

TADEUSZ MARKOWSKI

Uniwersytet Łódzki

ZINTEGROWANE PLANOWANIE ROZWOJU – DYLEMATY I WYZWANIA*

Abstract: Integrated Development Planning – Dilemmas and Challenges. The author of the article takes to the considerations dilemmas and challenges related to the practical implementation of integrated development planning model instead of the traditional dichotomous system of socio-economic and spatial planning. Next the author presents the changes in the approach to the practice of public planning for economic development, and presents the main problems associated with implementation of spatial planning regulations. Against this background author formulates the guidelines for the necessary actions not only for the integration of planning processes but also for the creation of integrated development plans on all tiers of the governments.
Key words: Integrated development planning, spatial planning.

1. Ewolucja planowania publicznego

Potrzeba zintegrowanego planowania rozwoju przez władze publiczne jest taka oczywista, że postulowanie jego wprowadzenia wydaje się czystym truizmem. Możemy bardzo łatwo udowodnić, że w prakseologicznym podejściu do procesów planowania i zarządzania w sektorze publicznym podejście zintegrowane coraz bardziej się upowszechnia. Każde aspirujące do nowoczesności planowanie sektorowe czy wyspecjalizowane może się poszczycić sformalizowanymi algorytmami i koncepcjami, które wskazują na konieczność uwzględnienia w procedurach analitycznych i planistycznych oddziaływania wielu elementów związanych z funkcjonowaniem innych sfer aktywności ludzkiej oraz ich wpływem na środowisko przyrodnicze. Najwięcej do popularyzacji holistycznego i zintegrowanego podejścia wniósł i nadal wnosi lansowany od lat 70. XX w. paradygmat rozwoju sustensywnego (zrównoważonego) [*Towards...* 1999].

* Opracowanie powstało na zamówienie Małopolskiego Urzędu Marszałkowskiego w ramach Konferencji Krakowskiej 2014 i jest także dostępne w tomie pokonferencyjnym pt. *Przyszłość wolności*. Biblioteka Małopolskiego obserwatorium polityki rozwoju, Tom VII, Kraków 2014. Opracowanie opublikowano za zgodą Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

Powstają jednak zasadnicze pytania:

- Czy z punktu widzenia poszczególnych państw jest to satysfakcjonująca sytuacja?
- Jak uniknąć nadmiernych społecznych kosztów długotrwałego samoistnego dochodzenia organów władzy publicznej do zintegrowanej interwencji (w tym planistycznej) w procesy rozwoju?
- Czy należy przyspieszyć i upowszechnić wprowadzanie do praktyki administracji publicznej zintegrowanych metod planistycznych oraz zintegrowanych planów, a jeśli tak, to w jaki sposób?

W praktyce zintegrowane i holistyczne myślenie, choć bardzo ważne i z pewnością wpływające na jakość planów i proces decyzyjny, napotyka na liczne bariery w administracji publicznej¹. Największą barierą planowania zintegrowanego jest wynikająca z wewnętrznej organizacji departamentów i wydziałów w strukturach władzy. Wykazują to także badania w innych krajach [Counsell *et al.* 2006].

Przyjmując wyjściowe założenie, że publiczne planowanie rozwoju jest oparte na paradygmacie rozwoju sustensywnego, czyli wzajemnego zrównoważonego powiązania między podsystemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem, powstaje strategiczne pytanie: jak powinien wyglądać współczesny system zintegrowanego publicznego planowania rozwoju w praktyce? Nie jest to pytanie tak naiwne, jak by się wydawało. Odnosi się ono zarówno do formy, treści i metod planowania, jak i struktur organizacyjnych organów władzy publicznej, systemów funkcjonowania gospodarki przestrzennej, sfery finansów publicznych, *etc.*

Według literatury przedmiotu największym zintegrowaniem procesów decyzyjnych charakteryzuje się planowanie przestrzenne [Morphet 2009; Vigar 2009; Vogelij 2010; *Towards a New Role...* 2001 i inni]. Natomiast ze względu na słabość instrumentów ekonomicznych i rozmyte kompetencje podmiotów polityki przestrzennej, które powinny wdrażać ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego, uważane jest ono za planowanie mało skuteczne, a często obstrukcyjne wobec interesów sektora prywatnego. Z tego względu współczesna polityka regionalna, zorientowana na pobudzenie rozwoju w układach regionalnych (a obecnie terytorialnych), dostrzegając strukturalne i systemowe problemy optymalizowania rozwoju i planowania sektorowego, coraz mocniej lansuje potrzebę wprowadzenia podejścia zintegrowanego zarówno w samej polityce pobudzania rozwoju, jak i metodach jego planowania. Planowanie i polityka przestrzenna są niejako predystynowane do wprowadzenia na jego kanwie zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju. Prowadzona polityka przestrzenna na poziomie gminy jest bowiem silnie powiązana z interesem publicznym, naruszaniem interesów

¹ Najczęściej wynikają one z hierarchicznych i sektorowych struktur organizacyjnych mocno utrwalonych w administracji publicznej. W praktyce wdrażanie sektorowych i wyspecjalizowanych planów jest powiązane z biurokratycznym systemem wartości i interesów, a nie wynikami analiz ewaluacyjnych *ex-ante* wynikających z holistycznego i zintegrowanego podejścia. Konserwatywny system administrowania i zarządzania z uporem gorszej sprawy podtrzymuje tradycyjny paradygmat planowania przestrzennego.

osób trzecich, sztuką projektowania urbanistycznego, kompozycyjnego i architektonicznego. Jest *de facto* najbardziej adekwatną i teoretycznie uzasadnioną metodą pośredniego oddziaływania (interwencji regulacyjnej) w gospodarce rynkowej na procesy gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Historycznie rzecz ujmując, ze względu na duże skomplikowanie i złożoność sfery związanej z gospodarką przestrzenną, stworzono mocno spetryfikowane podstawy formalno-prawne do wyodrębnienia się (a *de facto* alienacji) planowania przestrzennego. W konsekwencji mamy ukształtowany dychotomiczny system planowania publicznego w podziale na planowanie przestrzenne i pozostałe (obejmujące planowanie społeczno-gospodarcze). Planowanie przestrzenne materializuje się w formie przepisu gminnego i różnych decyzji administracyjnych regulujących procesy budowlane. Sprawia to, że dziedzina planowania przestrzennego wymaga bardzo dobrego przygotowania zawodowego oraz odrębnego, prawnie uregulowanego trybu procedowania². Integrację w planowaniu rozwoju komplikuje to, że zmiany w działalności wytwórczej ludzi i potrzebach społecznych zachodzą szybciej niż zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, które są procesem opóźnionym w czasie [Markowski 2013].

