

Elżbieta Wojnicka-Sycz*

Koncepcja i wymiary zintegrowanego planowania rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego

Wstęp

Istniejący system planowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego w jednostkach samorządu terytorialnego (jst) cechują niespójności między celami poszczególnych strategii, a szczególnie dokumentów kształtujących zagospodarowanie przestrzenne, oraz strategii rozwoju odnoszącej się do kwestii społeczno-ekonomicznych w poszczególnych jednostkach terytorialnych, a także między jednostkami terytorialnymi, tj. w ich obszarze funkcjonalnym oraz między jst różnych szczebli (kraj – region – gmina). Prowadzi to do realizacji nietrafionych projektów, marnowania potencjałów i dublowania wysiłków oraz nieosiągania spójności terytorialnej zarówno w regionach, jak i w poszczególnych jst i ich obszarach funkcjonalnych, czy obszarach funkcjonalnych, do których one należą, szczególnie obszarach metropolitalnych. Stąd w państwach Unii Europejskiej, a ostatnio także w Polsce, przechodzi się do systemu zintegrowanego planowania w jednostkach samorządu terytorialnego.

Konieczność integracji analizy strategicznej i celów strategicznych wynika głównie z zakresu lokalnych rynków pracy, które przekraczają obecnie często granice nie tylko gmin, ale także powiatów, a nieraz też statystycznie wyznaczonych podregionów, co z kolei determinuje zasięg problemów zarówno społeczno-gospodarczych (zaplecze edukacyjne, naukowe, ochrona zdrowia, miejsca pracy itp.), jak i związanych z zagospodarowaniem przestrzeni (np. miejscowości-sypialnie poza granicami danej gminy i wynikające stąd kwestie np. połączeń drogowych, nadmiar terenów pod budownictwo mieszkaniowe w skali obszaru funkcjonalnego, rozlewanie się miast itp.). Występująca niespójność celów społeczno-gospodarczych definiowanych w strategiach rozwoju i celów dotyczących zagospodarowania przestrzeni wynika też z krótkiego i średniego okresu, w jakim są głównie planowane cele rozwoju społeczno-gospodarczego przy długim okresie dla celów przestrzennych. Jednakże dla osiągnięcia trwałego rozwoju konieczne jest uwzględnianie przy planowaniu kwestii

* Prof. UG dr hab., Uniwersytet Gdański, Instytut Organizacji i Zarządzania, Wydział Zarządzania ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot oraz Politechnika Gdańska, Wydział Architektury, Katedra Urbanistyki i Planowania Regionalnego, elzbieta.wojnicka-sycz@ug.edu.pl

społeczno-gospodarczych poszanowania zasobów naturalnych, a więc także ocena efektów poszczególnych działań w perspektywie długookresowej, co powinno ułatwić integrację z planowaniem zagospodarowania przestrzeni.

Celem artykułu jest przedstawienie założeń zintegrowanego planowania w jst oraz autorskiej koncepcji wymiarów integracji w ramach tego systemu z zaproponowaniem wykorzystania analizy systemowej w procesie zintegrowanego planowania. Artykuł powstał w oparciu o przegląd literatury i dokumentów źródłowych. Samorządy w Polsce obecnie stoją przed zmianą w kierunku planowania zintegrowanego. Dostępna literatura, zarówno polska, jak i zagraniczna, jest natomiast ciągle bardzo skromna i ma głównie charakter poradnikowy i zawierający propozycje przekształceń systemu planowania w jst. Brakuje szerszych badań dotyczących problematyki planowania zintegrowanego, a także wypracowanych instrumentów, jakie mogłyby w nim być wykorzystane, choć pojawiają się ich propozycje, jak zintegrowany SWOT przedstawiony w opracowaniu pod redakcją T. Markowskiego i M. Turały z 2015 roku. W artykule przedstawia się więc dodatkowo autorską propozycję formularza do przygotowania scenariusza stanów otoczenia w wersji zintegrowanej, jaki mógłby zostać zastosowany w planowaniu strategicznym w jst.

1. Założenia systemu zintegrowanego planowania

Za główne problemy w polskim systemie planowania przestrzennego T. Topczewska [2010, s. 5–2] uznaje niestabilność prawa i osłabianie systemu planowania oraz brak powiązań systemu regulacji związanych z ochroną interesów publicznych z instrumentami stymulacji ekonomicznej. Wady obecnego systemu planowania to też m.in. tworzenie regulacji faworyzujących spekulacyjne działania inwestorów, skracanie procedur kosztem jakości planowania, brak stosowania w praktyce standardów urbanistycznych, niesprawny system wspierania budownictwa mieszkaniowego, niespójny system regulacyjno-bodźcowy w sferze ochrony i wykorzystania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Natomiast D. Drzazga i T. Markowski [2015, s. 10–42] zauważają, że w Polsce planowanie społeczno-gospodarcze zagadnienia przestrzenne traktuje marginesowo, często jako niewygodne uwarunkowania. W rezultacie krótkookresowych sprzeczności sfery przestrzennej i gospodarczej dochodzi do politycznej deregulacji sfery funkcjonowania gospodarki przestrzennej i pogłębiona zostaje skala ułomności rynków nieruchomości.

