

JACEK WOŹNIAK

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie

**WYBRANE ASPEKTY
ZINTEGROWANEGO PLANOWANIA ROZWOJU
– PERSPEKTYWA REGIONALNA**

Abstract: Selected Aspects of Integrated Development Planning – Regional Perspective.

The article raises selected aspects of integrated development planning indicating the significance of the topic for the broader system of development management. In particular, the topic is analysed with regard to the relationship between the national tier and the territorial self-government of the regional level. The crucial question is providing regulatory and actual conditions to ensure spatial order and sustainable development in the national and regional spatial arrangement. The paper also emphasises the significance of planning for functional systems and the incoherence of the recent legislative initiatives.

Key words: Development management, functional areas, integrated development planning, public policy, spatial order, sustainable development.

Wprowadzenie

Celem opracowania jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o uwarunkowania determinujące efektywność i umiejscowienie koncepcji zintegrowanego planowania rozwoju w systemie zarządzania rozwojem. Poniższa analiza przeprowadzona została w szczególności z uwzględnieniem oczekiwań samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego w Polsce. Planowanie rozwoju jest jednym z podstawowych i kluczowych instrumentów stosowanych przez władze publiczne celem prowadzenia polityk publicznych. Planowanie rozwoju jest zarazem jedną z funkcji systemu zarządzania rozwojem, czyli zespołu działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów [Założenia... 2009]. Słabość obecnego systemu planowania rozwoju w Polsce jest więc pochodną braku kompleksowego i sprawnego systemu zarządzania rozwojem w sferze publicznej, odpowiadającemu aktualnym warunkom faktycznym i ustrojowym.

Zintegrowane planowanie rozwoju to system planowania publicznego, zorientowanego na rozwój prowadzony na wszystkich poziomach administracji rządowej i samorządowej, którego integralną częścią jest planowanie przestrzenne. To ostatnie jest przy tym rygorystycznie regulowane prawnie i odgrywa rolę strategicznego instrumentu osiągnięcia celów polityki rozwoju [Markowski 2011]. Planowanie przestrzenne z założenia integruje różne funkcje władzy publicznej, z zakresu zagospodarowania przestrzennego oraz polityk sektorowych.

Zintegrowane planowanie rozwoju należy postrzegać w szerszej formule rozwoju zrównoważonego, uwzględniającego równowagę między rozwojem gospodarczym, społecznym oraz ochroną środowiska przyrodniczego i kulturowego.

1. Integracja planowania rozwoju

Ogólnie można wyróżnić trzy aspekty integracji planowania rozwoju:

1. Integracja poziomów planowania.
2. Integracja przedmiotów planowania.
3. Integracja dokumentów planistycznych.

Integracja różnych poziomów planowania. Między istniejącymi poziomami planowania – europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym – powinna obowiązywać funkcjonalna hierarchiczność, bazująca wprost na zasadzie subsydiarności. Kluczowym spoiwem dla kształtowania właściwych relacji powinna być przy tym współpraca między różnymi poziomami władzy i administracji publicznej [Noworól 2007].

Integracja przedmiotów planowania. Podstawową zasadą powinno być łączne postrzeganie różnych polityk publicznych i zadań, sektorowych i tematycznych, przy tym zawsze z uwzględnieniem wymiaru przestrzennego.

Integracja dokumentów planistycznych. Integrację planowania rozwoju należy postrzegać nie jako konieczność unifikacji dokumentów lecz dążenie do zapewnienia spójności merytorycznej pomiędzy nimi. Implikuje to także położenie nacisku na metodę pracy, organizację samego procesu planowania.

Należy pamiętać, że sprawność obowiązującego modelu planowania zależy od wielu czynników, w tym od skuteczności stosowanych instrumentów polityki rozwoju, także spójności z bodźcami ekonomicznymi oraz panującym systemem wartości, sprawności działania władz publicznych i innych zaangażowanych w prowadzenie polityk publicznych podmiotów. Zatem, istotnym elementem systemu planowania jest także sfera realna, która determinuje gospodarkę przestrzenną, w tym kultura organizacyjna podmiotów administracji publicznej [Markowski 2013].

