

TADEUSZ KUDŁACZ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**PROBLEMY INTEGRACJI
PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO
I SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO
NA POZIOMIE LOKALNYM**

Abstract: The Problems of Integration of Space and Socio-economic Planning on a Local Level. Integration of space planning and socio-economic planning is a general problem undertaken in presented article. The description of integration conditions with reference to contemporary Polish practice is the main aim of this article. There is an emphasis on the dissimilar aims and regulatory mechanics of both subsystems. The similarities between them is presented as well. At the end this article describes the favorable and unfavorable conditions of integration regulatory mechanics of the space and socio-economic development processes.
Key words: Integrated planning, socio-economic planning, spatial planning.

Wprowadzenie

Jednym z głównych mankamentów planowania przestrzennego w Polsce, będących po części pochodną wątpliwej jakości obowiązujących obecnie podstaw prawnych, jest brak systemowo pomyślanej synchronizacji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Problem nie jest nowy i konieczność wiązania obydwóch przedsięwzięć planistycznych jest przedmiotem dyskusji od wielu dekad. Podejmowane były nawet konkretne ustalenia, jak np. programy rządowe, czego ślady znajdujemy jeszcze w obecnie obowiązującej *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (art. 48)¹. Przywołując ten zapis, warto przy okazji zauważyć, że jest on dowodem na ogólniejsze spostrzeżenia, a mianowicie, że same zapisy prawne regulujące w sposób miękki pożądane kierunki działań są dalece nieskuteczne. Dlatego też, mało obiecujące są – mające miejsce w ostatnich latach – inicjatywy koncentrują-

¹ „Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, sporządzają programy zawierające zadania rządowe, zwane dalej „programami”, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym”.

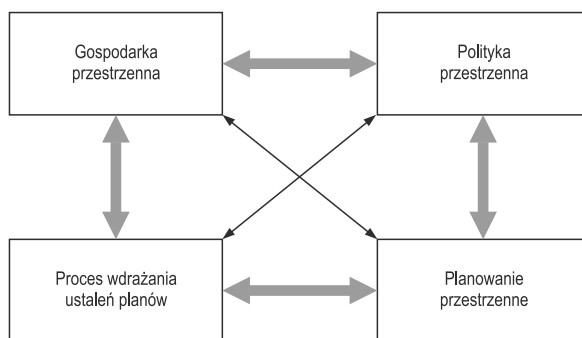
ce się głównie na „doskonaleniu” prawa, bez jednoczesnego podejmowania inicjatyw systemowej przebudowy całego modelu polityki przestrzennej.

1. Układ gospodarki przestrzennej i układ społeczno-gospodarczy oraz mechanizmy ich regulacji

Zgodnie z podjętym tematem, przedmiotem rozważań jest integracja planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego – problemy z tym związane, w tym warunki i możliwości integracji planów. Ważnym w opracowaniu zagadnieniem jest dyskusja różnic między odpowiednio zdefiniowanym układem² planów przestrzennych i planów społeczno-gospodarczych. Różnice te mogą być podstawą refleksji dotyczącej warunków i możliwości integrowania obydwóch układów³. W dalszej części tekstu zostaną one oddzielnie zaprezentowane. Kwestie te poprzedzone zostaną koniecznymi wyjaśnieniami pojęć kluczowych w opracowaniu.

Układ gospodarki przestrzennej

Krótkiego wyjaśnienia wymagają ważne kategorie przywoływane w dalszej części tekstu, a także wzajemne ich relacje, w jakich one pozostają. Są one przedstawiane na ryc. 1.



Ryc. 1. Podstawowe kategorie związane z polityką i planowaniem przestrzennym

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1, 2).

² Na użytek dalszych rozważań przyjęto umowne określenie „układ”. Przedmiotem rozważań są jednak dosyć specyficzne jego elementy, zwłaszcza gdyby układ interpretować w kategoriach systemowych. Należy zatem traktować go bardziej jako obszar problemowy prowadzonych rozważań.

³ Wyjaśnienia dotyczące integracji planów przestrzennych i społeczno-gospodarczych w jedną całość określaną, jako *zintegrowane planowanie rozwoju* znaleźć można w opracowaniu: [Markowski 2015, w druku].