Odpowiedzią na problemy niedoskonałości systemu planowania jst jest promowanie w ostatnich latach systemu planowania zintegrowanego,

w którym planowanie przestrzenne postrzegane jest przede wszystkim jako element zarządzania rozwojem [Korzeniak, 2012].

Proces integracyjnego podejścia do planowania rozwoju wyrażają takie kwestie, jak: potrzeba łączenia strategii polityk, planów i działań, współpraca między aktorami. Integracja jest rozumiana jako koordynacja procesu tworzenia strategii, celem uniknięcia sprzecznych polityk i uzyskania rezultatów rozwoju gwarantujących sytuację win-win. Oznacza to w wielu przypadkach konieczność poszerzenia analizy procesu planowania oraz zwrócenia uwagi na sprzeczności między wyznaczonymi kierunkami i podejmowanymi działaniami [Markowski, Turała, 2015].

D. Drzazga i T. Markowski [2015] uważają, że istota planowania zintegrowanego leży w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który powinien prowadzić do zintegrowania podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a stąd do zapewnienia celów rozwoju, w tym rozwoju zrównoważonego. Planowanie zintegrowane to planowanie holistyczne, wielodyscyplinarne, czasem wyspecjalizowane, ale uwzględniające współzależności i powiązania oraz bazujące na kompleksowych rachunkach korzyści i kosztów.

Polityka nie ma wszędzie takiego samego wpływu ze względu na różne uwarunkowania w zależności od miejsca/terytorium, a stąd działania na rzecz rozwoju muszą być do tego terytorium dostosowane. Jednak większość polityk rozwoju w niewielkim stopniu uwzględnia wymiar przestrzenny, zaś większość działań rozwojowych ma charakter lokalny a nie terytorialny [Integrated Approach to Regional Development Research Program 2003–2005].

Systemy planowania przestrzennego w krajach Europy Zachodniej poszerzyły się o pozaustawowe (nieformalne) planowanie zintegrowane, umożliwiające działania na rzecz jakościowego rozwoju miasta (jego przestrzeni, środowiska naturalnego, kulturowego, społecznego, gospodarki).

W rezultacie miasta/gminy w Europie Zachodniej prowadzą politykę rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego w oparciu o ogólny plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawnym, oraz na podstawie zintegrowanych koncepcji rozwoju, opracowywanych w ramach planowania pozaustawowego, ale uzgodnionych społecznie i zgodnych z celem, jakim jest trwały, zrównoważony rozwój, tzw. rozwój sustensywny.

Zintegrowane planowanie rozwoju umożliwia prowadzenie działań kompleksowych i wielopoziomowych przez różne podmioty w formie partnerstwa i przy silnej partycypacji społecznej. Pozwala na tworzenie sieci powiązań między różnymi podmiotami i zawieranie partnerstw w celu realizacji projektów [Topczewska, 2009].

Zintegrowane planowanie rozwoju gmin/miast wymaga spójności planowania na różnych poziomach, tj. w oparciu o współpracę różnych poziomów administracji i wzmocnienie decyzyjnych funkcji planowania regionalnego w celu wspomagania realizacji ponadlokalnych interesów publicznych, jak też integracji przedmiotów planowania, polegającej na łącznym uwzględnianiu problemów rozwoju przestrzeni, w której będą rozwiązywane [Korzeniak, 2012].

Według T. Topczewskiej [2010] zintegrowana strategia rozwoju miasta/gminy powinna być długofalowym, kompleksowym planem działania samorządu lokalnego, uwzględniającym wszystkie aspekty rozwoju miasta: społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, przestrzenno-urbanistyczne i ich wzajemne powiązania. Proces planowania powinien być prowadzony przez interdyscyplinarny zespół specjalistów, szeroko uspołeczniony, tak by osiągnąć konsensus odnośnie do sposobu rozwiązania głównych problemów na wybranych obszarach, promować partnerstwa między podmiotami publicznymi i prywatnymi, identyfikować i wykorzystywać efekty synergii planowanych działań.

Zintegrowana strategia powinna być opracowywana wyprzedzająco w stosunku do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego czy odpowiedniego ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego [Topczewska, 2010].

2. Wymiary integracji w planowaniu zintegrowanym w jst

W systemie zintegrowanego planowania rozwoju należy wyróżnić następujące wymiary integracji: integracja problemowa – integracja w układzie przestrzeni – społeczeństwo – gospodarka; integracja między sektorami organizacyjnymi – uwzględnienie współdziałania administracji, przedsiębiorstw, nauki i społeczności; integracja terytorialna – wykorzystanie kapitału terytorialnego nie tylko danej jednostki terytorialnej, ale także jednostek z nią powiązanych dla osiągnięcia spójności terytorialnej, oraz integracja procesu planowania i dokumentów planistycznych.

2.1. Integracja problemowa: integracja w układzie przestrzeni – społeczeństwo – gospodarka

Integracja problemowa oznacza integrację w układzie przestrzeni – społeczeństwo – gospodarka zamiast stosowania podejścia sektorowego/dziedzinowego: transport – przedsiębiorstwa – rolnictwo – turystyka – edukacja – ochrona zdrowia itp. Oznacza to konieczność integracji celów sektorowych z różnych istniejących dokumentów planistycznych w jst z perspektywy problemowej i tworzenie zintegrowanej strategii w tym ujęciu.

