

ZYGMUNT ZIOMBROWSKI

Instytut Rozwoju Miast w Krakowie

KU ZINTEGROWANEMU PLANOWANIU

Abstract: Towards to Integrated Planning. Integrated management, integrated planning and investing is a tool box and at the same time the idea leading to an acceleration of the development and increasing the competitiveness of the European Union. The introduction of these tools into practice requires at present much more comprehensive redefinition of development and revitalization. Requires also strengthening of institutional co-operation, both horizontal and vertical. It also needs creativity and strengthen confidence in public life.

Key words: Development objectives, instruments, integrated planning, operational planning, standards.

Termin *zintegrowane planowanie* pojawiał się po 2000 r. wielokrotnie, zarówno w wypowiedziach ekspertów [Hansen, Gola 2005], jak i w dokumentach Unii Europejskiej. Najwyraźniej ten problem został zaakcentowany w Agendzie Terytorialnej UE z 2007 r. pt. *W kierunku bardziej konkurencyjnej, zrównoważonej Europy* zaakceptowanej na Nieformalnym Spotkaniu Ministrów ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej w Lipsku. Jako narzędzie realizacji postawionych w Agendzie celów wymienia się m.in. poszukiwanie nowych form zarządzania terytorialnego i partnerstwa między obszarami miejskimi i wiejskimi oraz nowych form wspierania transeuropejskiego zarządzania rozwojem. Dokument zawiera ważne stwierdzenie, że polityka rozwoju miejskiego powinna pojawić się już na poziomie krajowym, a dla zintegrowanego rozwoju miast powinna istnieć możliwość wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych [Korzeniak 2011].

Problem planowania zintegrowanego jeszcze mocniej został wyeksponowany w Agendzie Terytorialnej UE 2020 – *W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*. W Agendzie podkreślono potrzebę koordynacji wspólnotowych i krajowych polityk sektorowych.

Głównym celem tego myślenia było stworzenie instrumentów dla realizacji Strategii Lizbońskiej zorientowanej na wzrost konkurencyjności terytorium UE w stosun-

ku do istniejących i kształtujących się potęg gospodarczych na innych kontynentach (Chiny, Indie, Brazylia). Jednym z rozwiązań miał być pakiet narzędzi obejmujący:

- zintegrowane zarządzanie,
- zintegrowane planowanie,
- zintegrowane inwestowanie.

W istocie jest to pakiet miękkich narzędzi – swego rodzaju filozofia (idea) przenikająca zarządzanie, planowanie i inwestowanie w nowych warunkach rozwoju. W praktyce jest to skuteczny sposób na przyspieszenie rozwoju i wzrost konkurencyjności. Przed zintegrowanym planowaniem stoją jednak istotne wyzwania. Najważniejsze z nich to:

- coraz bardziej złożone procesy inwestycyjne o silnym oddziaływaniu na otoczenie;
- coraz trudniejsze do rozwiązania problemy społeczne i funkcjonalne;
- brak pewności co do rozwoju – wzrost nie będzie zjawiskiem stałym (jeśli coś zaplanujemy nie wiadomo czy to będzie zrealizowane, a jeśli coś wybudujemy nie wiadomo czy znajdzie się użytkownik).

Aby sprostać tym wyzwaniom nie wystarczą obecne rozwiązania ustawowe i mało elastyczny system planowania. Potrzebne będzie wzbogacenie tego systemu o planowanie operacyjne służące m.in. procesom rewitalizacji, przeprowadzaniu skomplikowanych operacji urbanistycznych, a także koordynacji procesów rozwojowych w obszarach metropolitalnych. Trzeba także dostosować system planowania do sytuacji, w których procesy rozwojowe będą wyraźnie spowolnione i wówczas, jeśli odpowiednie analizy to potwierdzą – zastosować uproszczoną procedurę planistyczną. Francuzi wprowadzili *la Cart Communale*, w której po analizie możliwości i potrzeb rozwojowych wyznaczają nieprzekraczalne granice rozwoju dla nowej zabudowy oraz ustalają warunki i standardy, na jakich ta zabudowa ma być kształtowana.

W ustawach, jak i w przepisach gminnych dotyczących gospodarki przestrzennej trzeba formułować cele podejmowanych regulacji. To właśnie cele rozwoju są podstawą i punktem wyjścia do komunikowania się władzy ze społeczeństwem w sprawach dotyczących rozwoju, a jakość tych kontaktów świadczy o jakości demokracji. W preambule do ustawy dotyczącej planowania przestrzennego trzeba wyjaśnić po co potrzebny jest monopol planistyczny gminy i jakie główne instrumenty zamierza się stosować [Jędraszko 2005]. Plan miejscowy np. może być instrumentem służącym realizacji różnych celów, w tym m.in. dla:

- rozwoju i intensyfikacji zabudowy;
- ochrony wartości przyrodniczych i kulturowych a także
- porządkowania zabudowy.

Mieszkańcy najczęściej sądzą, że każdy plan służy przede wszystkim przekwalifikowaniu gruntów z rolnych na budowlane.

