielkiej Brytanii stwierdziła, że w planowaniu brytyjskim po 2004 r. nastąpiło kolejne przesunięcie roli planowania przestrzennego z pozycji integratora różnych polityk do zintegrowania planowania w szerszy system zarządzania rozwojem.

Praktyczną odpowiedzią na potrzebę wprowadzenia zintegrowanego planowania rozwoju w Anglii są np. decyzje o wprowadzeniu na poziomie lokalnym jednego dokumentu planistycznego zamiast odrębnych strategii: przestrzennej i ekonomicznej. W Anglii w 2004 r. w ramach reformy systemu planowania wprowadzono m.in. obowiązek opracowania *Ramowego planu rozwoju lokalnego*. W angielskim modelu planowania przestrzennego zakłada się docelową likwidację tradycyjnych

planów struktury, które były opracowywane na poziomie hrabstwa, a wprowadzenie na wyższym poziomie organizowanej (pod wpływem UE) polityki regionalnej tzw. regionalnych strategii przestrzennych (Izdebski *et al.* 2007). Trzeba jednak podkreślić, że taka formalna decyzja wpływa na marginalizację specjalistów od zarządzania przestrzenią i planistów przestrzennych, tj. tej grupy zawodowej, która w Anglii miała dotychczas bardzo mocną pozycję. Podobne zagrożenie dla zawodu urbanisty występuje w Polsce, tym bardziej że obecny model kształcenia planistów nie jest dostosowany do nowych potrzeb kwalifikacyjnych, a środowisko naukowe jest podzielone i osłabione (patrz: Kudłacz, Markowski 2010).

Decyzje o wprowadzeniu lokalnych dokumentów strategicznych wynikały m.in. z następujących przyczyn: planowanie w Anglii było bardzo mocno związane z podejściem zorientowanym na planowanie użytkowania terenów, okazało się w nowych warunkach gospodarowania zbyt szczegółowe i detaliczne w ustaleniach, zbyt mocno osadzone w determinantach lokalizacyjnych, potencjalnie rodzącym wewnętrzną opozycję do jego ustaleń, znacznie opóźniającym procesy konsultacji i wydłużającym procedury związane z dostosowaniem planów do nowych sytuacji. *(Te wszystkie cechy występują w naszym systemie planowania przestrzennego. Dlatego nie zmieniając formalnego podejścia do systemu planowania, budujemy w sposób niekontrolowany zestaw rozwiązań demontujących ten typ restryktywnego tradycyjnego planowania przestrzennego; nie mamy jednocześnie koncepcji budowy nowego systemu publicznego planowania rozwoju).*

W konsekwencji w brytyjskim systemie planowania przyjęto założenia, że system ma być (Lord, Shaw 2009):

- responsywny (czuły, wrażliwy) na sygnały rynku i zachodzące procesy społeczne;
- inkluzyjny, a więc uwzględniający w procesie jego budowy interesy grup społecznych;
- oparty na współpracy różnych interesariuszy i prywatnych dostawców usług publicznych (w duchu partnerskiego przygotowania planów lansowano rolę planisty jako głównego mediatora⁶);
- zorientowany na rezultaty (trzeba zatem wyraźnie określić strategię, cele operacyjne i sposoby ich osiągania; jeśli jest wprowadzana restrykcja w użytkowaniu, to musi być powiązana z celami lokalnej strategii);
- oparty na jasnych zasadach ewidencjonowania, pozwalających na jego ocenianie pod względem pewnych kryteriów np. poprawności, racjonalności procedur, zgodności i spójności z innym dokumentami, *etc.*; jeśli jest niezgodny, to czy odstępstwa są właściwie uzasadnione (taka ocena jest prowadzona przez profesjonalnych audytorów).

⁶ W Polsce niska ranga zawodu planisty i tradycyjne jego pojmowanie prowadzi do próby wprowadzenia odrębnej instytucji moderującej konflikty i wchodzącej także w rolę mediatora między użytkownikami prywatnymi a miastem jako autorem planu (patrz: *Projekt ustawy...* 2010).

4. Spójność terytorialna – terytorializacja gospodarki i planowanie funkcjonalno-przestrzenne

Istotną przesłanką reformy systemu planowania jest tzw. terytorializacja gospodarki, terytorializacja przedsiębiorstw lub terytorializacja sfery wytwórczej. „Terytorium traktowane jest jako forma organizacji ekonomicznej, jako miejsce zbiorowych, zlokalizowanych procesów gospodarczych” (Jewtuchowicz 2006, s. 155), w którym występują ciągłe interakcje między elementami lokalnymi i globalnymi. „Terytoria kształtują się w sposób ewolucyjny, ich historię tworzą kolejne następujące po sobie fazy rozwoju oraz nowe sytuacje zewnętrzne zmuszające je do ciągłego dostosowywania się” (*ibidem*, s. 155).