Analiza strategiczna dla potrzeb wskazania celów rozwojowych w zintegrowanej strategii rozwoju, której podstawowym narzędziem jest analiza SWOT, tj. atutów i słabych stron odnoszących się do potencjału wewnętrznego jst oraz szans i zagrożeń wynikających z uwarunkowań zewnętrznych powinna przyjąć rozbudowaną formę. Według Markowskiego i Turały [2015] istota podejścia zintegrowanego w analizie SWOT opiera się na identyfikowaniu wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwojowych w trzech obszarach problemowych (tzw. filarach rozwoju): gospodarka, społeczeństwo, przestrzeń fizyczna i środowisko. Zakres analizy SWOT powinien zostać poszerzony o analizę relacji komplementarnych, neutralnych i sprzecznych. Ponadto proponują oni nowy wymiar – uwarunkowania lokalne/regionalne bezpośrednio wynikające z lokalnych/regionalnych determinant rozwoju. Uwzględnione zostają silne współzależności wewnętrzne, zachodzące pomiędzy sferą gospodarczą, społeczną i przestrzenną oraz środowiskową, które przyjmują charakter wewnętrznych szans lub wewnętrznych zagrożeń dla rozwoju.

Przykładowo dla sfery gospodarczej wewnętrznymi szansami wzmocniającymi procesy gospodarcze stają się relacje komplementarne ze sfery społecznej i przestrzennej, zaś zagrożeniami wewnętrznymi relacje sprzeczne ze sfery społecznej i przestrzennej. Taką samą analizę przeprowadza się dla pozostałych sfer, tj. przestrzeni i społeczeństwa. Jednocześnie wszakże ciągle analizuje się uwarunkowania, tj. szanse i zagrożenia zewnętrzne (tab. 1).

Tablica 1. Tabelaryczne przedstawienie zintegrowanej / problemowej analizy SWOT

Filar I – Gospodarka					
Szanse		Atuty	Słabości	Zagrożenia	
Zewnętrzne	Wewnętrzne (Przestrzeń, Społeczeństwo)			Wewnętrzne (Przestrzeń, Społeczeństwo)	Zewnętrzne
Filar II – Społeczeństwo					
Szanse		Atuty	Słabości	Zagrożenia	
Zewnętrzne	Wewnętrzne (Przestrzeń, Gospodarka)			Wewnętrzne (Przestrzeń, Gospodarka)	Zewnętrzne
Filar III – Przestrzeń i Środowisko					
Szanse		Atuty	Słabości	Zagrożenia	
Zewnętrzne	Wewnętrzne (Gospodarka, Społeczeństwo)			Wewnętrzne (Gospodarka, Społeczeństwo)	Zewnętrzne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Markowski, Turała, 2015].

Innym sposobem integracji jest wyznaczanie terenów odnoszących się do określonych działań rozwojowych poza tradycyjnymi sferami w planach zagospodarowania przestrzennego. Według A. Billerta [2011] w ramach integracji planowania w Dreźnie w zintegrowanym planie rozwoju zostały wyznaczone: tereny zurbanizowane, tereny zielone, tereny otwarte – wyłączone z zabudowy, tereny koncentracji działań rozwojowych, tereny przekształceń, tereny obserwacji, tereny rozwoju miejsc pracy oraz tereny rewitalizowane.

Integracja problemowa powinna też być uwzględniona przy opracowaniu prognoz dla potrzeb zintegrowanej strategii. Prognozy te mogą być przygotowane np. przy wykorzystaniu techniki scenariuszy stanów otoczenia, która dla potrzeb opracowania zintegrowanych scenariuszy powinna objąć, oprócz otoczenia zewnętrznego jst, także uwarunkowania terytorialne, tj. z otaczających jst, oraz uwarunkowania wynikające z trendów w pozostałych sferach problemowych ze środowiska wewnętrznego jst w układzie przestrzeni i środowisko, gospodarka, społeczeństwo. Analiza stanów otoczenia prowadzi do powstania czterech rodzajów scenariuszy: najbardziej prawdopodobnego (łączy tendencje o największym prawdopodobieństwie wystąpienia), niespodziankowego (łączy tendencje o najmniejszym prawdopodobieństwie wystąpienia), optymistycznego (łączy tendencje o największym pozytywnym wpływie na jst) oraz pesymistycznego (łączy tendencje o największym negatywnym wpływie na jst). Zintegrowane scenariusze stanów otoczenia, uwarunkowań terytorialnych i wynikających z innych obszarów problemowych będą obejmować zarówno poszczególne sfery problemowe, tj. wymiar problemowy integracji, jak i wymiar terytorialny, tj. prognozować też stany otaczających jst. Ponadto w każdym obszarze problemowym powinny być też uwzględnione kwestie instytucjonalne, tj. wnioski z dokumentów planistycznych innych jst, oraz krajowe, a także strategie i polityki powiązane z daną sferą problemową wpływające na prawdopodobieństwo wystąpienia poszczególnych trendów w zakresie poszczególnych zmiennych. Ważne jest też, by przy prognozie poszczególnych zmiennych, oprócz dokładnej analizy desk research, szczególnie istniejących dokumentów i polityk mogących mieć wpływ na daną sferę w jst, łączyć zarówno analizę ilościową – istniejące prognozy krajowe/międzynarodowe, czy sporządzone dla potrzeb danej analizy scenariuszowej, jak i metody jakościowe, jak np. metodę delficką czy warsztatową wykorzystujące wiedzę ekspercką. Przykładowy formularz dla potrzeb sporządzenia scenariuszy stanów otoczenia i jst w ujęciu zintegrowanym przedstawiony jest w tabelicy 2.