Wracając do kategorii prezentowanych na ryc. 1, zwrócić należy uwagę, że *gospodarka przestrzenna* to sfera procesów realnych, zaś pozostałe, to sfera procesów regulacji. Zarówno polityka, planowanie, jak i zarządzanie polityką przestrzenną mają służyć poprawie stanu procesów realnych konstytuujących to, co nazywamy gospodarką przestrzenną. Przyjmując to właśnie określenie, autor niniejszego opracowania ma świadomość pewnych kontrowersji, jakie ono budzi⁴, i być może bardziej komunikatywnymi dla szerokiego kręgu odbiorców byłoby: *racjonalna organizacja przestrzeni (dla potrzeb gospodarki i społeczeństwa)*, *przestrzenny ład gospodarczy*, czy nawet *zagospodarowanie przestrzenne*. Niemniej jednak, określenie *gospodarka przestrzenna* weszło już na trwałe do tradycji polskiego piśmiennictwa, a także do akademickiej edukacji. Przyjmujemy, że gospodarka przestrzenna, to: *całokształt zasobów i działalności prowadzonej w sferze produkcji, usług, inwestycji, dystrybucji i konsumpcji na danym terytorium (kraj, region, miasto, gmina) łącznie z ich rozmieszczeniem w przestrzeni fizycznej, jednocześnie wyraźnie akcentując rozmieszczenie jako właściwość, na którą nakierowana jest uwaga*. Przedstawione wyjaśnienie ujmuje omawianą kategorię w ujęciu procesów realnych mających miejsce na określonym terytorium, i ten aspekt gospodarki przestrzennej jest przedmiotem dalszych rozważań. Z założenia pomijamy natomiast interpretację gospodarki przestrzennej eksponującą zasób nagromadzonej wiedzy, jako wyodrębniającą się dyscyplinę naukową.

Ponownego podkreślenia wymaga odmienność charakteru trzech pozostałych kategorii, co niekiedy nie jest dostatecznie dobrze respektowane w prowadzonych dyskusjach nad kondycją polskiej przestrzeni. Polityka przestrzenna i planowanie przestrzenne oraz proces wdrożeniowy należą do sfery procesów regulacji. Z natury rzeczy są one nakierowane na zabezpieczanie najbardziej racjonalnego, w świetle przyjmowanych kryteriów, stanu, ale i procesów zmian w tym, co rozumiemy przez gospodarkę przestrzenną.

W zbiorze trzech przedstawianych kategorii, pierwotną z nich jest **polityka przestrzenna**. Można w zasadzie uznać, że dwie pozostałe stanowią integralną jej część, a więc wydzielone zostały bardziej na użytek prezentowanych dalej rozważań, aniżeli jako autonomiczne zachowujące się całości. Jest ona częścią polityki rozwoju mającą na celu interwencję w gospodarowanie przestrzenią określonej skali terytorialnej. W ogólnym ujęciu oznacza ustalanie celów przestrzennych oraz uruchamianie wszelkich działań, będących w dyspozycji podmiotu polityki, służących ich osiągnięciu. Ogólnymi celami polityki przestrzennej są:

- racjonalne gospodarowanie przestrzenią,
- zabezpieczanie wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego,
- zabezpieczanie wartości ekonomicznych przestrzeni,
- ład przestrzenny oraz funkcjonalność zagospodarowania przestrzeni.

⁴ Przykładowo wskazać można: [Komorowski 1977].

Zaprezentowane cele są jednocześnie kryteriami jakości zagospodarowania danej przestrzeni. Podkreślić należy, że ich układ nie stanowi klasyfikacji wzajemnie rozdzielnej. Przykładowo racjonalne gospodarowanie przestrzenią nawiązuje do każdego z celów pozostałych. W szerokiej, potocznej interpretacji można bowiem powiedzieć, że racjonalne jest takie zagospodarowanie, które zapewnia jednocześnie ład przestrzenny, respektowanie wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego, czy też uwzględnianie wartości ekonomicznych przestrzeni⁵. Niemniej jednak, racjonalność gospodarowania przestrzenią jako cel polityki przestrzennej, podobnie jak każdy z celów pozostałych, ma również swoistą wykładnię, i to właśnie uprawnia do jego odrębnego uwzględniania. Poszczególne cele przenikają się zatem nawzajem, a przede wszystkim, zachodzą między nimi mogą dwie przeciwstawne relacje, tj. konfliktu i synergii. Oznacza to, że projektując zagospodarowanie danej przestrzeni nie jest na ogół możliwe wyizolowane, pełne respektowanie poszczególnych celów. Każdorazowo, wymaga to właściwego wyważenia ich rangi, umożliwiającego kompromisowe, z konieczności rozstrzygnięcia. Podniesiony problem ujawnia zarówno wyzwania stojące przed podmiotem polityki przestrzennej, jak i jego odpowiedzialność za podejmowane decyzje.