W polskich warunkach mamy wyraźnie do czynienia z dychotomią systemu planowania obejmującą planowanie przestrzenne oraz planowanie społeczno-gospodarcze. Dychotomie tę podkreślają m.in. odrębna metodologia prac, instrumentarium będące do dyspozycji, stopień formalizacji procesów – instrumenty planowania przestrzenne-

go to akty prawa miejscowego, w przeciwieństwie do dokumentów planowania polityki rozwoju, które mają charakter aktów kierownictwa wewnętrznego, różny tryb procedowania, także konsultacji. Rozróżnienie to jest po części pochodną intensywności generowania relacji konfliktowych, w tym na płaszczyźnie: interes publiczny – interesy osób trzecich. Planowanie społeczno-gospodarcze jest nie tylko mniej rygorystyczne, ale czasami wręcz prowadzone niezależnie od aktualnie obowiązującego systemu prawnego, czasem nawet – zastępuje je lub nawet wyprzedza. W polskich warunkach, szczególnie po 2004 r., należy proces ten postrzegać jako element procesu europeizacji [więcej Woźniak 2013]. Charakterystyczne jest przy tym, że system planowania działa relatywnie efektywnie jedynie w zakresie odnoszącym się do polityki spójności, a więc działań finansowanych z funduszy UE [Woźniak 2011].

Kluczowe wyzwanie, przed jakim stoi tworzący się w naszym kraju model zintegrowanego planowania rozwoju brzmi: jak zapewnić, aby planowanie przestrzenne bardziej efektywnie zapewniało ład przestrzenny i rozwój zrównoważony w zagospodarowaniu przestrzennym państwa? Na ‘ład przestrzenny’ powinno składać się w szczególności kilka elementów [Lorens 2010].

Zapewnienie realizacji podstawowej zasady, że priorytet ma sanacja istniejącej zabudowy w stosunku do ekspansji nowej zabudowy. Do sanacji zabudowy istniejącej zalicza się takie procesy, jak: reindustrializacja, rekultywacja, reurbanizacja, rewaloryzacja oraz rewitalizacja [Kuźnik *et al.* 2014]. Zasadą powinien być zakaz realizacji zabudowy, która nie jest uzasadniona ekologicznie i ekonomicznie lub społecznie. Prawo własności nieruchomości gruntowej powinno być odrębne od prawa do zabudowy.

Analiza wybranych zagadnień zintegrowanego planowania rozwoju powinna obejmować kwestie, ogniskujące się wokół czterech par relacji:

1. Poziom regionalny – poziom krajowy.
2. Poziom regionalny – poziom regionalny.
3. Poziom regionalny – poziom lokalny.
4. Poziom krajowy – poziom lokalny.

Poziom regionalny – poziom krajowy. Z punktu widzenia krajowej polityki rozwoju plan zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW) jest w szczególności instrumentem pozwalającym na organizowanie rezerw przestrzeni na potrzeby strategicznych inwestycji krajowych i regionalnych oraz dla obszarów przestrzeni chronionej o znaczeniu krajowym i międzynarodowym. Wskazuje on także rozmieszczenie obszarów problemowych wymienionych w długookresowej i średniookresowej strategii rozwoju kraju, jak również obszary problemowe o znaczeniu regionalnym. Krajowy poziom planowania powinien identyfikować wskazania i rekomendacje dla planów zagospodarowania przestrzennego poszczególnych województw. Odpowiednio do powyższego, powinien zostać jednoznacznie określony zakres ustaleń i zakres treści, które mają być podstawą dla ministra właściwego w sprawach gospodarki przestrzennej przy stwierdzaniu o zgodności planów zagospodarowania przestrzennego województw z polityką przestrzenną państwa.