Tablica 2. Przykładowy formularz dla sporządzenia zintegrowanych scenariuszy stanów otoczenia

Zmienna	Tendencja w perspektywie 5–10 lat	Wpływ na jst w skali od (-5) do (+5)	Prawdopodobieństwo wystąpienia (od 0 do 1)	Komentarz
Przestrzeń i środowisko przyrodnicze w jst				
Liczba samochodów w posiadaniu ludności w jst (uwarunkowania z innych sfer)	wzrost			Wpływ na środowisko przyrodnicze
	bez zmian			
	spadek			
Liczby ludności w suburbiach (uwarunkowania terytorialne)	wzrost			Presja na system transportowy
	bez zmian			
	spadek			
Dostępność zewnętrzna jst (otoczenie) (...)	wzrost			Wpływ na atrakcyjność osiedleńczą
	bez zmian			
	spadek			
Gospodarka jst				
Jakość powietrza i atrakcyjność osiedleńcza (uwarunkowania z innych sfer)	wzrost			Wpływ na lokalizację inwestycji zagranicznych
	bez zmian			
	spadek			
Dochody ludności w sąsiadujących jst (uwarunkowania terytorialne)	wzrost			Popyt w skali aglomeracji
	bez zmian			
	spadek			
Poziom rozwoju Polski względem UE (otoczenie) (...)	wzrost			Popyt krajowy
	bez zmian			
	spadek			
Społeczeństwo jst				
Dochody ludności jst (uwarunkowania z innych sfer)	wzrost			Wpływ na wykształcenie ludności
	bez zmian			
	spadek			
Wykształcenie ludności w sąsiadujących jst (uwarunkowania terytorialne)	wzrost			Wpływ na lokalizację innowacyjnych firm
	bez zmian			
	spadek			
Migracje zagraniczne do Polski (otoczenie) (...)	wzrost			Wpływ na potencjał ludnościowy jst
	bez zmian			
	spadek			

Źródło: Opracowanie własne.

2.2. Integracja między sektorami organizacyjnymi

Integracja planowania rozwoju między sektorami organizacyjnymi oznacza konieczność uwzględnienia współdziałania administracji, przedsiębiorstw, nauki, społeczności na rzecz określenia i realizacji celów zintegrowanych strategii. Zintegrowane strategie powinny wykorzystywać partnerstwa publiczno-prywatne, publiczno-publiczne, partycypację społeczną. Tym samym nowe podejście do planowania rozwoju jest ściśle związane ze zmianami w sposobie zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych. Następuje odchodzenie od zarządzania opartego na dominującej roli administracji na rzecz zarządzania przy udziale wielu partnerów.

Urzeczywistnieniem udziału obywateli w życiu publicznym jest dialog obywatelski rozumiany jako trwale zinstytucjonalizowane mechanizmy wpływania obywateli na decyzje podejmowane przez administrację publiczną wszystkich szczebli.

Istnieje kilka szczebli partycypacji społecznej, a najbardziej popularną i rozpowszechnioną formą kontaktu władz z obywatelami jest informowanie. Stanowi ono jednak relację jednokierunkową i z natury rzeczy pasywną, polegającą w głównej mierze na zagwarantowaniu dostępu do informacji. Informowanie jest niezbędnym elementem prawidłowego funkcjonowania systemu demokratycznego, jakkolwiek samo nie jest w stanie wypełnić korzyści, które płyną z dwóch kolejnych szczebli w procesie partycypacji, tj.: konsultacji i współdecydowania.

Porządek prawny i zwyczajowy wyznacza bardzo szerokie spektrum podmiotów i instytucji uczestniczących w konsultacjach społecznych. Zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami rząd oraz samorządy przeprowadzają konsultacje społeczne w wypadkach określonych ustawowo, natomiast mogą je stosować w innych sprawach ważnych dla wspólnot samorządowych.

Elementem procesu partycypacji społecznej, który w Polsce jest jeszcze stosunkowo rzadko spotykany, jest współdecydowanie oparte na pełnym partnerstwie obywateli, władz oraz ekspertów i reprezentantów wszystkich zainteresowanych środowisk. Polega ono na podejmowaniu wspólnej, kompromisowej decyzji, uzgodnionej przez strony procesu.

Partnerstwo to natomiast szeroko zakrojona współpraca skoncentrowana na zidentyfikowanych i zdiagnozowanych problemach oraz zdefiniowanych w związku z tym celach. Współpraca taka coraz częściej odbywa się poza formami prawnymi bez tworzenia formalnych struktur. Do tych bardziej sformalizowanych form współpracy należą związki komunalne, porozumienia oraz partnerstwo publiczno-prywatne [por. Komornicki i inni, 2015].