Warto podkreślić, że metodologia publicznego planowania rozwoju gospodarczego rozwijała się w mniej rygorystycznym trybie prawnym, a nawet niezależnie od uregulowań prawnych. W przypadku lokalnego planowania rozwoju gospodarczego jego metody szybciej się dostosowywały do nowych wyzwań rozwoju cywilizacyjnego [Bergman 1981; Blair 1995; Blakely 1989]. Blakely wiązał kolejne etapy ewolucji w metodach planowania rozwoju gospodarczego z przyspieszającymi zmianami w gospodarce amerykańskiej pod wpływem pogłębiającej się globalizacji sfery produkcji i usług, narastającej elastyczności sfery wytwórczej i informatyzacji gospodarki, skracaniu cyklu życia produktów, narastającym ryzyku w przewidywaniu przyszłych zdarzeń, *etc.* Intersujący jest jego podział rozwoju etapów podejścia do lokalnego planowania: począwszy od planowania przyciągającego (*recruitment planning*), przez planowanie impaktywne lub inaczej śledząco-eliminujące (*impact planning*), planowanie w warunkach nieprzewidywalności zdarzeń (*contingency planning*) opartego na scenariuszach do planowania strategicznego (*strategic planning*). Z wymienionych metod w planowaniu przestrzennym próbuje się najczęściej wykorzystać dorobek planowania strategicznego, ale z dość ograniczonym skutkiem, szczególnie w planowaniu regulacyjnym dotyczącym przeznaczenia i użytkowaniu terenów. Planowanie strategiczne, jak dotąd, nie znalazło swojego miejsca w praktyce planowania przestrzennego w Polsce, nie mówiąc już o planowaniu scenariuszowym.

Odrębnie funkcjonujący system publicznego planowania rozwoju gospodarczego sprawia, że w naturalny sposób dochodzi do sprzeczności procedowania i realizacji

² W ramach holistycznie ujmowanego systemu społeczno-gospodarczego i środowiskowego występuje wyodrębniony formalno-prawny podsystem (obudowany strukturami prawnoinstytucjonalnymi), określanej sferą gospodarki przestrzennej. Ten podsystem jest związany z określonymi zawodowymi, gospodarczymi, politycznymi i społecznymi interesami ludzi.

między sferą planowania przestrzennego i gospodarczego. Przy niespójnych metodach i złożoności analizowanych procesów te rozbieżności są jeszcze większe. Planowanie społeczno-gospodarcze, rozwijając się własnym trybem, zagadnienia przestrzenne traktuje marginesowo, często jako niewygodne uwarunkowania lub wręcz jako bariery. Czynniki przestrzenne są traktowane jako zmienne, które komplikują modele prognozowania procesów rozwoju i chętnie są w prognozach pomijane. Obecnie sprzyjają temu głoszone w świecie nauki hasła o deterytorializacji gospodarki [Ma X, Timberlake 2013]³. Argumenty te są często wykorzystywane przez przeciwników planowania przestrzennego. Pod wpływem cykliczności gospodarki co jakiś czas przeżywamy falę krytyki wobec planowania przestrzennego – szczególnie w okresie koniunktury gospodarczej. Krytycy postrzegają w nim administracyjną barierę dla rozwoju gospodarczego. Zwykle podają zbyt długi czas przygotowania projektów planów, ich konfliktowość, nadmierną restryktywność wobec użytkowników przestrzeni, ograniczanie alokacyjnej roli rynków, *etc.* W konsekwencji krótkookresowych sprzeczności sfery przestrzennej i gospodarczej dochodzi do politycznej deregulacji sfery funkcjonowania gospodarki przestrzennej i pogłębiona zostaje skala ułomności rynków nieruchomości.

W polskiej polityce regionalnej, czy też szerzej rozumianej polityce rozwoju, ciąży przekonanie, że polityka to bardziej sztuka niż racjonalny proces decyzyjny. Uważa się, w potocznym i praktycznym działaniu, że decyzje podejmowane na podstawie tzw. kryteriów politycznych kierują się innymi regułami (najczęściej interesami partyjnymi), nie muszą uwzględniać kryteriów racjonalności ekonomicznej czy społecznej. W ten sposób próbuje się alienować procesy decyzyjne od realiów gospodarczych zakładając, że reprezentanci ugrupowań politycznych mają niejako naturalne prawo (polityczny mandat) do podejmowania decyzji na podstawie bliżej nieokreślonych kryteriów wynikających z mandatu wyborczego do podejmowania kolektywnych decyzji, byleby tylko danej decyzji przypisać charakter „polityczny”. Jest to swego rodzaju patologia, którą wytworzyły tzw. niedojrzałe demokracje. W konsekwencji zwiększają się społeczne koszty rozwoju w długim okresie. Populistyczne decyzje polityczne przyczyniają się pośrednio do wywołania kryzysu finansowego i gospodarczego. Po okresie kryzysu następuje renesans planowania, wprowadzane są pewne zmiany i proces się powtarza.