Kolejną kategorią jest **planowanie przestrzenne**. Rezygnując z definiowania tego pojęcia, wskażemy jedynie, że może ono być interpretowane jako instrument polityki przestrzennej. Plan zaś można rozumieć jako zapis polityki w odniesieniu do zakładanych zamiarów okresu przyszłego. Jeżeli zatem politykę przestrzenną rozumieć jako mechanizm interwencji o właściwości wyprzedzającej, tzn. w danym czasie podejmowane są decyzje mające zabezpieczać z góry zakładane cele przestrzenne, wówczas nietrudno zauważyć, że jej integralną częścią jest odpowiedni plan. Wynika z tego dalej, że ogólne elementy konstytuujące planowanie przestrzenne są w pełni zbieżne z elementami polityki przestrzennej. Są to: podmiot, cele, instrumenty⁶.

Przedstawiana powyżej interpretacja związku między polityką a planowaniem przestrzennym jest zbieżna na ogół z wykładnią przyjmowaną w literaturze przedmiotu. Wydaje się nie budzić więc większych wątpliwości. Należy jednak zauważyć, że ustalenia planów, zakładając nawet pełny profesjonalizm ich procedowania, są ważnym, ale dalece niewystarczającym środkiem do odnoszenia sukcesu. Jeżeli więc operujemy pojęciem *zintegrowane planowanie*, to w gruncie rzeczy w domyśle musi to oznaczać coś więcej, niż tylko zintegrowane ze sobą ustalenia dotyczące aspektów społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Nie wdając się w szerszą dyskusję, przyjmujemy w przedmiotowej sprawie wykładnię wyjaśnianą przez poniższe stwierdzenia:

1. Polityka przestrzenna to przede wszystkim wybory – na podstawie odpowiednich kryteriów politycznych, społecznych, przyrodniczych, ekonomicznych, urbanistycznych:

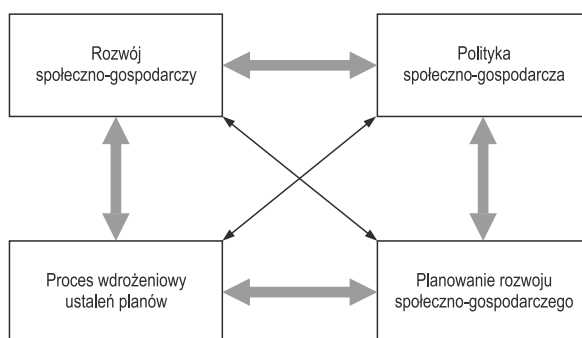
⁵ Nicco więcej na ten temat, w: [Kudłacz 2013, s. 355-371].

⁶ W niczym nie zakłóca to wcześniej wyrażonego stwierdzenia, że plan przestrzenny może być traktowany jako instrument polityki przestrzennej. Osiąganie deklarowanych w nim celów zabezpieczane musi być jednak odpowiednim instrumentarium będącym w dyspozycji jego podmiotów.

- głównie celów i warunków,
 - ale też kierunkowych sposobów realizacji.
2. Proces wdrożeniowy/zarządzanie procesem wdrożeniowym, to realizacja polityki:
- bieżące organizowanie i kierowanie procesem, z wykorzystaniem wszelkich możliwych sposobów i instrumentów gwarantujących sprawność procesu;
 - sposób prowadzenia polityki rozwoju w sposób skuteczny i efektywny.

Układ społeczno-gospodarczy

Powyżej prezentowane interpretacje, przez analogię można odnieść do sfery społeczno-gospodarczej. Podstawowe kategorie dla tego przypadku prezentuje ryc. 2. Jak się wydaje nie wymagają one dodatkowych wyjaśnień. Ich istotę opisują wcześniejsze charakterystyki odnoszone do układu przestrzennego. W szczególności chodzi o tożsame wręcz relacje zachodzące pomiędzy uwzględnionymi elementami sfery regulacyjnej.