Terytorialna polityka i planowanie uznaje, że współcześnie sprawność funkcjonowania systemów terytorialno-produkcyjnych i ich konkurencyjność jest kluczem do utrzymywania trwałych przewag konkurencyjnych ze strony wytwórców. Oczywiście to podejście uznaje dynamiczny, zmienny w przestrzeni i czasie (zmienny terytorialnie) układ powiązań. Cele polityki terytorialnej są zorientowane na wzmocnienie konkurencyjności obszarów, poprawę spójności przestrzennej i gospodarczej oraz przeciwdziałanie fragmentacji politycznej.

Koncepcja terytorializacji gospodarki najintensywniej rozwija się we Francji (Novarina, Zepf 2009; Perrin 1995) w ramach też ekonomii przemysłu. W Polsce pisali na ten temat m.in. Gruchman, Jewtuchowicz, Klasik, Przygocki. Terytorium gospodarcze jest rozumiane jako system powiązań ekonomicznych i społecznych mających swój określony zasięg przestrzenny, współdecydujący o funkcjonowaniu firmy. Jeśli więc poprawia się sprawność funkcjonalna danego układu terytorialnego, to poprawia się konkurencyjność firmy. Waga jakości funkcjonowania terytorium w procesach rozwoju gospodarczego wzrasta wraz z globalną presją konkurencyjną. Te procesy mają swoje odbicie w nowym paradygmacie polityki rozwoju przez wprowadzenie tzw. terytorialnego wymiaru polityki spójności.

Terytorialny wymiar polityki rozwoju wynika nie tylko z roli, jaką przypisujemy do dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych związanych z terytorializacją gospodarki, ale także z konieczności stworzenia warunków do współdziałania władz samorządowych na rzecz pobudzania rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych (na poziomie krajowym i międzynarodowym).

Polityka rozwoju w wymiarze terytorialnym jest realizowana m.in. przez delimitację obszarów funkcjonalno-przestrzennych związanych z procesami gospodarczymi, społecznymi i przyrodniczymi w celu lepszego wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju, których wykorzystanie blokuje tradycyjny (zgodny z podziałami terytorialnymi) sposób planowania lokalnego rozwoju. Z tej delimitacji (potwierdzonej decyzjami politycznymi) powinny wynikać nowe formy instytucjonalnego (organizacyjnego) współzarządzania oraz nowe metody planowania, tzw. planowania terytorialnego.

Podział terytorialny i władze administracji samorządowej w gospodarce rynkowej są w pewnym okresie istotną barierą restrukturyzacji gospodarki. Interesy polityczne i ukryte interesy biurokracji stają się ważnym hamulcem przemian i rozwoju. Nowe podejście do polityki rozwoju oznacza uznanie potrzeby zarządzania wielkimi i dynamicznymi (w czasie i przestrzeni) układami terytorialno-funkcjonalnymi, bowiem zmienność układów funkcjonalno-przestrzennych będzie w coraz większym zakresie determinowała rozwój.

Oczywiście w nowej koncepcji planowania terytorialnego pojawia się problem ośrodka decyzyjnego sterującego rozwojem wyodrębnionego układu. Powstaje wiele kluczowych pytań: jak zapewnić zdolność kompetencyjną systemu sterującego, a w szczególności, jakie instrumenty dać do dyspozycji, aby kompetencje były realne, tj. skłaniające podmioty polityczne do współpracy i realizacji celów ważnych dla wyodrębnionego układu funkcjonalno-przestrzennego.

Uwzględnienie tych obiektywnych zjawisk w systemie planistycznym i polityce rozwoju wymaga wprowadzenia korekt w systemie funkcjonowania samorządu terytorialnego i **nowego adekwatnego określenia interwencyjnej roli władz województw i rządu opartej na dynamicznie rozumianej zasadzie subsydiarności**. Skala nowych problemów związanych z obszarami funkcjonalnymi narzuca nowe sposoby planowania i zarządzania we wszystkich krajach. Francuska reforma systemu planowania jest odpowiedzią na potrzebę elastycznego dopasowywania się do wyzwań i presji konkurencji globalnej, które wymuszają potrzebę przyspieszonego pokonywania barier związanych z funkcjonowaniem w ramach tradycyjnych układów terytorialnej organizacji państwa (Booth 2009). We Francji podejmowano liczne inicjatywy rządowe zachęcające do tworzenia związków miast, związków obszarów wiejskich, które jednak nie cieszyły się popularnością. W ich ramach ograniczano bowiem swobody gmin do prowadzenia własnej polityki podatkowej (*ibidem*, s. 680). Podjęto zatem próby zintegrowania systemu decyzyjnego jednostek administracji terytorialnej przez nowy system planistyczny.