Przykładowo, w Wielkiej Brytanii w ostatnim 10-leciu nastąpiła kolejna próba dopasowania systemu planowania do nowych warunków. Po okresie thatcherowskim, w którym rząd centralny dążył do ograniczenia roli władz samorządowych, jego zda-

³ Hasło *deterytorializacji* jest na tyle atrakcyjne, co mylące. Problem ten w debacie naukowej pojawia się już od wielu lat. Najpierw ekonomiści pokazywali wzrastającą rolę cech przestrzeni oraz powiązań systemów gospodarczych w funkcjonalnych układach terytorialnych i klastrach regionalnych (Gruchman, Porter i inni badacze z międzynarodowego projektu GREMI) wykazując rosnącą rolę czynników otoczenia terytorialnego dla utrzymania trwałych przewag konkurencyjnych firm. Podkreślali oni potrzebę publicznej interwencji w organizowaniu warunków działania firm. Teraz pod wpływem informatyzacji, rozwoju nowoczesnych i szybkich systemów komunikacji popadają w drugą skrajność, mówiąc o deterytorializacji gospodarki.

niem zbyt powolnie działających, wobec potrzeb inwestycyjnych sektora prywatnego, nastąpiła kolejna fala rządowych prób dokonania zmian w systemie planowania przestrzennego. Różnie były te próby oceniane przez środowiska planistów zarówno naukowe, jak i profesjonalne. Za czasów rządów konserwatywnych interwencja rządu polegała na odebraniu kompetencji samorządom lokalnym przez wprowadzenie tzw. Urban Development Corporations, które zajmowały się przygotowaniem terenów pod rozwój, działając poza systemem władzy lokalnej. Po przejściu władzy przez rządy labourzystowskie w latach 90. XX w. wprowadzono Agencje Rozwoju Regionalnego. Instrumentem interwencji były regionalne przestrzenne strategie rozwoju, które następnie zorientowano także na sprawy gospodarcze, nazywając je strategiami regionalnymi [Davoudi 2011, s. 92]. Ich zadaniem była koordynacja lokalnych inicjatyw. Na początku 2010 r. kolejna reforma rządowa w Anglii obaliła wszystkie instytucje regionalne, w tym strategie regionalne, które były instrumentem integracji planowania lokalnych programów. Przez system regionalnych strategii rząd realizował także cele polityki mieszkaniowej. Likwidacja spowodowała powstanie luki w systemie polityki rozwoju. W tej sytuacji w 2011 r. wydano akt o obowiązku kooperacji i wspólnego opracowywania planów.

Oczywiście wszystkie te działania odbywają się w imię deregulacji i wzrostu znaczenia samorządów lokalnych i przechyłu w stronę sterującej roli grup społecznych, nasilania się presji na wzrost konsultacji i wsłuchiwanie się w tzw. opinię społeczną. Zasadniczą kwestią jest pytanie, czy oddolnie podejmowane inicjatywy odnośnie do kierunków rozwoju rzeczywiście przyczynią się do rozwoju gospodarczego. Badacze angielscy mają jednak istotne wątpliwości, czy taka *quasi*-dobrowolna współpraca może zastąpić stymulacyjno-koordynacyjny mechanizm strategii regionalnych [Davoudi 2011, s. 92] zwłaszcza, jeżeli jednocześnie nie nastąpi wzrost personalnej odpowiedzialności za finansowe skutki decyzji dotyczących wydatków ze sfery publicznej.

W krajach Europy Zachodniej i Północnej obserwujemy podobne wysiłki w zakresie reformowania systemów współzarządzania w planowaniu przestrzennym. Wyraźnie zarysowują się dwie tendencje. Pierwsza to przekazywanie kompetencji władczych (*devolving power*) na niższe poziomy: regiony, subregiony, miasta, jednostki sąsiedzkie, a druga – na integracji działań tradycyjnie należących do różnych sektorowych polityk. Lansowane jest hasło zintegrowanego planowania przestrzennego [Vigar 2009, s. 1572]. Głównie chodzi o wprowadzenie takich procedur i metod w podejściu, które zwiększą skuteczność planów i dostosują ich rezultaty do współczesnej gospodarki [Markowski 2011].

2. Specyfika zintegrowanego planowania rozwoju

Planowanie zintegrowane a plan zintegrowany. Ta kwestia wymaga właściwego naświetlenia. Często bowiem na kanwie mody na zintegrowane podejście staramy

się wprowadzić je do każdego procesu planistyczno-decyzyjnego przez dodawanie do nazwy tworzonych dokumentów czy do zapisywanych celów polityki słowa „zintegrowany”. Takie działania, jeśli nie mają rzeczywistego pokrycia w podejściu zintegrowanym, prowadzą do dewaluacji pojęcia zintegrowany i zamiast wprowadzać inspirację do rozwoju metodologii planowania zintegrowanego raczej tworzą sztuczne bariery.

Tak jest np. z pojęciem *rozwoju zintegrowanego*. W dyskusjach nad polityką zintegrowaną i planowaniem zintegrowanym pojawia się więc hasło rozwoju zintegrowanego [Słodowa-Hełpa 2013]. Za pomocą tego pojęcia zastępuje się lub nagina w miarę już zdefiniowane i zaakceptowane społecznie i politycznie pojęcie *rozwoju zrównoważonego (sustensywnego)*. Używanie określenia rozwoju zintegrowanego nie wydaje się sensowne, ponieważ określenie to nie wnosi nowej jakości do koncepcji rozwoju. Jeśli przyjmiemy, że rozwój zrównoważony jest w swoich założeniach rozwojem integrującym sferę gospodarczą, środowiskową i społeczną, to wprowadzenie nowej kategorii rozwoju zintegrowanego – do już istniejącej typologii rozwoju – wprowadza dodatkowy bałagan i kieruje dyskusję i publikacje naukowe na boczne, mało twórcze tory. Tego typu próby nieuzasadnionego redefiniowania lub zastępowania pojęć stanowią często swoistą pułapkę dla praktyki. Zamiast bowiem koncentrować uwagę na procesach wdrożeniowych planów wracamy do debaty na poziomie ogólnokoncepcyjnym. Istota sprawy leży nie w osiągnięciu zintegrowanego rozwoju, ale w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który dobrze zastosowany powinien prowadzić do wysokiego stopnia zintegrowania podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do zapewnienia celów rozwoju, w tym rozwoju sustensywnego.