Ryc. 2. Podstawowe kategorie związane z polityką i planowaniem społeczno-gospodarczym
 Należy wyjaśnić, że jako tożsame określenia przyjmuje się: *planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego* oraz *programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*.

Uzupełnienia z pewnością wymaga pakiet celów polityki społeczno-gospodarczej, który odbiega od przedstawianych wcześniej celów polityki przestrzennej. Ogólnymi celami polityki społeczno-gospodarczej, na poziomie podstawowych jednostek terytorialnych, są:

- kształtowanie jak najlepszych, bieżących warunków życia mieszkańców,
- stymulowanie rozwoju gospodarczego i społecznego, we wszystkich jego przejawach, a więc dotyczących: parametrów rynku pracy, przedsiębiorczości, innowacyjności, atrakcyjności lokalizacyjnej⁷.

⁷ Składa się na to atrakcyjność inwestycyjna oraz atrakcyjność do zamieszkania. Obydwa przejawy mają bardzo ważne znaczenie dla rozwoju danej jednostki terytorialnej [zob. Kudłacz 2013, s. 355 i dalsze].

2. Zbieżne i rozbieżne właściwościowości rozważanych układów

Biorąc pod uwagę kluczowy cel niniejszego opracowania, a mianowicie problemy integracji planowania przestrzennego i planowania społeczno-gospodarczego warto zastanowić się nad podobieństwami i różnicami obydwóch układów. Ustalenia w tym względzie mogą być ważnym punktem wyjścia do dyskusji w przedmiotowej sprawie – o czym już wspomiano.

Podobieństwa

- 1) Dla obydwu układów właściwe są te same elementy, w przedstawionej wyżej interpretacji: rozwój, polityka, planowanie, wdrażanie. Odpowiednich działań integracyjnych wymagają wszystkie trzy elementy procesów regulacji.
- 2) Obydwa układy w części „gospodarka przestrzenna”, „rozwój społeczno-gospodarczy” poddają się rynkowej regulacji, której uzupełnieniem jest odpowiednia polityka władz publicznych. Zakres tej regulacji jest jednak odmienny dla jednego i drugiego układu, o czym poniżej.
- 3) Podmiotem w obydwóch przypadkach jest ta sama władza publiczna; na poziomie gminy, jest nim jej samorząd, a bardziej konkretnie, organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent), po części również rada gminy. Podmiot ten jest odpowiedzialny za procesy zachodzące w ramach obydwu układów.
- 4) Prowadzona w ramach układów polityka, w ujęciu ogólnym ma zbliżone misje (cele naczelne): zapewnienie optymalnego funkcjonowania i rozwoju jednostki terytorialnej, której dotyczy.

Różnice

- 1) Istotnie różny jest zakres podatności na rynkowe regulatory rozwoju gospodarki przestrzennej oraz rozwoju społeczno-gospodarczego. Z punktu widzenia możliwości rynkowej regulacji, w ramach systemu społeczno-gospodarczego wskazać można dwa jego podukłady. Jeden z nich obejmuje procesy rozwoju, które mogłyby być regulowane rynkowym mechanizmem, ale ze względu na znane niedoskonałości tego mechanizmu muszą być korygowane interwencjami odpowiedniej polityki publicznej. Inaczej ujmując, rynek poradziłby sobie z pojawiającymi się problemami, gdyby zaakceptować „koszty” takiej regulacji (głównie czas, i następstwa społeczne, a także środowiskowe). Podukład drugi tworzą procesy nie poddające się rynkowej regulacji, gdyż w jego ramach nie ma warunków, według których on funkcjonuje. Upraszczając nieco, w znacznym stopniu dotyczy sfery związanej z dobrami publicznymi. Z kolei w gospodarowaniu przestrzenią, podukład pierwszy w zasadzie nie istnieje. Przestrzeń fizyczna, może wprost nie odpowiada pojęciu *dobra publicznego*, ma jednak główne jego atrybuty, co uświadamia, że regulacji rynkowej się nie poddaje. To podmioty publiczne przejąć muszą odpowiedzialność

za przebieg odpowiednich procesów rozwoju. O ile więc w odniesieniu do układu społeczno-gospodarczego pojawia się dylemat ujmowany skrótem myślowym „*ile rynku – ile państwa*”, często podnoszony w dyskusjach spierających się polityków, i obecny także na gruncie naukowej dysputy, o tyle w przypadku gospodarki przestrzennej zanika. Tu w zasadzie nie ma tego rodzaju dylematu.