Wykorzystanie partnerstw jest szczególnie wyraźne w zintegrowanym planowaniu w Wielkiej Brytanii. Plan rozwoju lokalnego w UK nie jest samodzielny, całościowym opracowaniem planistycznym, a jedynie zbiorem lokalnych dokumentów planistycznych. Przedstawia strategię rozwoju okręgu, kierunki jego rozwoju oraz zadania do wykonania. Planowanie rozwoju i zagospodarowania przestrzennego prowadzone jest w Wielkiej Brytanii w ujęciu strategicznym, w oparciu o partnerstwo i przy udziale mieszkańców. Zgodnie z „Białą księgą samorządu terytorialnego” (*The Local Government White Paper*) władze lokalne na szczeblu gminy mają obowiązek opracowania zrównoważonej lokalnej strategii oraz planu jej wdrażania, nazywanego „zgodą lokalną”. Osiągnięcie konsensusu w sprawie rozwoju jednostki terytorialnej ułatwia instytucja pod nazwą Lokalne Partnerstwo Strategiczne (LSP). Powołaniem i organizacją LSP zajmują się władze lokalne. Powołanie LSP jest obowiązkowe w Wielkiej Brytanii od 2008 r. LSP tworzone są w przekonaniu, że „organizacje ze wszystkich sektorów, czyli publicznego, prywatnego, społecznego i wolontariackiego, mogą odegrać istotną rolę w poprawianiu jakości życia” [por. Topczewska, 2010].

2.3. Integracja terytorialna

Według T. Komornickiego i J. Zauchy [2014] paradygmat polityki ukierunkowanej terytorialnie, tj. *place based policy*, stanowi kluczową metodę integrowania polityki rozwoju wobec terytorium. Wyróżnia się następujące najważniejsze uniwersalne elementy podejścia ukierunkowanego terytorialnie:

- 1) uznanie terytorialnej różnorodności w osiągnięciu ogólnych celów rozwojowych, tj. potrzeby różnych sposobów osiągnięcia celów rozwojowych i odmiennych priorytetów dla poszczególnych części terytorium, tj. „miejsc”,
- 2) instytucje: ponadlokalne i lokalne oraz inni autorzy gry rozwojowej,
- 3) wiedza na temat ogólnego kontekstu rozwojowego dla wszystkich „miejsc” oraz na temat specyfiki rozwojowej danego miejsca,
- 4) instytucjonalne ramy dialogu wielu podmiotów (wraz z instrumentami).

Kapitał terytorialny jest zasobem wytworzonym w procesach cywilizacyjnych przekraczającym granice jednostek administracyjnych. Stąd ograniczanie rozwoju i zarządzania nim do granic administracyjnych poszczególnych jest ogranicza perspektywę długofalowego rozwoju.

W przypadku niektórych funkcji strategicznych możliwe jest wychodzenie poza granice formalnie wyznaczonego obszaru planistycznego i zawieranie porozumień służących realizacji celów na innym (szerszym) terytorium. Zwykle obszar funkcjonalny obejmuje wiele administracyjnie

odrębnych jednostek terytorialnych. Budowanie kapitału terytorialnego i zarządzanie rozwojem w takim układzie wymaga zintegrowanego podejścia [por. Markowski, Turała, 2015].

Według badania T. Komornickiego i J. Zauchy [2014] regiony prowadzą często wewnętrzną politykę przestrzenną do wyznaczenia różnego rodzaju obszarów. Odbywa się to głównie w oparciu o kryteria negatywne (nawiązujące do dawniej wydzielanych obszarów problemowych). Charakterystyczny jest również brak podejścia integracyjnego. Terytorium nie jest traktowane jako podmiot polityki zintegrowanej, a zarazem szansa na przewyższenie podziałów sektorowych. Jest w tym kontekście raczej narzędziem. Widoczna jest jednak ewolucja podejścia, która, nawet jeżeli jest do pewnego stopnia wymuszona regulacjami Unii Europejskiej, daje podstawy do bardziej terytorialnej polityki na poziomie regionalnym.

Klucze terytorialne to koncepcja wskazująca obszary stanowiące przestrzenne determinanty wzrostu bazujące na wspólnym terytorium. Poniżej przedstawiono poszczególne klucze terytorialne oraz zagadnienia wiążące terytorium analizowane w ich ramach:

1. Dostępność: dostępność w wymiarze globalnym, europejskim i transgranicznym, krajowym i między metropoliami, dostępność głównych i drugorzędnych ośrodków regionalnych (w tym dostępność usług pożytku publicznego), struktura gałęziowa transportu, transport publiczny, transport intermodalny, łączność elektroniczna, dostęp do sieci energetycznych.
2. Usługi pożytku publicznego: dostęp do usług pożytku publicznego, usługi pożytku publicznego na obszarach słabo zaludnionych i wyludniających się, inwestycje w edukację.
3. Zasoby terytorialne: czynniki terytorialne (specyfika środowisk lokalnych), lokalne systemy i sieci innowacji, rozsądne zarządzanie aktywami kulturowymi i przyrodniczymi, energia odnawialna i lokalna produkcja energii, terytorialne zasoby do produkcji energii, rewitalizacja miast.
4. Powiązania ośrodków miejskich (sieci miast): interakcje pomiędzy metropoliami w skali UE, interakcje między głównymi krajowymi biegunami wzrostu, czynniki terytorialne (specyfika środowisk lokalnych), dostępność w ramach metropolii i pomiędzy metropoliami.
5. Regiony funkcjonalne, rozszerzenie lokalnych rynków pracy, zwiększanie masy krytycznej ośrodków dzięki współpracy terytorialnej, dostępność drugorzędnych biegunów wzrostu i ośrodków regionalnych, połączenia komunikacyjne z ośrodkami regionalnymi, kompaktowe miasta (zrównoważone miasta).