Co zatem może oznaczać dla praktyki planowania publicznego wprowadzenie planowania zintegrowanego jako powszechnie obowiązującej metody? Po pierwsze, że każde wyspecjalizowane planowanie publiczne musi być pod względem metodologicznym także planowaniem zintegrowanym. Już samo zastosowanie takiego myślenia i ewaluacji wielowymiarowych skutków w budowaniu ścieżek dojścia zbliży nas do optimum alokacyjnego pod względem rozwoju trwałego. Po drugie, niezbędna jest zmiana struktur podmiotowych (organizacyjno-instytucjonalnych) w procesach decyzyjnych i podmiotu planu, tak aby mogły powstać zintegrowane strategie (plany) rozwoju na różnych poziomach terytorialnej organizacji kraju (rozumiane jako kluczowe instrumenty aktywnej polityki rozwoju) służące integracji podsystemów – czyli zintegrowana strategia rozwoju kraju, zintegrowana strategia rozwoju regionu, (zintegrowana) strategia rozwoju miasta czy obszaru funkcjonalnego⁴.

Proces integracyjnego podejścia do planowania rozwoju wyrażają różne hasła często nakładające się na siebie, jak: potrzeba łączenia strategii polityk, planów i dzia-

⁴ Z pewnością nie można użyć określenia *strategia zintegrowanego rozwoju kraju, regionu czy miasta*, bo zintegrowanie nie może być samoistną funkcją celu rozwoju. Natomiast integrowanie może być celem operacyjnym, czyli sposobem działania służącym osiągnięciu celów strategicznych i temu ma służyć praktyka planowania zintegrowanego.

łań, współpraca między aktorami. Generalnie integracja jest rozumiana jako koordynacja procesu tworzenia strategii, celem uniknięcia sprzecznych polityk i uzyskania rezultatów rozwoju gwarantujących sytuację *win-win*. To oczywiście oznacza w wielu przypadkach konieczność poszerzenia analizy procesu planowania oraz zwrócenia uwagi na sprzeczności między wyznaczonymi kierunkami i podejmowanymi działaniami. Nowe podejście do integracji procesu planowania jest zdeterminowane w dużym stopniu przez lokalne uwarunkowania kulturalne i kulturę organizacji oraz uwarunkowania formalnoprawne, tj. regulacje prawne, formalną odpowiedzialność, a także szerszy kontekst społecznych wartości, stopień sformalizowania wymagań wobec zawodów związanych z planowaniem i procesami budowlanymi, stopień urynkowienia (czy też upublicznienia) instytucji planistycznych, *etc.*

Zintegrowane planowanie obejmuje coraz większy zakres spraw, a to ze względu także na utrwalający się paradygmat planowania prewencyjnego. Dobrym przykładem jest zarządzanie ryzykiem związanym z naturalnymi katastrofami, powodziami, trzęsieniami ziemi, strefami gwałtownych zjawisk klimatycznych, osuwiskami ziemi, itp. Warunkiem skutecznego zarządzania ryzykiem w przestrzeni jest sporządzanie map ryzyka, na podstawie których podejmowane są decyzje alokacyjne w rozmieszczeniu aktywności oraz zastosowanie różnych systemów techniczno-technologicznych i prawnych zmniejszających poziom ryzyka budowlanego; normy budowlane, system ubezpieczeń, właściwe technologie i sposoby zabudowy [Sutanta *et al.* 2010]. Wiele nowych elementów do planowania zintegrowanego rozwoju miast wnosi logistyka miejska, w tym logistyka recyrkulacji zasobów i nieruchomości w gospodarce miejskiej oraz teoria efektów zewnętrznych, która jest podstawą do wyznaczania kierunków interwencji i regulacji systemów miejskich. Kompleksowa analiza korzyści kosztów staje się podstawowym narzędziem prewencyjnego myślenia w planowaniu rozwoju.

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

Syntetyzując możemy powiedzieć, że planowanie zintegrowane to holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do wyznaczonych w tym procesie celów, uwzględniający najważniejsze współzależności (relacje) między najważniejszymi elementami systemu sterowanego.

Tak rozumiane planowanie zintegrowane, odnoszone do procesów rozwoju społeczno-gospodarczego musi uwzględnić w kreatywnym procesie wyznaczania i osiągania celów ilościowe i jakościowe relacje rynkowe i pozarynkowe występujące

między elementami podsystemów: społecznego, gospodarczego i szeroko rozumianego środowiska życia. Jest więc planowaniem opartym na antycypowanych wynikach kompleksowych rachunków kosztów i korzyści (w tym efektów zewnętrznych) w poszczególnych etapach procesu projektowania i decydowania. Tak uniwersalnie rozumiane planowanie od strony metodologicznej może realizować funkcje celów każdego wyodrębnionego kryteriami merytorycznymi planowania, a tym samym być instrumentem odpowiadającej tym kryteriom polityki horyzontalnej lub sektorowej np. rozwoju trwałego, rozwoju typu *smart*, rozwoju zrównoważonego, wzrostu ekonomicznego, polityki mieszkaniowej, przemysłowej, rolnej itp.

W praktyce wyspecjalizowane planowanie w szeroko rozumianej sferze społeczno-gospodarczej najczęściej ma niski stopień zintegrowania z innymi typami planowania i raczej dominuje w nim podejście sektorowe. Na przykład planowanie rozwoju przemysłu zawężone jest do planowania na rzecz maksymalizacji zysków sektora przemysłowego, z pominięciem skutków zewnętrznych wobec środowiska przyrodniczego. Z kolei planowanie ochrony środowiska ma tendencje do ignorowania współzależności z procesami gospodarczymi i społecznymi.