- 2) W ograniczonym stopniu korespondują ze sobą cele polityki przestrzennej oraz polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. W jakimś zakresie ich osiągnięcie jest od siebie zależne, niemniej jednak w bardziej szczegółowym ujęciu wiele z nich pozostaje w mniej lub bardziej wyraźnej sprzeczności, czego klasycznym przykładem może być zabezpieczanie wartości ekonomicznych przestrzeni *versus* kształtowanie atrakcyjności inwestycyjnej. Pierwsze z nich zdecydowanie bardziej mają charakter prewencyjny, zabezpieczający ograniczone zasoby. Drugie natomiast cechuje wyraźnie większa ekspansywność; nakierowane są na poszukiwanie wszelkich sposobów wzmocnienia pozycji konkurencyjnej danej jednostki terytorialnej.
- 3) Odmierna jest formuła celów ujmowanych w planach przestrzennych i planach rozwoju społeczno-gospodarczego. Plany przestrzenne koncentrują się przede wszystkim na finalnym obrazie zagospodarowania danego terytorium, w znacznie większym stopniu niż na ścieżkach dojścia do pożądanego stanu. W programowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego z definicji konieczne jest uwzględnianie scenariuszy obrazujących trajektorie projektowanego rozwoju. Nawiązując do wcześniejszych wyjaśnień – plany te (społeczno-gospodarcze) muszą rozstrzygać, jakie zjawiska i procesy realne muszą zostać osiągnięte, podczas gdy w planach przestrzennych główna uwaga zwrócona musi być na dopuszczalność i rekomendację rozmieszczenia danej aktywności społeczno-gospodarczej na konkretnym terytorium. Zasadne wydaje się również stwierdzenie, że plany społeczno-gospodarcze są mniej wymagające, niż plany przestrzenne. Wyjaśniając to należy zwrócić uwagę, że w tych pierwszych wizję rozwoju tworzą parametry nawiązujące do różnych przejawów mających nastąpić zmian w społeczno-gospodarczym obrazie danej jednostki terytorialnej. Stawiane cele nie wymagają na ogół głębokiej ich synchronizacji. Dla zaprojektowania niezbędnych działań prowadzących do ich osiągnięcia, konieczne jest jedynie rozważenie trzech możliwych relacji, w jakich mogą pozostawać, tj. wzajemnej: neutralności, konfliktowości, synergii. W planach przestrzennych wymagana jest o wiele większa kompleksowość podejścia. Ich efektem ma być przyszły obraz gospodarki przestrzennej (zagospodarowania przestrzennego), której jakoś cechuje się znacznie większą złożonością. O poziomie tej jakości decydują poszczególne elementy, będące przejawami rozwoju, ale przede wszystkim decydują wzajemne ich relacje tworzące całościowy obraz gospodarki przestrzennej danej jednostki terytorialnej, wyrażanej takimi syntetycznymi kategoriami, jak ład przestrzenny i funkcjonalność. Wiąże się to z wcześniej przedstawionymi już wyjaśnieniami. W projektowaniu gospodarki

przestrzennej dla konkretnej jednostki terytorialnej musi zostać uwzględniony rzeczowy katalog tego, w co może być zagospodarowana dana przestrzeń, a więc katalog projektowany planami społeczno-gospodarczymi. Jednocześnie konieczne są rozstrzygnięcia dotyczące pożądanej kompozycji przestrzennej nowo powstających, rzeczowych elementów zagospodarowania. W dodatku plany przestrzenne nie mogą być sprowadzone tylko do biernej roli projektującej zasady zagospodarowania danej przestrzeni. Ich zadaniem jest także wymuszanie zmian w kompozycjach istniejących. Te właśnie okoliczności przesądzają o wspominaanej większej złożoności planów przestrzennych.