Ideą nowego planowania zorientowanego na większe terytoria jest tzw. *Schematyczny plan spójności terytorialnej* (*Schéma de cohérence territoriale – SCOT*). Jego wdrożenie ma się odbywać przez system kontraktowania projektów i programów opracowanych w ramach zgrupowanych jednostek opracowujących *SCOT*. Na podstawie doświadczeń francuskich nasuwa się kilka wniosków, a jeden jest szczególnie interesujący. Według wyników badań Booth'a gminy, które już wcześniej opracowały szczegółowe plany zagospodarowania przestrzennego, podchodzą do opracowywania nowych wspólnych strategicznych planów z dużą niechęcią (we Francji po 1993 r. ponad 50% gmin posiada szczegółowe plany rozwoju przestrzennego). Przepis zaś mówi, że po opracowaniu *SCOT*, gminy w ciągu trzech lat mają dopasować swoje plany do *SCOT*. Zdaniem Booth'a w praktyce będzie raczej odwrotnie, tj. właśnie *SCOT-y* będą dopasowane do tych planów. Jego zdaniem zbyt szczegółowe plany miejscowe wraz z ustawowym obowiązkiem doprowadzenia do zgodności planów w ciągu trzech lat

stają się barierą dla planowania strategicznego i ograniczają tak niezbędną elastyczność planowania. W Polsce ten problem także będzie się ostro rysował, gdyż nawet jeśli nie mamy dużego pokrycia planami miejscowymi (szczególnie w dużych miastach), to istniejący obowiązek zgodności studium z planem miejscowym i pojawiających się tendencji do coraz bardziej szczegółowego zapisu ustaleń w studiach (do czego zmusza m.in. orzecznictwo sądowe) doprowadzi, i *de facto* już to czyni, do paraliżu planowania terytorialnego czy to obszarów funkcjonalnych, czy też metropolitalnych.

Terytorialne planowanie – nowocześnie rozumiane – pozwala także na lepsze podejście do zarządzania ryzykiem związanym z katastrofami naturalnymi. Planowanie terytorialne jest narzędziem pozwalającym na zintegrowane podejście do wielu zagrożeń i umożliwia poszukiwanie rozwiązań bliższych sytuacji optymalnej. Jednocześnie zdajemy sobie sprawę, że w przypadku zarządzania skutkami katastrof naturalnych nie można się zamknąć w granicach administracyjnych. Terytorialny charakter zagrożeń także narzuca konieczność współwładczego podejmowania decyzji w zarządzaniu ryzykiem.

Badania nad rolą planowania przestrzennego w zarządzaniu ryzykiem dla minimalizacji skutków pokazują, że wbrew panującemu przekonaniu nie jest to powszechny sposób postępowania w krajach Europy. Jak wykazują badania konkretnych krajów w dziedzinie terytorialnego planowania i zarządzania ryzykiem pozytywne doświadczenie można znaleźć we Francji oraz Grecji (Fleischhauer *et al.* 2007, s. 385). Autorzy jednoznacznie stwierdzają, że trudno jest bezpośrednio wykorzystać doświadczenie poszczególnych krajów i przenieść ją na inny grunt ze względu na bardzo zróżnicowane systemy planistyczne, tradycje i kulturę; wymaga to opracowania indywidualnego podejścia.

Jednym z ważniejszych instrumentów planowania i zarządzania ryzykiem są mapy stref zagrożeń. Najbardziej wykorzystuje się mapy stref ryzyka we Francji, w małym stopniu w Niemczech, Finlandii i Hiszpanii. Jeśli już występuje zarządzanie ryzykiem to dokonuje się ono w układzie sektorowym i temu służą różnego typu programy i plany. W tym ujęciu planowanie przestrzenne odgrywa rolę instrumentu wdrażania planów sektorowych a nie dokumentu kluczowego w zarządzaniu ryzykiem w ujęciu terytorialnym. Istnieje powszechne przekonanie wśród planistów, że jest to sytuacja niekorzystna, a koszty społeczne zarządzania ryzykiem są przez to zdecydowanie większe. Nie ma definitywnej odpowiedzi, jak powinna wyglądać praktyka od strony formalnej. Należy zatem postulować wypracowanie nowego mechanizmu planowania terytorialnego pod kątem zarządzania ryzykiem związanym z katastrofami naturalnymi.

4.1. Elementy diagnozy stanu

Planowanie rozwoju w europejskim rozumieniu tego słowa pojawiło się i rozwinęło w Polsce pod wpływem funduszy strukturalnych. Przyspieszenie prac koncepcyjnych i wypracowanie metod opracowywania dokumentów strategicznych