Planowanie zintegrowane musi w swoich rachunkach wartościować cechy i walory, jakimi kieruje się system polityczny, a także, o czym często zapominamy, jego interesy i cele działania często nieujawniane, ale realnie występujące w strukturach administracji publicznej. Przekładając to na język ekonomii instytucjonalnej, planowanie zintegrowane musi rozpoznawać korzyści, koszty i wartości, którymi kierują się szeroko rozumiane systemy instytucjonalne i organizacyjne. Tylko wówczas jesteśmy w stanie sformułować plany odpowiadające w większym zakresie realnym interesom interesariuszy i podmiotów decyzyjnych i zapewnić większą ich skuteczność. Takie kompleksowe podejście w dużo większym stopniu pozwala na zwiększenie stopnia wdrażalności planów, m.in. dzięki możliwościom adekwatnego do rzeczywistych potrzeb sformułowania systemowych (parametrycznych) sposobów interwencji. Integrację planowania należy rozumieć zarówno w układzie horyzontalnym międzysektorowym, jak i między poziomami władzy. Jest to nic innego, jak planowanie w sieciach. Trzeba jednak uwzględnić także sytuację, że planowanie i decydowanie w sieciach oznacza, że mamy wiele kanałów przepływu informacji, decyzji i oddziaływania. Skuteczne planowanie ma jednak wskazywać tzw. krytyczne ścieżki, których ominięcie nie będzie opłacalne⁵.

Planowanie publiczne ma zatem dwa wyraźne wymiary. Po pierwsze, jest procesem prakseologicznego działania władzy publicznej, a po drugie – instrumentem publicznej interwencji w procesy rynkowej alokacji. Te dwa ujęcia planowania są ściśle ze sobą powiązane, ale nie są tożsame. Pierwszy typ planowania powinien być procesem opcjonalnym, drugi obowiązkiem narzuconym prawem. W rezultacie planowania prakseologicznego mamy lepszy sposób realizacji kompetencji i alokacji środków

⁵ Jeśli zaś nie będzie pozostawionych tzw. *by pasów* ze względu na potencjalne ich obejście, to wówczas będziemy mieli do czynienia z systemem hierarchicznym a nie sieciowym.

budżetowych, którymi dysponuje władza publiczna. W przypadku drugim, plan ma zapewnić realizację określonych celów publicznych wynikających z ustawowo nakreślonego zakresu interwencji i działań ujętych w planie, może być wewnętrznym zobowiązaniem do jego realizacji, jako aktu kierownictwa, wyrazem polityki (informacją dla innych interesariuszy o publicznych zobowiązaniach do działania) lub aktem prawa miejscowego i wówczas po uchwaleniu planu reguluje np. procesy budowlane użytkowników działających na terenie objętym wiążącymi ustaleniami planu.

Trzeba też wyraźnie oddzielić fazę procesu planowania od aktu polityki i aktu prawa miejscowego (regulacyjnego). Są to tzw. rezultaty procesu planowania. Akty takie tak długo obowiązują, dopóki w wyniku procesu planowania nie nastąpi kolejna decyzja o wprowadzeniu w życie nowego aktu politycznego lub aktu regulacyjnego działalności inwestorską. Ponieważ plan i planowanie dotyczy przyszłości, plan regulacyjny (miejscowy) w zakresie zagospodarowania przestrzennego także odnosi się do stanów przyszłych, bowiem antycypuje negatywne skutki zewnętrzne i je ogranicza lub wskazuje przez odpowiednie regulacje możliwości optymalizacji skutków zewnętrznych pozytywnych.

3. Aspekty metodologiczne

Poważnym wyzwaniem staje się zatem dostosowanie narzędzi badawczych i informatycznych do potrzeb zintegrowanego planowania⁶. Oczywiście istnieje realna groźba, że przy przesuwaniu się granicy naszej wiedzy liczba zmiennych, które chcemy uwzględnić w procesach badania przeszłości i antycypowanej przyszłości, będzie tak wielka i złożona, że decyzje będą trudne do podjęcia, powstanie szum informacyjny, a ryzyko trafnej decyzji będzie coraz większe. Z pewnością muszą powstać różnego typu nowe algorytmy, które będą wspomagały procesy planistyczne, decyzyjne i obniżające poziom zakłóceń informacyjnych. Bez rozwoju metod informatycznych trudno sobie wyobrazić skuteczne planowanie zintegrowane. Czekają nas pod tym względem metodologiczna rewolucja.

Planowanie zintegrowane uwzględniające gospodarowanie przestrzenią na poziomie gminy musi ewoluować w stronę większej elastyczności procesów planistycznych i takich regulacji użytkowania przestrzeni, które odpowiadają procesom gospodarczym i społecznym w perspektywie długiego trwania. Plany zintegrowane nie mogą być zatem nadmiernie szczegółowe, ponieważ będą się szybko dezaktualizowały. Muszą się koncentrować na ochronie i wzmocnieniu wartości i walorów ważnych w długiej perspektywie trwania. Jednocześnie ze względu na elastyczność współczesnej gospodarki musimy wprowadzić równie elastyczne metody w procesach planistycznych oraz spe-

⁶ Wielkie firmy informatyczne, jak IBM przygotowują już nowe narzędzia dla planowania rozwoju i zarządzania miastami. Przetwarzanie danych w chmurze wydaje się być ważnym pomocniczym instrumentem do planowania zintegrowanego i wspomaganie procesów decyzyjnych.