Z terytorialnym wymiarem integracji planowania wiąże się też koncepcja spójności terytorialnej. Spójność terytorialna to narzędzie uwzględniania aspektów przestrzennych w gospodarce, politykach sektorowych, planowaniu społecznym i procesach decyzyjnych; spójność terytorialna jest też sposobem planowania i rozwoju uwzględniającym kapitał (potencjał) terytorialny, sieć osadniczą, regiony i ich powiązania [Zauchy i inni, 2015].

2.4. Integracja procesu planowania i dokumentów planistycznych

Integracja procesu planowania i dokumentów planistycznych oznacza wypracowanie zintegrowanej strategii w oparciu o dostosowanie istniejących dokumentów oraz wskazówki odnośnie do zintegrowanego planowania na rzecz tworzenia przyszłych strategii wraz z wymaganymi zmianami ustawowymi. Integracja między różnymi istniejącymi typami planów oraz między planami różnych szczebli (kraj, region, gmina), a także uwzględnienie planów obszarów funkcjonalnych, np. obszarów metropolitalnych lub okolicznych jednostek terytorialnych, czy planów makroregionów.

Ten wymiar integracji jest odzwierciedleniem współczesnych europejskich tendencji do wzmacniania integracji planowania na różnych szczeblach, co znajduje wyraz w takich dokumentach europejskich, jak „Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego – w kierunku zrównoważonego rozwoju przestrzeni europejskiej” oraz „Agenda terytorialna Unii Europejskiej – w kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów” [por. Topczewska, 2010].

Polski system planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego bazuje na ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawie z dnia 18 października 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminy sporządzają obligatoryjnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które nie jest jednak aktem prawnym, oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, będące prawem lokalnym, lub decyzje administracyjne o warunkach zabudowy i o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeśli nie występuje plan lokalny.

Według badań T. Komornickiego i J. Zauchy [2014] w każdym z województw *de facto* funkcjonują cztery niezależne dokumenty związane z planowaniem rozwoju i uwzględniające wymiar terytorialny: strategia rozwoju, plan zagospodarowania przestrzennego, Regionalny Program Operacyjny oraz kontrakt terytorialny. Jako podstawowy sposób umożliwiający koordynację dokumentów w województwach w zrealizowanym przez autorów badaniu władz regionalnych wymieniano przede wszystkim zapewnianie zgodności w procesie programowania. W tym kontekście wskazano m.in. macierze zgodności oraz przestrzeganie kolejności

powstawania dokumentów, tak aby co do zasady cele polityki przestrzennej dostosowywać do celów umieszczonych w strategii rozwoju regionu. Jako narzędzie mające największe znaczenie wymieniano w tym kontekście sprawowanie pieczy nad wszystkimi wymienionymi dokumentami przez ten sam zespół (departament). W kilku innych województwach powołano oddzielne zespoły do koordynowania dokumentów strategicznych. Ponadto jako ważne narzędzia koordynacji wymieniano prowadzenie ewaluacji *ex post* i *ex ante*, oraz stały monitoring realizacji zapisów, a także wewnętrzny system krzyżowego opiniowania powstających dokumentów. Jako sposoby na koordynację traktowano też czasem istnienie takich instrumentów, jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) oraz Obszary Strategicznej Interwencji (OSI). Pojedyncze regiony wskazywały także, że sposobem na zapewnienie zgodności dokumentów strategicznych regionu są listy projektów kluczowych oraz równoległość prowadzenia prac nad strategią i planem zagospodarowania. Do nowych metod (wprowadzonych w ostatnich latach) zaliczyć należy, z oczywistych względów, ZIT i OSI, ale także tworzenie specjalnych zespołów do spraw koordynacji.

Polityka rozwoju na szczeblu lokalnym, podobnie jak na szczeblu województwa i kraju, powinna być prowadzona na podstawie strategii rozwoju (ogólnych i sektorowych). Strategie rozwoju są obowiązujące na szczeblu kraju i województwa, natomiast fakultatywne na poziomie lokalnym (gminy i powiatu). Te dokumenty planistyczne, według wymagań Komisji Europejskiej, powinny mieć formę programów zintegrowanych [por. Topczewska, 2010].

Według Ministerstwa Rozwoju [2017] w podejściu zintegrowanym do rozwoju w Polsce podstawę będzie tworzyć ograniczona liczba wzajemnie powiązanych dokumentów, tj.: zintegrowana strategia rozwoju kraju (ZSRK), zintegrowana strategia rozwoju województwa (ZSRW), zintegrowana strategia rozwoju lokalnego (ZSRL). Zintegrowane strategie powinny być ze sobą powiązane w układzie hierarchicznym na poziomie diagnozy i określonych uwarunkowań strategicznych, wyznaczonych celów strategicznych, wskaźników, a także ram instytucjonalnych i finansowych. Zawierać też będą informację na temat ustaleń obligujących inne podmioty do podjęcia określonych działań realizacyjnych (obejmujących polityki, programy, plany wykonawcze i finansowe, projekty), w tym także w przestrzeni (w formie aktów planowania przestrzennego).