nastąpiło w okresie przedakcesyjnym i tuż po akcesji do Unii Europejskiej. Korzystanie z funduszy strukturalnych było bowiem uwarunkowane posiadaniem programu rozwoju (tzw. unijna zasada programowania przy alokacji środków wsparcia). Sprzyjało to w dużym stopniu opracowywaniu sformalizowanych lokalnych strategii rozwoju. Istnieje do tej pory wiele nieskodyfikowanych pozytywnych i negatywnych doświadczeń. Wymagają one przeprowadzenia dogłębnych badań. Ich dorobek powinien być kopalnią wiedzy w zakresie doboru najlepszych metod i sposobów planowania publicznego. Z pewnością daje się zauważyć duże upolitycznienie procesu przygotowywania dokumentów planistycznych nazwanych strategiami rozwoju, niezależnie od tego, czy miały one charakter horyzontalny, dziedzinowy czy sektorowy. Narzucenie przez UE partycypacyjnego sposobu opracowywania planów i programów, rozpolitykowanie polskiego samorządu terytorialnego, niska kultura polityczna i słabe rozumienie zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej sprawia, że dokumenty planistyczne są traktowane w sposób populistyczny, stają się elementem rozgrywek partyjnych. W sytuacjach skrajnych, jeśli nie ma obowiązku ustawowego przygotowania planu pojawia się polityczna niechęć do opracowywania lokalnych programów rozwoju. W konsekwencji uchwalane dokumenty mają odcisnięte piętno polityczne w postaci ogólnikowych zapisów celów i rozpraszania środków na realizację projektów i programów. Większość realizowanych projektów rozwoju ma swoje odniesienie do zagospodarowania przestrzennego. W sytuacji powszechnie znanej słabości systemu planowania przestrzennego – na zasadzie najsłabszego ogniwa – staje się ono zarzewiem „patowych” sytuacji konfliktowych, często powiązanych z mechanizmem rozgrywek politycznych. Sfera gospodarki przestrzennej nie jest właściwie uporządkowana od strony prawnej, a niska kultura prawna umożliwia nagminne naruszanie przepisów prawa. W zagospodarowaniu przestrzennym istnieje możliwość uzyskania największych, często spekulacyjnych korzyści, tutaj też ujawniają się sytuacje konfliktowe, związane z naruszaniem interesów publicznych, prywatnych, praw własności nieruchomości *etc.* Za działalnością budowlaną kryją się olbrzymie grupy nacisku, które sprawiają, że przy w miarę sensownym modyfikowaniu i budowaniu systemu planowania społeczno-gospodarczego w ramach sformalizowanej polityki rozwoju regionalnego, następuje dalsza erozja systemu planowania przestrzennego oraz polityczne blokowanie reform w dziedzinie wprowadzania instrumentów poprawiających stan funkcjonowania gospodarki przestrzennej.

Do takich decyzji rządu i parlamentu osłabiających system planowania przestrzennego można zaliczyć m.in.

- Wprowadzenie fakultatywności planowania miejscowego, co jest szczególnie niekorzystne przy przejmowaniu nowych terenów budowlanych po wprowadzeniu w życie *Ustawy o automatycznym odralnianiu gruntów miejskich*. Jej działanie poza decyzjami planu miejscowego, przeniosło korupcję z poziomu centralnego na poziom lokalny.

- Decyzja o warunkach zabudowy jako podstawy wydawania pozwoleń na budowę w sytuacji braku planu miejscowego, która oparta jest na patologicznej i korupcyjnej, w naszych warunkach, zasadzie sąsiedztwa.
- Ułomnych zapisach ustawowych (*Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym 2004*) o *pobieraniu renty planistycznej i opłacie adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości* (w praktyce są to opłaty nie egzekwowane przez samorządy).
- Do erozji systemu planowania przestrzennego przyczynia się także:
 - rozbudowa tzw. specjalistycznych aktów prawa pozwalającego na budowę poza systemem planowania (*Ustawa o autostradach, o drogach publicznych, Ustawa Euro 2012, w przygotowaniu Ustawa o energetyce jądrowej*);
 - łatwość zaskarżania decyzji planistycznych i prawna nadinterpretacja ochrony interesu prywatnego kosztem interesu publicznego;
 - chaos orzecniczy w dziedzinie interpretacji zapisów planistycznych;
 - brak mechanizmów rekompensujących koszty i korzyści związane z blokowaniem zabudowy w interesie ochrony dobra publicznego;
 - niska elastyczność planowania przestrzennego (zbyt sztywne zapisy);
 - utrwalanie tradycyjnego podejścia do planowania urbanistycznego na wyższych poziomach planowania, począwszy od dużych miast, obszarów metropolitalnych przez plany wojewódzkie do planu krajowego włączenie (zgodnie z projektem *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* i *Ustawą o polityce regionalnej* plan krajowy ma być dokumentem formalno-prawnym decydującym o rozmieszczeniu inwestycji publicznych o znaczeniu krajowym).