cyficzne formy zapisów ustaleń planistycznych. Należy podkreślić, że istotą sprawy jest raczej elastyczność procesu planowania niż stworzenie elastycznego planu. Chodzi raczej o plan dla elastycznej gospodarki, czyli zapisany tak, aby chronił to, co jest najważniejsze w perspektywie długiego trwania, czytelnie definiował interes publiczny i pozwalał na zachowanie ciągłości procesów gospodarczych, społecznych i budowlanych w dynamicznie zmieniającej się sytuacji. To oznacza konieczność zmiany podejścia do tradycyjnie ujmowanego planowania przestrzennego: z planowania deterministycznego długookresowego, szybko się starzejącego wobec potrzeb elastycznej i zmiennej gospodarki na rzecz planowania reaktywnego – respektującego w dużym stopniu procesy rynkowe. Chodzi tutaj o spojrzenie na przestrzeń przez pryzmat procesu decyzyjnego, tj. polityki i zarządzania rozwojem, a nie przez pryzmat sztywnej prawnej regulacji. W rezultacie elastycznego procesu planowania powinniśmy wprowadzić takie zapisy w planach, które pozwalają na lepsze dopasowanie do potrzeb inwestorów, zagwarantują lepsze dopasowanie zabudowy do nowych funkcji lub zapewnią większą aktualność planu przy nowych warunkach. Oczywiście dużym zagrożeniem w takim szybkim, reaktywnym planowaniu jest podatność układu lokalnego na korupcję, zagrożenia spekulacyjne powiązane w skali globalnej, silna asymetria w dostępie do informacji (wiedzy) między władzą lokalną a inwestorem, przewagami negocjacyjnymi inwestora wynikającymi z dużej mobilności kapitału wobec stojących pod presją ucieczki inwestorów władz publicznych *etc.* Planowanie zintegrowane wymaga bardzo wysokiej sprawności służb planistycznych. Elastyczność procesu planowania wymaga szczególnych umiejętności ze strony planisty reprezentującego interesy miasta i wsparcia procedur negocjacyjnych.

Partycypacyjny model współpracy z inwestorami musi zakładać, że planowanie nie może być procesem administracyjnie obstrukcyjnym i biurokratycznym, a na dodatek podatnym na rozgrywki polityczne. Wymaga ono funkcjonowania w środowisku odpolitycznionym, gdzie władze lokalne rzeczywiście reprezentują interesy mieszkańców a nie interesy ugrupowań partyjnych [Fleischhauer *et al.* 2007 s. 383-388].

Planowanie zintegrowane wymaga uwzględnienia w pracach nad planem interdyscyplinarnej wiedzy i koordynacji pracy wielu specjalistów oraz włączenia do procesu planistyczno-decyzyjnego wielu interesariuszy i ośrodków decyzyjnych. Te ośrodki decyzyjne to z reguły decydenci reprezentujący interesy sektorowe. Przez udział w procesie decyzyjnym następuje pokazanie współzależności i skutków zewnętrznych. Poprawia się wówczas sprawność procesu decyzyjnego (rozumianego jako korzystny, efektywny i skuteczny). Proces integrowania obejmuje równie ważny proces uczenia się i rozwoju nowej wiedzy z korzyścią dla wszystkich uczestników. Często dzięki temu pokonywane są ułomności instytucjonalne, tj. unikanie fragmentacji systemów instytucjonalnych, tworzy się partnerstwo dla osiągania wspólnych celów. Sposób, w jakim następuje proces integracji, zależy od lokalnych uwarunkowań kulturowych, systemów prawnych, zadań i formalnych kompetencji, systemu planistycznego i tych wszystkich elementów, które składają się m.in. na system

funkcjonowania gospodarki przestrzennej. Planowanie zintegrowane wymaga więc zmiany wielu uwarunkowań prawnych, instytucjonalnych i kulturowych, przezwyciężania stereotypów zarówno u decydentów, jak i interesariuszy.

Powstaje zasadnicze pytanie: czy zintegrowanie planowania pod względem proceduralnym będzie rozwiązaniem wystarczającym, czy niezbędne jest zintegrowanie planów? Jak od strony formalnoprawnej zagwarantować większą sprawność jednego i drugiego podejścia? Ewolucyjna droga zmian formy, treści i zakresu planowania jest zbyt ryzykowna i kosztowna. Skala zmian, jaka zaszła we współczesnej zglobalizowanej gospodarce jest już tak znaczna, że niezbędna jest zasadnicza zmiana systemu planowania publicznego we wszystkich krajach demokratycznej gospodarki rynkowej. Nie chodzi tylko o holistyczne i zintegrowane myślenie w planowaniu wyspecjalizowanym i planowaniu przestrzennym, ale stworzenie zintegrowanego systemu planowania i planów adekwatnych do współczesnych cech gospodarki. Chcemy podkreślić, że chodzi o wprowadzenie do polityki rozwoju planów zintegrowanych, a nie tylko lansowanie procedur planowania zintegrowanego. W praktyce legislacyjnej integralność planowania można bardzo łatwo upozorować. W tym celu stosuje się proste zapisy w aktach prawnych mówiących, że w procedurze takiego to a takiego planowania uwzględnia się te lub inne dokumenty i ustalenia. Co się uwzględnia i jak – podlega dowolnej interpretacji ze strony praktyki, a jakie są konsekwencje uwzględnienia lub nie – to już inna sprawa? Planowanie zintegrowane w rezultacie nie musi dać planu zintegrowanego, ale zmniejsza kolizyjności między planami i politykami. Jest oczywiste, że zawsze należy dążyć do integralności procedur planistycznych. Należy jednak te dwa pojęcia rozróżnić – zintegrowany plan i zintegrowane planowanie. Zintegrowany plan to plan ujmujący w zapisach ustalenia wielu współzależnych sfer i przez to mający znaczenie instrumentu koordynacji innych polityk szczegółowych i planów. Zintegrowany proces planowania przestrzennego daje nam większą gwarancję, że plany regulacyjne w dziedzinie zagospodarowania terenów będą alokować inwestycje w bardziej zobjektywizowany sposób i z uwzględnieniem celów rozwoju trwałego ujętych w strategiach społeczno-gospodarczych.