Poziom regionalny – poziom regionalny. Dwa kluczowe dokumenty planistyczne generowane przez szczebel regionalny to strategia rozwoju województwa i plan zagospodarowania przestrzennego województwa, oba nie są aktami prawa miejscowego. Moc sprawcza, także PZPW jest bardzo ograniczona. Podjęcie działań na rzecz modelu zintegrowanego planowania oznacza konieczność wzmocnienia rangi PZPW, co oznacza że ustalenia w nim zawarte muszą mieć znaczenie obligatoryjne dla działań planowanych lokalnie. *Ustawa o planowaniu przestrzennym* wprowadza obowiązek uchwalania PZPW, zobowiązuje także organy samorządu województwa do oceny jego aktualności co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku. Plan jest uchwalany na czas nieokreślony, może zatem obowiązywać przez wiele kadencji, choć powinien być aktualizowany. Plan nie stwarza więc modelu docelowego “zaplanowania” województwa, lecz ma charakter dynamiczny, będąc odbiciem ciągłego procesu planowania.

W PZPW powinien znaleźć odzwierciedlenie związek między planem a: zapisami strategii rozwoju województwa, ustaleniami koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustaleniami zawartymi w programach rządowych, a także programach właściwych ministrów lub sejmiku województwa. Oznacza to, że postanowienia zawarte we wszystkich wymienionych dokumentach będą miały pierwszeństwo przed PZPW. Pierwszeństwo to jednak będzie miało raczej wymiar koncepcyjny, postulatyczny niż prawny. Brak uwzględnienia w PZPW określonych kwestii zawartych np. w strategii rozwoju województwa nie stanowi przesłanki do stwierdzenia nieważności planu. W takim przypadku możliwe będzie kwestionowanie poprawnego zarządzania przestrzenią przez organy województwa, jednak tylko hipotetycznie i bez bezpośrednich konsekwencji prawnych.

Weryfikacja spójności (*ex-ante*) między strategią rozwoju województwa a PZPW mogłaby obejmować w szczególności:

- zbadanie zależności między diagnozą, w tym prognozy trendów rozwojowych a uwarunkowaniami rozwoju przestrzennego,
- zbadanie zależności między modelem długofalowego rozwoju, wizją i celem głównym a celami polityki przestrzennej,
- ocenę spójności zewnętrznej strategii, tj. relacji między celami strategicznymi a celami formułowanymi w dokumentach krajowych i europejskich.

Poziom krajowy – poziom lokalny. Z punktu widzenia efektywności zintegrowanego modelu planowania i uzyskania realnego wpływu na procesy rozwojowe, kluczowe jest zapewnienie odpowiedniego ‘przejścia’ z poziomu krajowego na poziom regionalny i poziom lokalny. Niezwykle istotne są więc zawarte w *KPZK* zapowiedzi wprowadzenia hierarchicznego systemu planowania. (Cel 6 *KPZK* – ‘Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego, w szczególności z zamiarem wprowadzenia zintegrowanego (spójnego i hierarchicznego) planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego [*Koncepcja...* 2011]). Niestety, do chwili obecnej nie znalazły one odzwierciedlenia w obowiązujących dokumentach legislacyjnych, co więcej, wydaje się

że niektóre z prowadzonych prac zmierzają w kierunku innym niż wskazany w *KPZK [Projekt... 2014]*.

Krajowy poziom planowania powinien generować informacje niezbędne do sporządzania programów zawierających zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, jak i regionalnym. Tylko w ten sposób programy te mogą stać się realnym i efektywnym instrumentem zarządzania rozwojem. Powinny zostać wskazane kryteria oceny decyzji planistycznych pod kątem ich zgodności z kierunkami polityki przestrzennej państwa oraz ich wpływu na strukturę przestrzenną kraju.