- 4) Z przedstawionej wyżej charakterystyki wynika, że rolę planów przestrzennych sprowadzić można do dwóch grup funkcji. Jedną z nich, bardziej służebną względem planów społeczno-gospodarczych, to projektowanie rozdysponowania przestrzeni danej jednostki terytorialnej pod różne kierunki aktywności społeczno-gospodarczej, tak aby powstającą lub rozbudowywaną kompozycję przestrzenną cechowała wysoka wewnętrzna funkcjonalność oraz właściwa, przypisywana jej rola względem otoczenia zewnętrznego (nadrzędnego systemu przestrzennego). Drugą grupą funkcji jest bardziej autonomiczna i wiąże się z rozwojem istniejących już kompozycji przestrzennych. Dotyczy to w szczególności rozbudowy infrastruktury technicznej, a także zagospodarowania przestrzeni publicznych. Z zaprezentowanych wyjaśnień wyprowadzić można kolejną różnicę zachodzącą między planami społeczno-gospodarczymi i planami przestrzennymi. Pierwsze z nich muszą ujmować nie tylko co dany podmiot zamierza osiągnąć, ale również kiedy to nastąpi, czyli inaczej muszą być opatrzone horyzontem czasowym realizacji przyjmowanych założeń planistycznych. Nieco inaczej jest z planami przestrzennymi. Nie mają one horyzontów czasowych. Dotyczy to w szczególności planów przestrzennych podejmujących pierwszą, z wymienianych wyżej grup funkcji. Raz podjęte w tym względzie decyzje obowiązują, aż do czasu ewentualnej zmiany przez podmiot planu koncepcji zagospodarowania danej przestrzeni. Horyzont planu byłby tu całkowicie bezzasadny. Należy to rozumieć w ten sposób, że plan przestrzenny będąc przyszłościową koncepcją zagospodarowania danej przestrzeni ustala, co konkretnie może być lokalizowane we wskazywanych miejscach. Nie wypowiedziada się natomiast, kiedy to może nastąpić. Jest to zupełnie jasne, jeżeli bierzemy pod uwagę potencjalne lokalizacje przedsięwzięć komercyjnych, a także ponadlokalne inwestycje celu publicznego. Mniej jest to oczywiste w odniesieniu do inwestycji własnych samorządu gminy, jakkolwiek i w tym przypadku nie muszą one stanowić zobowiązania jego podmiotu do jednoznacznej deklaracji, kiedy to nastąpi.
- 5) Plany przestrzenne są z natury rzeczy projekcjami długookresowymi. Nie ma planów przestrzennych krótko- czy nawet średniookresowych. Plany społeczno-gospodarcze z kolei cechuje gradacja czasowa. Jednostka terytorialna powinna dysponować planami długookresowymi, zwłaszcza kompleksową strategią roz-

woju oraz planami średniookresowymi, do których należą plany operacyjne, będące wykonawczymi dla planu strategicznego.

- 6) W polskiej praktyce planistycznej, obecnej, ale i mającej miejsce w okresach przeszłych, utrwaliła się odmienność podejścia do obydwóch przejawów interwencji podmiotów publicznych. W odniesieniu do planowania przestrzennego obowiązują odpowiednie rygory prawne związane z posiadaniem planów przez odpowiednie jednostki terytorialne oraz związane z procesem (trybem) sporządzania planów. W zasadzie nie istnieje to w odniesieniu do planowania społeczno-gospodarczego, i dotyczy zarówno konieczności posiadania planów, a jeszcze bardziej procedur planistycznych. Następstwem tych rozbieżności są słabo synchronizowane praktyki sporządzania odpowiednich planów. Dotyczy to odrębności zespołów planistycznych, terminów przygotowywania i uchwalania planów, a przede wszystkim słabo ze sobą wiązanych przedmiotów planów, czego przykładem może być daleko posunięta autonomia ustaleń dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego zawieranych w *studiach uwarunkowań*, względem strategii rozwoju, czy bardziej specjalistycznych programów rozwoju.