Wnioski i rekomendacje

System prawny, otoczenie instytucjonalne, społeczny system wartości, jaki zbudowaliśmy przez ostatnie 25 lat, mimo wiele sukcesów transformacyjnych pokazują, że zaczynamy ponosić coraz większe społeczne koszty chaotycznie budowanego systemu regulującego sferę społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Wygląda to tak, jak gdyby dziesiątki lat doświadczeń i wysokich kosztów budowania demokratycznej gospodarki rynkowej w krajach europejskich nie miały dla nas żadnego znaczenia. Sami chcemy ponownie na własnej skórze przekonać się, jak kosztowne są reformy w gospodarce rynkowej wymuszane przez zjawiska kryzysowe.

Trzeba brać pod uwagę to, że reformowanie planowania publicznego zawsze będzie zachodzić w sytuacji ograniczonej wiedzy. Taka sytuacja sprawia, że do argumentacji przy zmianie systemu planistycznego łatwiej jest włączyć aspekty polityczno-ideologiczne (np. dążenie do zwiększenia swobody rynkowej po okresie rządów lewicowych, doprowadzanie do koncentracji władzy po okresie dekoncentracji, przejście od centralizacji do decentralizacji władzy, zmiany układów sił politycznych pomiędzy ośrodkami miejskimi i wiejskimi itp.). Mimo pozorów racjonalnego działania w całym procesie reformacyjnym ostateczny wynik jest uzależniony od jawnych lub ukrytych interesów elektoratu i deputowanych powiązanych z układem określonych lobbies gospodarczych i deweloperskich.

Okres 25 lat transformacji każe nam ponownie spojrzeć na nasze dokonania, a szczególnie na wytworzone bariery strukturalne i sytuacje kryzysogenne, które z różnym opóźnieniem czasowym będą się coraz dobitniej kumulowały i ujawniały. Samorząd terytorialny do niedawna jeszcze był traktowany jako największy sukces transformacji ustrojowej. Wyzwolił potencjał ludzki i organizacyjny. Stopniowo jednak instytucja ta w obecnej formie kompetencyjnej i biurokratycznej wyczerpuje swoje możliwości. Oczekiwane korzyści długofalowe w wielu sferach działalności samorządowej okazały się mało realne lub wręcz nierealne. Taką szczególną sferą aktywności samorządowej jest gospodarka przestrzenna, a przede wszystkim procesy zagospodarowania przestrzennego. W tej dziedzinie zarówno na poziomie rządowym, jak i samorządowym popełniliśmy najwięcej grzechów, oddając wiele alokacyjnych decyzji regułom ułomnych rynków, pozornej swobodzie i ochronie własności. Sfera ta wraz z patologicznym system regulacji, który stworzyliśmy pod wpływem globalnej spekulacji, ignorancji praw ekonomicznych, stała się sferą, przez którą rozpoczęła się międzysamorządowa – nadmierna i społecznie bardzo kosztowna – konkurencja o przeciaganie inwestorów, mieszkańców kosztem polskiego podatnika i wzrostu zadłużenia publicznego.

Polski system instytucjonalny, w jakim działa samorząd terytorialny jest sztywny, zbiurokratyzowany, ograniczający kompetencje, a tym samym ograniczający wolność gospodarczą i odpowiedzialność za własne decyzje. Poddaliśmy samorząd nieczytelnej grze interesów. Samorząd staje się niewolnikiem populistycznych zachowań partii politycznych, nacisków właścicieli terenów, którzy mogą przejmować całkowite korzyści z renty budowlanej generowanej procesami rozwoju gospodarczego, jak i patologicznymi decyzjami administracyjnymi. Sprzyja temu m.in. wadliwie skonstruowany system planowania przestrzennego nie powiązany z planowaniem rozwoju regionalnego i lokalnego na wszystkich poziomach organizacji władz publicznych.

Najwyższa więc pora przyznać się do zapętlenia systemu instytucjonalnego, który staje się najważniejszą barierą rozwoju. Niezbędne jest polityczne i społeczne przygotowanie się do kompleksowej zmiany w systemie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (jst). Jedną z najważniejszych sfer wymagających systemowej regulacji jest sfera kompetencji związana z rozwojem zrównoważonym (sustensyw-

nym), a przede wszystkim ze sferą gospodarki przestrzennej. Ta sfera wymaga stworzenia zintegrowanego systemu planowania na wszystkich poziomach władzy, regulującego m.in. procesy lokalizacyjne zgodnie z długookresowym interesem narodowym. System interwencji planistycznej musi być zorientowany na ochronę długofalowego interesu publicznego, wdrażania zasad sprawiedliwości społecznej i takiego gwarantowania wolności inwestycyjnej, która nie będzie naruszała interesów trzeciej strony oraz podstawowych swobód obywatelskich. Niezbędne jest zredefiniowanie zasady subsydiarności, jako podstawy budowania struktur samorządowych. Musi być ona rozumiana bardziej dynamicznie i różnicowana także terytorialnie. Bez tej zmiany w podejściu nie będziemy mogli wdrażać w życie konstytucyjnej zasady równości szans obywateli.

Metodologia planowania jako procesu prakseologicznego zarządzania, musi być ciągle doskonalsza i nie daje się zawsze zadekretować przepisami prawa. W dynamicznie zmieniającym się otoczeniu rolą władzy jest przyspieszanie adaptacji adekwatnych metod rozwijanych oddolnie we współpracy z nauką. Można postawić tezę, że stopień zintegrowania międzysektorowego maleje wraz z przechodzeniem na szczegółowe plany (działania operacyjne). Bywa, że ułomne instytucje władcze nie chcą lub nie wykazują skłonności do zintegrowanego planowania. Wówczas zachodzi potrzeba interwencji państwa, która określa minima, jakie musi uwzględnić instytucja planująca. W wielu przypadkach wystarcza propagowanie dobrych praktyk i stosowanie indykatorywnych wskazań ze strony rządu do ich stosowania przez władze lokalne tzw. *policy recommendations*. Dojrzałe rynkowe demokratyczne systemy radzą sobie z tą sferą bardzo dobrze. Polska gospodarka jest jednak ciągle w okresie transformacji społecznej. Mamy niski poziom kapitału społecznego i wysoki poziom niesprawności instytucji publicznych. Dlatego też należy uświadamiać decydentom szczebla centralnego i samorządowego potrzebę stworzenia silniejszego, bardziej sformalizowanego systemu planowania zintegrowanego i wprowadzenia do praktyki zintegrowanego planowania rozwoju. Z pewnością potrzebne są zintegrowane strategie na poziomie krajowym oraz zintegrowane strategie (plany) rozwoju na poziomie regionalnym w miejsce dychotomicznego systemu planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego.