D. Drzazga i T. Markowski [2015] w oparciu o wnioski z dyskusji warsztatowej przeprowadzonej przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN zaproponowali, by na system zintegrowanego planowania rozwoju w skali lokalnej (w gminie) składały się trzy rodzaje opracowań planistycznych:

1. Zintegrowana strategia rozwoju – obligatoryjny dokument strategiczny określający cele i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego danej jst zgodnie z paradygmatem zrównoważonego rozwoju. Strategia powinna uwzględniać terytorialny wymiar rozwoju oraz cele i kierunki rozwoju określone w planach/strategiach rozwoju z poziomu regionalnego i krajowego, w części, w której są one wiążące dla planowania lokalnego.

2. Lokalne zasady użytkowania gruntów. Opracowywany obligatoryjnie, w formie tekstowej i rysunkowej (mapa użytkowania gruntów), zbiór przepisów prawa miejscowego o charakterze wiążącym dla wszystkich podmiotów.

3. Akty wykonawcze zintegrowanej strategii rozwoju gminy.

W odniesieniu do poziomu regionalnego autorzy ci proponują, by podstawowym dokumentem (aktem) planowania rozwoju stała się zintegrowana strategia rozwoju województwa. Cele i kierunki rozwoju regionu zawarte w strategii województwa powinny być zaprezentowane w ujęciu przestrzennym, tzn. w strategii powinny zostać wskazane obszary problemowe oraz obszary, na których podejmowane będą działania rozwojowe w formie projektów operacyjnych. W zintegrowanej strategii rozwoju województwa wyznaczone byłyby też obszary funkcjonalne.

Zakończenie

Wydaje się, że przy tworzeniu zintegrowanych strategii należy bazować na paradygmacie systemowym, ze względu na konieczność uwzględnienia kompleksowego i wielowymiarowego systemu, jaki tworzy dana jednostka terytorialna, sama będąca systemem społeczno-gospodarczo-przestrzennym wraz z jej otoczeniem i zależnościami od wyższych szczebli terytorialnych. Paradygmat systemowy oznacza sposób myślenia, rozwiązywania problemu lub postępowania, w którym zjawiska są traktowane kompleksowo w swoich zależnościach wewnętrznych i zewnętrznych. Stanowi on przeciwieństwo mechanistycznego spojrzenia na świat, opierającego się na wyobrażeniu, że jakkolwiek obiekt można zrozumieć jedynie po zredukowaniu go do podstawowych elementów i ich właściwości [por. Haslebo, Nielsen, 2000; Cempel, 2008; Tabaszewski, 2014]. Należy jednocześnie uwzględnić możliwość ewolucji tego systemu tworzonego przez daną jednostkę terytorialną i jej otoczenie, a stąd wykorzystać nie tylko teorię systemów, ale także koncepcję adaptacyjnych złożonych systemów zakładających ich ewolucję i wielowymiarowe powiązania oraz różnorodność podsystemów i ich warstw, takich jak: społeczna, instytucjonalna, gospodarcza, przestrzenna, kulturowa, historyczna itp. [por. Jucevičius, Grumadaitė, 2014]. W analizach dla potrzeb zintegrowanego

planowania ewolucja danej jednostki terytorialnej i jej otoczenia jako systemu może być uwzględniona poprzez zastosowanie analizy scenariuszowej opartej o prognozy uwarunkowań rozwoju w różnych wariantach. Wielowymiarowość systemu jednostki terytorialnej będzie uwzględniona w analizie podsystemów i powiązań między nimi w duchu integracji problemowej w ramach zintegrowanego planowania z uwzględnieniem dodatkowych płaszczyzn analizy, jak analiza historyczna czy określenie instytucji w trzech głównych obszarach, tj. społeczeństwa, przestrzeni i gospodarki, a także w zestawie różnorodnych kryteriów do oceny wariantów zaproponowanych rozwiązań. W adaptacyjnych złożonych systemach często trudno jest określić model idealny, ale wydaje się, że taka próba, zgodnie z regułami teorii systemów, powinna zostać podjęta przy planowaniu zintegrowanym, przynajmniej w postaci benchmarkingu do najlepszych funkcjonalnych rozwiązań w poszczególnych aspektach w różnych miejscach i zaproponowaniu zbioru najlepszych praktyk dla danej jednostki terytorialnej. Procedura analizy systemowej, jaka mogłaby zostać wykorzystana do opracowania zintegrowanych strategii rozwoju, uwzględniająca cztery wymiary integracji, tj. integrację problemową, międzysektorową, organizacyjną oraz procesu planowania i dokumentów planistycznych, a także zintegrowane metody analizy strategicznej, powinna więc objąć następujące kroki [por. np. Nadler, 1988]:

1. Identyfikacja potrzeby/problemu w wyniku analizy stanu istniejącego.
2. Określenie celu podstawowego i pozostałych celów systemu zintegrowanego planowania – zintegrowanej strategii rozwoju w danej jst.
3. Identyfikacja kryteriów/uwarunkowań na wejściu systemu w kontekście potrzeby i celów systemu (kryteria prawne, ekonomiczne, społeczne, przestrzenno-infrastrukturalne, trwałości, użyteczności, kosztowe itp.).
4. Określenie kryteriów jakości systemu i systemu idealnego (kryteria oceny efektywności systemu z punktu widzenia jego celu) – czy istnieje system modelowy, czy należy go określić?
5. Określenie interesariuszy.
6. Określenie źródeł i analiza danych potrzebnych dla opracowania systemu.
7. Określenie kształtu systemu: poszczególne podsystemy i ich elementy oraz powiązania i współzależności między nimi; wejścia i wyjścia do systemu: powiązanie z otoczeniem, charakterystyka otoczenia w ujęciu scenariuszowym – w co najmniej trzech wariantach

(np. z różnym naciskiem na poszczególne elementy systemu przy danych uwarunkowaniach i nakładach na jego stworzenie).