Do procedury planistycznej na poziomie lokalnym trzeba wprowadzić sporządzanie map cenności gruntów, które okresowo aktualizowane byłyby podstawą rozliczeń z sektorem prywatnym przy wykupie gruntów na cele publiczne. Brak tego

instrumentu zmusza do każdorazowego sporządzania wyceny poszczególnych działek przejmowanych dla realizacji inwestycji publicznych. Rodzi to wiele konfliktów i spowalnia procesy inwestycyjne.

Jedną z ważniejszych cech zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem jest wiązanie celów z instrumentami. Problem w tym, że paleta instrumentów będących w powszechnym stosowaniu w Polsce jest wyjątkowo uboga. Mało efektywnie i zbyt formalnie traktowane są instrumenty współpracy władz publicznych z obywatelami. W zasadzie nie istnieją skuteczne instrumenty przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy. Scalanie gruntów poprzedzające inwestowanie należy do rzadkości. Nie stosuje się dodatkowych opłat za inwestowanie poza granicami istniejącego zainwestowania na tzw. *green fields* i nie ma żadnych zachęt choćby w postaci ulg podatkowych w przypadku inwestowania w obrębie istniejącego zainwestowania na tzw. *brown fields*. Nie istnieje też w planowaniu taka procedura, jak etapowanie rozwoju dzięki czemu można by po uchwaleniu planu uniknąć oddawania do gry inwestycyjnej całego obszaru, wyznaczonego w planie na ogół z wielkim zapasem i pozwalania na inwestowanie w dużym rozproszeniu bez jakiegokolwiek pewności czy ten obszar będzie nawet w odległej przyszłości wypełniony zabudową.

W takiej sytuacji niezwykle pilne staje się stworzenie systemu skutecznej koordynacji działań wszystkich uczestników procesu planistycznego w Polsce. Jest to niezbędne m.in. w celu jednolitej interpretacji przepisów prawa i ustaleń planów miejscowych z punktu widzenia celów, jakie te regulacje mają spełniać. Są to nie tylko sporządzający i wykonujący plany ale także instytucje opiniujące i uzgadniające oraz instytucje badające zgodność ustaleń planów z prawem (wojewoda) i instytucje rozstrzygające spory (Naczelny i Wojewódzkie Sądy Administracyjne). Wszystkie te instytucje mają różne zadania ale nie mogą pomijać celów, jakie dana regulacja ma do spełnienia. To właśnie brak tej spójnej, podporządkowanej konkretnym celom regulacji spowodował kompletne ośmieszenie instytucji, jaką jest decyzja o warunkach zabudowy oparta na zasadzie dobrego sąsiedztwa. To dlatego zasadna chęć skorzystania z doświadczeń niemieckich w tej sprawie skończyła się kompletnym fiaskiem [Ziobrowski 2012]. Tę spójność można uzyskać dzięki zapewnieniu, a może czasem wymuszeniu bieżącej współpracy między wszystkimi uczestnikami procesu wdrażania ustaw do praktyki. Organ odpowiedzialny za to wdrażanie powinien monitorować jego skuteczność, upowszechniać informacje, organizować szkolenia oraz gromadzić i popularyzować wnioski.

Taką rolę koordynatora mogłyby odgrywać urzędy marszałkowskie wyposażone w dokumenty strategiczne, jakimi są strategia rozwoju województwa i plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Posiadają one znajomość specyfiki regionalnej i dobre kontakty z instytucjami publicznymi na co dzień uczestniczącymi w procesie opiniowania i uzgadniania planów. Najważniejszymi problemami, które powinny być przedmiotem wspólnej troski są:

- przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy;

- ochrona ponadlokalnych wartości kultury i krajobrazu oraz terenów rolnych;
- rozwój lokalnych i ponadlokalnych systemów transportu;
- ochrona przeciwpowodziowa.

Dotychczasowe rozwiązania są nieefektywne, bo kompetencje dotyczące planowania są rozproszone po instytucjach państwowych będących delegaturami resortów działających wprawdzie zgodnie z ich zadaniami ale w żadnym stopniu nie skoordynowanych.

Instytucji uczestniczących w procesie opiniowania i uzgadniania planów jest kilkanaście i jak dotąd rzadko porozumiewają się ze sobą co do kluczowych, również z punktu widzenia ich kompetencji, rozwiązań planistycznych. Jak widać czeka nas jeszcze długa droga ku zintegrowanemu zarządzaniu i planowaniu.

Zintegrowane planowanie wymaga znacznie pełniejszej niż obecnie redefinicji formuły rozwoju i rewitalizacji, wymaga wzmocnienia relacji instytucjonalnych, zarówno horyzontalnych, jak i wertykalnych. Wymaga również kreatywności i wzmocnienia zaufania w życiu publicznym.

Literatura

- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – Drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Hansen O., Gola J., 2005, *Ku formie otwartej*. FGF, Warszawa.
- Korzeniak G., 2011, *Zintegrowane planowanie rozwoju miast*. Wyd. IRM.
- Ziobrowski Z., 2012, *Urbanistyczne wymiary miast*. Wyd. IRM, Kraków.