3. Sprzyjające i ograniczające warunki integrowania mechanizmów regulacji procesów rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego

Punktem wyjścia rozważań niech będzie niebudzące chyba wątpliwości stwierdzenie, że w rzeczywistości w ramach danej jednostki terytorialnej istnieje jeden system jej funkcjonowania i rozwoju, obejmujący przenikające się wzajemnie procesy społeczne, gospodarcze, przestrzenne, ekologiczne. Takie również powinno być podejście do podejmowanych interwencji mających na celu stymulowanie rozwoju. Z różnych naturalnie względów różnicowane muszą być konkretne działania adresowane do wspierania procesów dających się wyodrębnić podukładów. Powinny jednak wynikać i być podporządkowane nadrzędnym ustaleniom odgrywającym rolę koordynującą interwencje szczegółowe. Ograniczając rozważania do dwóch układów, będących przedmiotem niniejszego opracowania, tj. przestrzennego i społeczno-gospodarczego, stanowią one trudną, do rozerwania w rzeczywistości, całość. Trochę uogólniając, można powiedzieć, że każda aktywność społeczno-gospodarcza angażuje na zasadzie wyłączości jakąś część przestrzeni. Wybór lokalizacji nie może być dowolny, m.in. dyktowany wyłącznie rynkowymi wskazaniem. Musi być podporządkowany wizji całości systemu. Z kolei planowanie przestrzenne nie może projektować „wypełniania” przestrzeni materialnymi przejawami rozwoju społecznego i gospodarczego bez jakiejś wizji, co może być przedmiotem jej zagospodarowania. Rzecz w tym, aby ta wizja nie była wytworem abstrahującym od ustaleń odpowiednich planów społeczno-gospodarczych.

Ujęta w tytule niniejszego fragmentu integracja mechanizmów regulacji procesów rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego powinna dotyczyć wszystkich trzech, omawianych wcześniej, elementów składowych, tj. polityki, planowania oraz wdrażania ustaleń, które powinny być odnoszone do ogólnie rozumianego rozwoju danej jednostki terytorialnej.

Najbardziej ogólną płaszczyzną integracji jest polityka rozwoju. Jej elementami są dwie dalsze kategorie.

Planowanie rozwoju to z kolei kodyfikowanie ustaleń polityki w przyjmowanym horyzoncie przyszłości. Rozważając integrację w tej płaszczyźnie przejawów interwencji należy zwrócić uwagę na dwie grupy problemów, dosyć ostro jawiących się w polskiej praktyce planistycznej. Pierwsza wiąże się z procesem (procedurami) prac planistycznych, i to one stanowią w Polsce główne chyba źródło problemów, będących przedmiotem niniejszych rozważań. Procedury planistyczne wymagają takiego uporządkowania, które respektując prezentowane wcześniej różnice w specyfice planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, pozwala synchronizować przygotowywanie jednej projekcji uwzględniającej jednocześnie obydwie aspekty ogólnego rozwoju. O ile ta grupa zagadnień ma charakter formalny, proceduralny, o tyle integrowanie planów przestrzennych i społeczno-gospodarczych ma już charakter merytoryczny, i stanowi drugą grupę problemów. Zintegrowanie procedur planistycznych, na czym koncentrują się zapisy stosownych aktów prawnych, nie gwarantuje w pełni zintegrowanych zapisów planów. To wymaga już odrębnych systemowych rozstrzygnięć w ramach całościowego modelu polityki rozwoju. Przykładem do ewentualnej dyskusji niech będzie propozycja obowiązkowego sporządzania w ramach planu (programu) rozwoju jednostki terytorialnej poziomu strategicznego, czy też operacyjnego, prognozy skutków przestrzennych, finansowych, środowiskowych. Ponadto, plan rozwoju w części diagnostycznej powinien zawierać ocenę dotychczasowego zagospodarowania przestrzennego gminy.

Ani integracja procedur planistycznych, ani też zapisów planów niczego nie gwarantują. O sukcesie przesądza dopiero determinacja podmiotu ujawniana w procesie wdrożeniowym zapisanych w planie, odpowiednio skoordynowanych zapowiedzi kierunków interwencji.

Wracając do ustalonego powyższym tytułem, nurtu rozważań trzeba zauważyć, że warunki ograniczające i sprzyjające charakteryzowanej integracji w dużym stopniu nawiązują do przedstawianych wcześniej różnic i podobieństw między obydwoma opisywanymi układami. Z nich też wyprowadzić można szerszą dyskusję przedmiotowych warunków integracji. Ograniczając rozważania do naszej obecnej sytuacji wskazać można, że **warunkami ograniczającymi**, utrudniającymi integrację są:

- 1) Zbyt duża wiara rządzących w rozstrzygnięcia prawne regulujące przedmiot i procedury prowadzenia odpowiednich polityk rozwoju. Regulacje te są niezbędne, tworzą warunki konieczne, ale niewystarczające do rzeczywistego zaistnie-

nia przedmiotowej integracji. Niezbędne są równoległe działania organizacyjne integrujące powinności i strukturę terenowych władz publicznych, a także działania informacyjne. Nie bez znaczenia może być również system odpowiednio dotowanego finansowania przedsięwzięć rozwojowych podstawowych jednostek administracyjnych.