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

Każdy zintegrowany plan musi zawierać tzw. wiążące ustalenia wynikające z ochrony interesów publicznych, w tym w odniesieniu do określonych obszarów funkcjonalnych i problemowych oraz obszarów gmin samorządowych, zgodnie z zasadą subsydiarności.

Spójna koncepcja wprowadzenia zintegrowanych planów rozwoju i właściwe umiejscowienie regulacyjnych planów dotyczących zagospodarowania przestrzennego to warunek konieczny, ale niewystarczający do wprowadzenia zmian systemowych. Należy jeszcze uwzględnić współczesne reguły funkcjonowania zglobalizowa-

nej otwartej gospodarki. Nieznajomość tych praw lub ich ignorowanie nie pozwoli na stworzenie właściwego modelu zintegrowanego planowania.

Niezbędne jest jednoznaczne podjęcie decyzji o tym, aby na poziomie wojewódzkim i gminnym integralność planowania strategicznego przejawiała się od strony formalnoprawnej w jednolitym obowiązkowym dokumencie rozwoju, którego integralną częścią są uwarunkowania związane z zagospodarowaniem oraz wskazówki do wiążących ustaleń, które muszą respektować w dalszych procesach planistyczno-decyzyjnych właściwych jst.

System gospodarowania przestrzenią – na który składa się planowanie zintegrowane, planowanie regulacyjne, kataster przeznaczenia gruntów – musi być powiązany z systemem podatków majątkowych od wartości i różnego typu opłatami infrastrukturalnymi. Jest to warunek konieczny do zapewnienia podstaw ekonomicznych dla pełnienia realnej roli władzy w dostarczaniu usług publicznych. Współczesne globalne procesy przepływu dochodów sprawiają, że coraz trudniej jest opodatkować przychody i zyski, które są z dużą łatwością transferowane za granicę i ukrywane w systemie księgowo-finansowym. Tak więc niezbędne jest powiązanie dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego z wartością gruntów i nieruchomości. Bez takiej reformy nie opanujemy procesów rozlewania się miast, narastającej spekulacji gruntami i nie uzdrowimy finansów publicznych.

Planowanie zintegrowane w odniesieniu do planowania rozwoju musi być traktowane jako planowanie z natury strategiczne, tj. skoncentrowane na newralgicznych węzłach i współzależnościach. Ze względu na złożoność wyodrębnianych systemów sterowanych (np. obszarów funkcjonalnych) niemożliwe jest kontrolowanie wszystkich współzależności. Planowanie zintegrowane powinno być jednocześnie planowaniem sieciowym, a jego wdrażanie musi być powiązane z podejściem do zarządzania sieciami i jej kluczowymi węzłami.

Kompleksowa reforma systemu planowania musi mieć zatem także charakter zintegrowany. Niezbędne jest równoległe działanie w trzech strategicznych sferach [Markowski 2011]:

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

Literatura

- Bergman E. M., 1981, *Local Economic Development Planning. An Era of Capital Mobility* Carolina Planning, t. 7, nr 2, Fall 1981, p. 29-37.
- Blair J. P., 1995, *Local Economic Development Analysis and Practice*. Sage, Publications Thousand Oak, London, New Delhi.

- Blakely E. J., 1989, *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Sage, London, New York.
- Counsell D., Allmendinger Ph., Haughton G., 2006, *Integrated Spatial Planning – Is It Living up to Expectations?*. *Town and Country Planning*, September s. 243 -246.
- Davoudi S., 2011, *Localism and Land Reform of the Planning System in England*. *Disp. Service*, nr 4, s. 92-94.
- 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.
- Ma X., Timberlake M., 2013, *World City Typologies and National City System Deterritorialisation: USA, China and Japan*. *Urban Studies*, 50(2), s. 255 – 275.
- Markowski T., 2011, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*. *Studia KPZK PAN*, t. CXXXIV, Warszawa, s. 25-44.
- Markowski T., 2013, *Flexible and Integrative Planning in Functional Urban Areas – towards a New Approach to Spatial Planning*, [w:] *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, W. M. Gaczek (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, s. 27-41.
- Morphet J., 2009, *Local Integrated Spatial Planning – the Changing Role in England*. *TPR*, 80 (4-5).
- Słodowa-Hełpa M., 2013, *Rozwój zintegrowany warunki, wymiary wyzwania*. CeDeWu.pl, Sp Zoo, Warszawa.
- Sutanta H., Rajabifard A., Bishop I. D., 2010, *Integrating Spatial Planning and Disaster Risk Reduction at the Local Level in the Context of Spatially Enabled Government*. Center for Spatial Data Infrastructures and Land Administration (CSDILA), Department of Geomatics, University of Melbourne, <http://www.gsdi.org/gsdiconf/gsdi12/papers/80.pdf> 23.05.
- Towards a New Planning Process*. A guide to reorienting urban planning towards Local Agenda 21, European Sustainable Development and Health series 3, text ed D. Brener, 1999, WHO.
- Towards a New Role for Spatial Planning*, 2001, Raport OECD, Paris Cedex, 16.
- Vigar G., 2009, *Towards an Integrated Spatial Planning?* *European Planning Studies*, t. 17, nr 11.
- Vogelij J., 2010, *Spatial Planning at the Heart of Territorial Cohesion*. Speech for a conference ECTP-CEU/RTPI? ESPON – How Can European Spatial Planners Assess Territorial Cohesion? 21.05.2010, Edinburgh.