W sferze instytucjonalno-organizacyjnej, władczej i społecznej do największych problemów systemu planowania możemy zaliczyć:

- Orientacja samorządów na wewnętrzne sprawy – słabe nastawienie na współpracę i planowanie przygraniczne (mimo że na 16 województw aż 11 ma sąsiadów za granicą). Brak planowania terytorialno-funkcjonalnego, w tym aglomeracyjnego i metropolitalnego (planowanie metropolitalne powinno być ujmowane w szerszym międzynarodowym i sieciowym kontekście).
- Bariery informacyjne związane z prowadzoną, nieadekwatną do potrzeb planowania przestrzennego i zintegrowanego, statystyką regionalną.
- Wysoki stopień upolitycznienia samorządu terytorialnego, na który składają się takie cechy, jak: struktura organizacyjna władz samorządowych, system wyborczy, *etc.* W obecnych rozwiązaniach prawnych prowadzą one do dalszego pogłębiania upolitycznienia samorządu. Ten problem jest szczególnie widoczny w dużych miastach⁷.
- Niska kultura polityczna, prawna i organizacyjna.
- Atmosfera korupcyjna; negatywne mechanizmy selekcji kadry administracyjnej.

⁷ Paraliż decyzyjny doprowadził już raz do zmiany *Ustawy o ST* na rzecz bezpośrednich wyborów prezydentów, burmistrzów i wójtów. Wycinkowa zmiana i tak nie poprawiła sprawności funkcjonowania samorządu.

- Odradzenie się permisywnego systemu prawa (pod presją zarówno władz samorządowych, jak i działających na poziomie centralnym polityków i różnych grup nacisku).
- Niski poziom kapitału ludzkiego, w tym społecznego i intelektualnego⁸.
- Brak badań i czytelnych mechanizmów pozwalających na rozpoznawanie morfologii społecznych wartości i interesów. Obecne mechanizmy dają raczej pole do popisu krzykaczom i tym, którzy wymuszają decyzje polityczne pozwalające na zawłaszczanie nadwyżki z rozwoju lokalnego.
- Nadmiernie rozbudzona konkurencja podmiotowa (międzysamorządowa) szczególnie w obszarach metropolitalnych⁹.
- Tradycyjny i prymitywny sposób pojmowania konsumpcji zbiorowej i form dostarczania dóbr publicznych. Brakuje spojrzenia na uboczne skutki funkcjonowania systemów „zbiorowego spożycia”, które także mają powszechny charakter i z tego powodu wymagają specyficznej interwencji władzy publicznej określonego poziomu. W Polsce brak jest nie tylko dobrego zdefiniowania *interesu publicznego*, właściwego jego rozumienia, ale i adekwatnego (coraz bardziej elastycznego) stosowania zasady subsydiarności do jego ochrony.

4.2. Wnioski i rekomendacje

Rozwój zintegrowanego planowania funkcjonalno-przestrzennego na poziomie ponadlokalnym jest jednym z najważniejszych sposobów zapewnienia spójności w rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym. Potrzebę takiego planowania wymuszają nie tylko procesy terytorializacji gospodarki, ale także terytorialne skutki polityk dziedzinowych i sektorowych przekraczające granice administracyjne. Dlatego konieczny jest ich monitoring i badania dla właściwej ich delimitacji w przestrzeni. Dopiero wtedy jest możliwe poszukiwanie i wyznaczanie instytucji kompetentnych do ich zarządzania. W tym procesie trzeba poszukiwać takiego szczebla władzy publicznej i takiej organizacji, która w danej kwestii ma realne kompetencje¹⁰. Należy prowadzić stały monitoring realności kompetencji władz publicznych. Jeśli diagnozy wykażą, że są one nierealne lub pojawiają się pułapki

⁸ Kapitał ludzki należy oceniać w szerszym kontekście funkcjonowania społecznego systemu wartości. Jest on bardzo ważnym otoczeniem, w jakim funkcjonują struktury władzy administracyjnej samorządu. (Można sobie wyobrazić, że system sprzyja pozytywnej selekcji ludzi, a więc wybiera i kreuje liderów zmian, lub mamy do czynienia z negatywną selekcją – wówczas administracja jest hamulcem lokalnego rozwoju).

⁹ W Polsce występuje tendencja do wzrostu liczby gmin i powiatów, czyli raczej ich dzielenia niż łączenia. Brak wystarczających instrumentów koordynacji ze strony samorządu regionalnego i państwa sprawia, że w większych układach terytorialnych (ponadgminnych) wpadamy w instytucjonalne polityczne i społeczne pułapki.

¹⁰ Realne kompetencje możemy rozumieć także, jako zdolność danej struktury władzy (organizacji) w procesach podejmowania decyzji do unikania wpadania w pułapki społeczne i polityczne.

społeczne i polityczne, to stwierdzenie takiego stanu powinno być podstawą do wdrażania nowych instrumentów korygujących (czyli nowe regulacje, nowe typy zasilań, nowe programy i należy przy tym racjonalnie podejść do określenia interesu publicznego i odpowiedniego (dynamicznego) zastosowania zasady subsydiarności).

Nie ma dobrych planów i skutecznej ich realizacji bez sprawnego, innowacyjnego i profesjonalnego procesu planowania. Oznacza to wymóg zbudowania wysokiej jakości organizacji planistycznych m.in. przez rozwijanie wiedzy i umiejętności osób w biurach zajmujących się planowaniem.