2. Planowanie w obszarach funkcjonalnych

Aktywność, która w sposób bardzo jednoznaczny odwołuje się do koncepcji zintegrowanego planowania rozwoju to planowanie w obszarach funkcjonalnych. Według *KPZK* są to zwarte układy przestrzenne, składające się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i celami rozwoju [*Koncepcja... 2011*]. Obszary funkcjonalne powinny być delimitowane na podstawie przesłanek wynikających z analizy obiektywnych cech przestrzennych i powiązań funkcjonalnych danego terytorium, przy czym niekoniecznie muszą pokrywać się z granicami podziałów administracyjnych. Podejście takie jest niezbędne, gdyż wzrost gospodarczy nie rozkłada się w przestrzeni w sposób równomierny. Z pojęciem *obszary funkcjonalne* wiąże się relatywnie nowe zjawisko, jakim jest *planowanie funkcjonalne*, także prowadzone niezależnie od tradycyjnych podziałów na jednostki administracyjne.

Głównym celem wyznaczania obszarów funkcjonalnych jest stwarzanie warunków do uruchomienia i wzmacniania współpracy, opierające się na wykorzystaniu endogenicznych potencjałów danego terytorium. Ze względu na powyższe cechy, do obszarów funkcjonalnych mogą być kierowane wybrane i skoncentrowane interwencje polityki regionalnej, które powinny niwelować, w sposób strukturalny, występujące zjawiska problemowe.

Ogólnie można wyodrębnić trzy typy relacji występujących między obszarami funkcjonalnymi:

- wyznaczone na poziomie rządowym i regionalnym – w pełni pokrywające się (tożsame),
- wyznaczone na poziomie rządowym i regionalnym – rozbieżne (bez części wspólnej),
- wyznaczone na poziomie rządowym i regionalnym – częściowo się pokrywające [*Woźniak 2013*].

Jest ważnym postulatem, aby obszary funkcjonalne zostały bezpośrednio włączone w system planowania i zarządzania politykami rozwoju, szczególnie polity-

ki rozwoju regionalnego i zagospodarowania przestrzennego. Postulat ten realizuje, przynajmniej częściowo, znowelizowana *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, która nakłada wymóg opracowania dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego planu zagospodarowania przestrzennego, który ma stanowić element planu zagospodarowania przestrzennego województwa¹.

Barierą dla procesu tworzenia i efektywnego zarządzania obszarów funkcjonalnych w Polsce jest niewątpliwie m.in. obowiązujący system regulacyjny. Nie oferuje on niemal żadnych zachęt i korzyści dla rozwijania współpracy w układach funkcjonalnych, np. wspólnego organizowania dostępu do usług publicznych, w tym w tak ważnych strukturach, jak obszary metropolitalne. Kilkakrotnie ponawiane próby wprowadzenia systemowych rozwiązań legislacyjnych dla takich struktur pokazują, jak trudne są to procesy, szczególnie przy dogmatycznej wykładni zasady niezależności poziomów samorządów terytorialnych w Polsce. Ostatnie projekty zmian legislacyjnych zostały skutecznie zablokowane przy zastosowaniu argumentów o 'naruszeniu niezależności jednostek samorządu terytorialnego' (tak – samorządy lokalne) oraz 'naruszeniu integralności systemu planowania' (tak – samorządy wojewódzkie). Do wspierania podejścia funkcjonalnego potrzebny jest zatem sprzyjający system regulacyjny, wykorzystujący zasadę warunkowości, integrujący planowanie rozwoju i przestrzenne, wprowadzający instrumenty poprawiające jakość zarządzania politykami publicznymi (w tym m.in. monitoring polityk terytorialnych, w tym okresowe raporty, upowszechnienie ocen *ex-ante* oddziaływania terytorialnego).

Podsumowanie

Elementy problematyki zintegrowanego planowania rozwoju stają się coraz mocniej obecne w debacie publicznej. Należy odnotować dużą podaż inicjatyw legislacyjnych, które pośrednio przynajmniej uwzględniają koncepcję zintegrowanego planowania rozwoju. Tylko w ostatnich dwóch latach pojawiły się następujące inicjatywy ustawodawcze:

- Poselski *Projekt ustawy o powiecie metropolitalnym* (z 30 lipca 2013).
- *Prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk nr 1699, 30 sierpnia 2013).
- *Prezydencki projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (druk nr 1525, 28 czerwca 2013).