- 2) Trudne do przewyciężenia nawyki zespołów planistycznych, często o wzajemnym nieufnym nastawieniu, w tym związanym z krytyczną oceną kompetencji. Petryfikuje to w znacznym stopniu dominujący do niedawna model edukacji, a później awansów wysoko kwalifikowanych kadr planistycznych.
- 3) Pokrewnym powyższego są rozbieżności opinii różnych grup zawodowych, m.in. prawników, urbanistów, ekonomistów, geografów (zwłaszcza środowiska). Z tym też wiążą się rozbieżności w różnych grupach interesu. Przykładowo, inaczej postrzegają podnoszony problem, zwłaszcza związane z nim rygory planowania przestrzennego, przedstawiciele władzy samorządowej, a inaczej grupy deweloperów.
- 4) Ważnym warunkiem utrudniającym omawianą integrację będzie zapewne obiektywny konflikt między celami bieżącymi rozwoju, często doraźnymi a celami długookresowymi. Założenia polityki przestrzennej muszą mieć długookresowe odniesienia. Nieco inaczej może być z przedmiotami polityki gospodarczej, a zwłaszcza społecznej. Doraźne interesy władzy mogą negatywnie rzutować na jakość prowadzonej polityki rozwoju. Podłożem tego problemu jest niewątpliwie kadencyjność władz samorządowych i związane z tym ograniczone zainteresowanie długą perspektywą. Mogą temu zaradzać rozwiązania instytucjonalne, zmierzające np. do kreowania profesjonalnie działających instytucji przejmujących zadania wynikające z procesów wdrożeniowych planów rozwoju.

Wskazywanie warunków **sprzyjających integracji** mechanizmów regulacji procesów rozwoju ograniczono do trzech zagadnień:

- 1) Coraz bardziej powszechne jest przekonanie o konieczności systemowych zmian w regulacjach polityki rozwoju poziomu terytorialnego, w tym w szczególności w odniesieniu do planowania przestrzennego. Ważną przesłanką wspomnianego przekonania są wyniki badań dotyczące zagospodarowania polskiej przestrzeni, a w szczególności obszarów funkcjonalnych dużych miast, ujawniające daleko idącą nieskuteczność instrumentów planowania przestrzennego.
- 2) Potencjalne możliwości instrumentalnego oddziaływania dużymi projektami rozwojowymi i towarzyszącymi im środkami finansowymi. Przynajmniej do końca 2020 r. Polska będzie dysponowała znacznymi środkami funduszy europejskich, możliwych do instrumentalnego wykorzystania w motywowaniu zintegrowanego podejścia w projektowaniu kierunków rozwoju.
- 3) Szczególnie ważną okolicznością sprzyjającą jest istotna zmiana w edukacji wysoko kwalifikowanych kadr dla gospodarki przestrzennej. Od lat już funkcjonuje kierunek studiów *gospodarka przestrzenna*, integrujący różne dyscypliny nauko-

we i przygotowujący kadry o wiedzy, umiejętnościach i kompetencjach zapewniających współdziałanie w interdyscyplinarnych grupach działania. Szczególnie istotna wydaje się w tym względzie odpowiednio zinstytucjonalizowana inicjatywa okresowych spotkań przedstawicieli różnych uczelni prowadzących wspomniany kierunek studiów, celem wymiany doświadczeń i poszukiwania nowych, bardziej skutecznych rozwiązań dydaktycznych.

Literatura

- Komorowski S. M., 1977, *Ekonomika regionalna, gospodarka przestrzenna czy przestrzenna organizacja rozwoju społeczno-gospodarczego*. „Przegląd Geograficzny”, t. XLIX, nr 3.
- Kudłacz T., 2013, *Finansowe aspekty polityki przestrzennej samorządów terytorialnych*, [w:] *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, A. Nowakowska (red.). Wyd. UŁ, Łódź, s. 355-371.
- Markowski T., 2015, *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania. Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*. T. Kudłacz, P. Lityński (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXI, w druku.