Niezbędne jest zbudowanie systemu planowania pozwalającego na szybkie, elastyczne reagowanie na zmiany, ale jednocześnie stabilizującego użytkowanie terenów w elementach decydujących o trwałym rozwoju.

Należy zagwarantować publiczny charakter procesu planowania – niepodatnego na korupcję, a to oznacza konieczność wzmocnienia rangi zawodu planisty zatrudnionego w publicznym sektorze i wzmocnienia profesjonalizmu biur planowania. Z kolei spełnienie tych warunków wymaga zorganizowania dobrego systemu kształcenia powiązanego z praktyką wykonywania zawodu (poświęcono tym sprawom konferencje i publikacje KPZK; patrz: Kudłacz, Markowski 2010), wykorzystywania doświadczeń międzynarodowych oraz wsparcia jakościowego rozwoju kadry ze strony rządu. Z kolei wsparcie rządowe będzie możliwe po utworzeniu silnych zawodowo instytucji centralnych. Są to warunki wyjściowe do rozwoju dobrych praktyk, możliwości oddziaływania na orzecznictwo sądowe przez wymianę doświadczeń między biurami i tworzenie ponadlokalnych sieci wiedzy i wartości.

Należy wprowadzić do praktyki jeden zintegrowany plan wojewódzki, w którym będą zapisane strategie rozwoju i programy operacyjne oraz warstwa przestrzenna z tzw. ustaleniami wiążącymi w sferze planowania regulacyjnego, tj. wskazujące lokalizację inwestycji celu publicznego oraz inne wiążące ustalenie tekstowe zorientowane na ochronę interesu publicznego.

Należy prowadzić intensywne kształcenie obywatelskie, tak aby zapewnić realny udział społeczeństwa w procesach rozwoju zgodnie z paradygmatem rozwoju sustensywnego i dążeniem do zapewnienia ładu przestrzennego.

4.3. Sfera regulacyjna planowania miejscowego

Niezbędne jest wprowadzenie, jako powszechnie obowiązującego, zintegrowanego dokumentu rozwoju gminy (w miejsce obecnego *studium* i opcjonalnej obecnie *lokalnej strategii rozwoju*) z uchwalonymi i wiążącymi ustaleniami w zakresie podstawowych elementów rozwoju przestrzennego i ochrony terenów wprowadzanymi do planów miejscowych.

Konieczne jest rozpowszechnienie metod i wprowadzenie przepisów prawa pozwalających na rozpoznawanie skali konfliktów związanych z zapewnieniem dostępu do dóbr publicznych o zasięgu ponadlokalnym. Uznanie skutków konfliktów

lub zasięgu oddziaływania dobra ponad układem lokalnym powinno pozwalać na interwencję z poziomu ponadlokalnego. Należy zwrócić uwagę na to, że wiele spraw natury lokalnej, ze względu na natężenie konfliktu i silne zaangażowanie stron konfliktu oraz mechanizmy pułapki społecznej i politycznej – nie mogą być skutecznie rozwiązane na poziomie lokalnym. Wówczas po uprzednim stwierdzeniu, że w określonym ustawowym przedziale czasu nie doszło do rozwiązania konfliktu, decyzja ostateczna powinna przejść na poziom wyższy. Niezbędne jest przygotowanie służb samorządowych i nadanie im właściwych kompetencji do antycypacyjnego zapobiegania sytuacjom konfliktowym. Rozwiązaniami zmniejszającymi tło i źródło konfliktów w grze o przestrzeń są:

- Wprowadzenie w życie zasady wydawania pozwoleń na budowę na nowych terenach urbanizacji wyłącznie na podstawie planu.
- Wprowadzenie obowiązku planowania urbanistycznego dla terenów renaturyzowanych lub przeznaczanych pod inne funkcje niż dotychczasowe formy.
- Zapewnienie samorządom terytorialnym warunków do wyprzedzającej lub równoległej budowy infrastruktury z pełnym jej refinansowaniem ze strony użytkowników (powiązanie finansowania infrastruktury z korzyściami (opłatami) użytkowników).

Proces planowania rozwoju, w tym planowania przestrzennego musi być bardziej zorientowany na stronę wdrożeniową, a szczególnie w warstwie inwestycji infrastrukturalnych i realizacji inwestycji celu publicznego. Kluczem do wdrożenia są oczywiście środki finansowe. W wielu przypadkach w ramach planowania rozwoju infrastruktury powstają koncepcje budowy lokalnych sposobów finansowania (w coraz większym zakresie ma to charakter bezpośredniego zasilania finansowego przez systemy różnego typu opłat za infrastrukturę i świadczone usługi komunalne).

Do procedur planistycznych w sytuacjach konfliktowych należy wprowadzić obowiązek stosowania kompleksowych analiz korzyści kosztów według zunifikowanej procedury. Procedury ocen oddziaływania na środowisko nie są instrumentem wystarczającym, a wręcz przeciwnie, stymulują konflikty społeczne pomijając ekonomiczne skutki ochrony na środowisko.