¹ *Ustawa [2014] wprowadza definicję obszaru funkcjonalnego, przez który należy rozumieć obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych; zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, oraz obszaru strategicznej interwencji państwa – jest to obszar będący przedmiotem koncentracji działań polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, w tym obszary wiejskie.*

- *Projekt Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie szczególnych warunków określania obszarów funkcjonalnych i ich granic* (projekt z 18 listopada 2014 r.).
- *Projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa* (projekt z 7.8. 2014 r.).

Aspektem, na który należy zwrócić uwagę jest niespójność występująca między proponowanymi inicjatywami legislacyjnymi [Hausner *et al.* 2014]. Za przykład można wskazać na radykalną reformę powiatów proponowaną w *prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego*. Z kolei projekt np. *Ustawy o powiecie metropolitalnym* zawiera rozwiązania organizacyjne m.in. w zakresie organów powiatu metropolitalnego, trybu ich powoływania, składu itd., przy czym oba projekty nie są ze sobą spójne. Ponadto, brak jasnego podziału zadań między proponowany powiat metropolitalny a powiaty „zwykłe”, gminy i samorząd województwa, co stanowiłoby źródło potencjalnych sporów kompetencyjnych. Poza tym konieczne byłoby stworzenie dodatkowych narzędzi koordynacji i współpracy dotyczących zadań publicznych realizowanych przez różne szczeble samorządu, jak również administrację rządową w województwie, co już dziś w wielu sferach jest trudne. Ponadto, *projekt ustawy o powiecie metropolitalnym* w żaden sposób nie odnosi się do koncepcji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich, będącej efektem przyjęcia *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Równolegle Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju poddało konsultacjom *projekt rozporządzenia dotyczący szczególnych warunków określania obszarów funkcjonalnych i ich granic*, w tym w pierwszej kolejności obszarów miejskich metropolitalnych. Projekt powinien przewidzieć spójność regulacji prawnych w odniesieniu do powiatów metropolitalnych.

Jak zostało wskazane na początku opracowania, zintegrowane planowanie rozwoju stało się przedmiotem intensywnych prac badawczych. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w zmienianym systemie regulacyjnym naszego kraju. Głównym założeniem przyszłego modelu powinna być integracja planowania polityk publicznych na różnych poziomach, sprzyjająca kompleksowemu ujmowaniu procesów rozwojowych. Silne zainteresowanie nauki tym zjawiskiem stwarza też nadzieję na głębsze zainteresowanie nim praktyki planowania przestrzennego i polityki rozwoju.

Literatura

- Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mączyński M., Mazur S., Nlicki A., Nowotarki B., Surówka K., Szymczak R., Zachariasz I., Zawicki M., 2014, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. UE, Kraków.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2011, Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z 13.12.2011.

- Kuźnik F., Klasik A., Szczupak B., Baron M., 2014, *Koncepcja regionalnej polityki miejskiej*, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice.
- Lorens P., 2010, *Zarządzanie rozwojem przestrzennym w kontekście przeobrażeń współczesnej doktryny urbanistycznej*, [w:] *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*. Wyd. „Urbanista”, Gdańsk.
- Markowski T., 2011, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego, jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, T. Markowski, P. Żuber (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa.
- 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.
- Noworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Wyd. UJ, Kraków.
- Projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*, wersja z 16 kwietnia 2014 r.
- Ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2014 r., poz. 1649).
- Woźniak J., 2011, *Implikacje nowej polityki spójności UE – konsekwencje dla systemu planowania rozwoju polskich regionów*, [w:] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020 a strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województw*, J. Szlachta, J. Woźniak (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXVII, Warszawa.
- Woźniak J., 2013, *Development Policy of Polish Voivodeships in the Light of New EU Financial Perspective*, [w:] *Programming Regional Development in Poland. Theory and Practice*, T. Kudłacz, D. Woźniak (red.). Studia Regionalia KPZK PAN, t. 35, Warszawa.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, MRR, 2009, przyjęte przez Radę Ministrów 29 kwietnia, 2009.