Niezbędne jest dopasowanie badań i zbierania danych (monitorowania) do potrzeb regionalnych i lokalnych strategii rozwoju oraz konieczna jest reorientacja publicznej statystyki i systemów zbierania informacji przestrzennych na potrzeby planowania terytorialnego (rozumianego jako nowy typ planowania funkcjonalno-przestrzennego). Wymaga to zorganizowania nowego systemu finansowania i prowadzenia badań na potrzeby gospodarki przestrzennej (Uwaga: chodzi o ustalenie takich jednostek przestrzennych, które pozwolą na zbieranie wiarygodnych informacji o przestrzennym zasięgu zjawisk, co oczywiście poprawi sprawność procesu decyzyjnego i efektywność alokacji środków na rozwój).

W przygotowywaniu reformy w systemie planowania warto zastanowić się, jaki będzie wpływ globalizacji na rozwój przestrzenny miast i system osadniczy kraju.

Musimy postrzegać te zmiany w kilku wymiarach decydujących o sprawności systemu. Po pierwsze, jak globalne efekty zewnętrzne wpływają na rynki nieruchomości i pozostałe rynki związane z występowaniem efektów zewnętrznych? Jak globalizacja wpływa na ułomność funkcjonowania władz publicznych w wymiarze rządowym i lokalnym i jak wpływa na systemy społeczne? Dopiero wtedy możliwe jest tworzenie rozwiązań adekwatnych, tj. pozwalających na eliminację skutków globalnych, czytelne określenie uwarunkowań oraz szukanie rozwiązań systemowej interwencji na poziomie krajowym i lokalnym.

Podsumowanie

Kompleksowa reforma systemu planowania musi mieć także charakter zintegrowany. Niezbędne jest równoległe działanie w trzech strategicznych sferach:

- ekonomicznej (rynkowej),
- społecznej,
- instytucjonalno-organizacyjnej i proceduralnej (procedury i zakres ustaleń dokumentów planistycznych).

Badanie sfery realnej i rządzących nimi reguł musi być podstawowym źródłem wyprowadzania rekomendacji dla dokonywania korekt i doskonalenia reguł korygujących ułomne rynki.

W pakiecie systemowej reformy niezbędnie jest wyraźne określenie tzw. krytycznych rozwiązań prawno-instrumentalnych w każdej analizowanej sferze, a których niezrealizowanie będzie oznaczało nieskuteczność reformy.

Zintegrowane planowanie rozwoju pozwala na większe urealnienie zapisów planów regulacyjnych oraz rzeczywiste uwzględnienie rozwiązań środowiskowych i cech zagospodarowania przestrzennego w celach rozwoju społeczno-ekonomicznego niż tradycyjne planowanie miejscowe. Tak więc korzyści z jego wprowadzenia będą zdecydowanie większe niż koszty jego zaprojektowania i konsekwentnego wdrożenia. Jeśli ten proces opóźnimy, to tym samym obniżymy pozycję konkurencyjną całej polskiej gospodarki. Decyzja i działanie w tej sprawie jest w rękach polskiego rządu.

Należy wprowadzić obowiązek prowadzenia rzetelnych, niezależnych analiz kosztów i korzyści stanowienia prawa. Takie rozwiązania mogłyby ograniczyć praktyki korupcyjne. Budowanie nowego systemu planowania będzie możliwe, jeśli przez badania aplikacyjne będziemy dysponowali racjonalnymi argumentami uzasadniającymi wprowadzenie proponowanych rozwiązań systemowych i będziemy potrafili odrzucić rozwiązania populistyczne i korupcjogenne przez ujawnienie negatywnych skutków ich wprowadzenia. W polskich warunkach mechanizm tworzenia prawa jest bowiem silnie powiązany z niejawnymi interesami różnych, formalnych i nieformalnych grup nacisku.

Logika zarządzania rozwojem nakazuje konieczność wprowadzenia iteracyjnego usprawniania funkcjonującego systemu, którego stan docelowy nie jest i nie może być z natury rzeczy jednoznacznie określony. Proces planowania powinien także służyć doskonaleniu systemów regulujących rynki i jednocześnie pomagać obniżyć ułomności funkcjonowania władz publicznych. Sprawne zarządzane rozwojem wymaga kompleksowego i zintegrowanego stosowania instrumentów prawno-restryktywnych i ekonomicznych (metoda „kija i marchewki”). Niezbędna jest przy tym ciągła analiza wrażliwości i zachowań podmiotów na zastosowane bodźce fiskalne i finansowe pod kątem celów polityki rozwoju, w tym polityki przestrzennej i przyjętych ustaleń regulacyjnych w systemie planowania przestrzennego.

Profesjonalnie ustawione planowanie spełnia ważne funkcje monitorowania i analizowania relacji przyczynowo-skutkowych. Pozwala więc na trafne postawienie diagnozy i wskazanie potencjalnie lepszego rozwiązania niż wynikałoby to z decyzji politycznych. Planowanie obniża więc niedoskonałości w przepływie informacji, która jest, jak to wykazaliśmy, jedną z najpoważniejszych przyczyn niesprawnego działania władz publicznych. Bariere informacyjną instytucji publicznych można pokonać w procesie partycypacyjnego, interaktywnego i zintegrowanego planowania publicznego.

Można i należy zadać pytanie, jak w mechanizmie planowania należy doskonalić system regulacyjny? Temu procesowi ma służyć partycypacyjny współwładczy sposób planowania rozwoju, w którym przez interaktywną wymianę informacji między różnymi poziomami planowania dochodzi do formalnego uzgodnienia zapisu koniecznych zmian w strategicznych dokumentach rządowych. Należy dążyć do wprowadzenia takich zapisów ustawowych, regulujących system opracowywania rządowych dokumentów strategicznych, aby – szczególnie w sferze funkcjonowania gospodarki przestrzennej – znalazł się zapis nakazujący monitorowanie systemu gospodarki przestrzennej i opracowywanie niezbędnych rekomendacji i wiążących ustaleń służących wprowadzaniu zmian systemowych do sfery regulacyjnej gospodarki przestrzennej.

Literatura

- Arita T., 2010, *An Overview of the Discussion*. Symposium *Metropolitan Peripheries in Japan and Germany*. The Planning Review DISPP, ETH nr 181-2.
- Bell M., Bowman J., 2002, *Property Taxes in South Africa Challenges in the Post-Apartheid Era*. Lincoln Institute of Land Policy Cambridge, Massachusetts.
- Booth Ph., 2009, *Planning and Culture of Governance: Local Institutions and Reform in France*. European Planning Studies, t. 17, nr. 5, May Routledge Taylors & Francis Group.
- Fleischhauer M., Greiving S., Janczura S., 2007, *Territorial Planning for the Management of Risk in Europe*. Biuletyn A.G.E. nr 45, s. 383-388.

- Izdebski H., Felicki A., Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie Prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawa*. Program Sprawne Państwo, Ernst&Young, Warszawa.
- Jewtuchowicz A., 2006, *Terytorium, terytorializacja, rozwój regionalny*, [w:] *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny*, A. Klasik (red.). Katowice.
- Jewtuchowicz A., Nowakowska A., Przygodzki Z., 2006, *Strategie dużych firm a proces terytorializacji*, [w:] *Przedsiębiorczość...*, op. cit.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Klasik A., 2006, *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny – wprowadzenie*, [w:] *Przedsiębiorczość...*, op. cit., s. 15-31.
- Kudłacz T., Markowski T. (red.), 2010, *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej – wyzwania wobec kształcenia na kierunku Gospodarka Przestrzenna*. Biuletyn KPZK PAN, z. 244, Warszawa.
- Kunzmann K., Takeuchi Y., 2010, *Metropolitan Peripheries in Japan and Germany*. DISP 181, nr 2, s. 14-18.
- Le Grand J., 1991, *The Theory of Governmental Failure*. British Journal of Political Sciences, t. 21, nr 4 (Oct.), s. 423 – 442.
- Lord A., Show D., 2009, *From Land Use to "Spatial Planning": Reflections on the Reform of the English Planning*. Town Planning Review, t. 89, nr 4-5.
- Markowski T. et al., 2009, *Polityka miejska państwa – cele, priorytety, instrumenty*. Maszynopis Ministerstwo Infrastruktury, GKUA, Warszawa.
- Markowski T., 2010, *Przestrzeń publiczna i jej zawłaszczanie w świetle teorii efektów zewnętrznych – wskazania i kierunki budowania systemu interwencji ze strony władz publicznych*, [w:] *Wyzwania regionalnego i przestrzennego rozwoju Polski na początku XXI wieku*. UE w Krakowie, Kraków.
- Morphet J., 2009, *Local Integrating Spatial Planning – the Changing Role in England*. Town Planning Review, t. 89, nr 4-5.
- Nadine V., Killingworth B., 2007, *Town and Country Planning in the UK*. London Routledge.
- Novarina G., Zepf M., 2009, *Territorial Planning in Europe: New Concepts, New Experiences*. The Planning Review, disp 179, 4.
- Perrin J. C., 1995, *Dynamika przemysłowa a rozwój regionalny: bilans w kategoriach środowisk*. Studia Regionalne, AE w Poznaniu, Centrum Badań Gospodarki Regionalnej, Poznań.
- Projekt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, 13 września 2010*, Ministerstwo Infrastruktury.
- Stiglitz J., 1989, *Markets, Market Failures and Development*, [w:] *Perspectives on Economic Development*. The Americana Economic Review, t. 79, Issue 2, s. 197-203.