8. Ocena poszczególnych wariantów rozwiązań systemu – zintegrowanej strategii, według spełniania kryteriów jakości/odległości od systemu idealnego.
9. Wybór wariantu optymalnego w danym momencie i przy danych uwarunkowaniach otoczenia przy wykorzystaniu teorii decyzji.

Powyższa procedura czerpie z tradycyjnego podejścia, np. Nadlera [1988], głównie poprzez uwzględnienie w analizie systemu idealnego. Jednakże stanowi ona rozszerzoną wersję procedury analizy systemowej opracowaną w oparciu o przegląd literatury dotyczącej inżynierii systemów [Cempel, 2008; Tabaszewski, 2014; Nadler, 1988] z dodatkowym elementem niepojawiającym się w istniejących publikacjach, jakim jest określenie interesariuszy. Analiza interesariuszy, która może być wykonana np. w oparciu o macierz interesariuszy, jest natomiast szczególnie ważna w zarządzaniu publicznym.

Literatura

- Billert A. (2011), *Zintegrowany plan rozwoju miasta – problemy planowania i realizacji przekształceń miejskich na przykładzie Drezna i innych miast niemieckich „Dobre praktyki”*, prezentacja na konferencję „Rewitalizacja w mieście – Dlaczego? Dla kogo? Przykłady dobrych praktyk oraz przyszłość rewitalizacji w nowej perspektywie finansowej”, Toruń.
- Cempel C. (2008), *Teoria i inżynieria systemów – zasady i zastosowania myślenia systemowego*, Wydawnictwo Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom.
- Drzazga D., Markowski T. (2015), *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)*, w: A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, „Studia KPZK PAN”, t. CLXIV, Warszawa.
- Haslebo G., Nielsen K.S. (2000), *Systems and Meaning: Consulting in Organizations*, Karnac Books.
- Integrated Approach to Regional Development Research Program 2003–2005*, <https://www.mpl.ird.fr/crea/pdf/AIDeR.pdf>, dostęp: 15.04.2018.
- Jucevičius G., Grumadaitė K. (2014), *Smart Development of Innovation Ecosystem*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences”, Vol. 156.
- Komornicki T., Zaucha J., Lipińska K., Siłka P. (2015), *Metody współpracy na obszarze metropolitalnym w kontekście Strategii Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot do roku 2030*, IGiPZ PAN – Instytut Rozwoju, Warszawa–Gdańsk.
- Komornicki T., Zaucha J. (2014), *Spójność terytorialna jako proces integrowania polityki rozwoju wobec terytorium*, Working Paper 3, Instytut Rozwoju, Sopot.
- Korzeniak G. (2012), *Zintegrowane planowanie rozwoju miast – propozycja modelu*, „Problemy Rozwoju Miast”, z. III, <http://www.prm-irm.com/zeszyt-iii2012.html>, dostęp: 15.04.2018

- Markowski T., Turała M. (red.) (2015), *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Łódź.
- Ministerstwo Rozwoju (2017), *Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia. Zakres prac projektu „Pilotaż zintegrowanego podejścia”*, Warszawa.
- Nadler G. (1988), *Metodologia i projektowanie systemowe*, „Projektowanie i Systemy”, t. 10, PAN Komitet Naukoznawstwa, Ossolineum, Wrocław.
- Tabaszewski M. (2014), *Teoria i inżynieria systemów*, Politechnika Poznańska, Poznań.
- Topaczewska T. (2009), *Istota zintegrowanego planowania rozwoju miast. Uwagi po Kongresie Urbanistyki Polskiej*, <http://www.urbanistyka.info/content/istota-zintegrowanego-planowania-rozwoju-miast-uwagi-po-kongresie-urbanistyki-polskiej>, dostęp: 19.08.2017.
- Topaczewska T. (2010), *Zintegrowane planowanie rozwoju i rewitalizacji miast w wybranych krajach „Starej” Unii Europejskiej i w Polsce*, „Człowiek i Środowisko”, nr 1–2.
- Zauch a J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Szlachta J., Zaleski J. (2015), *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*, Instytut Rozwoju, Difin, Warszawa.

Streszczenie

Artykuł przedstawia koncepcję zintegrowanego planowania w jednostkach samorządu terytorialnego, które będą musiały, zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, stosować polskie samorządy. W artykule sformułowano cztery wymiary integracji, jakie są konieczne do zastosowania w tym podejściu, tj. integrację problemową w układzie przestrzeni i środowisko, gospodarka i społeczeństwo; integrację między sektorami organizacyjnymi, tj. administracją, przedsiębiorstwami i organizacjami społecznymi/społeczeństwem, a także z innymi instytucjami, jak np. naukowe; integrację w ujęciu terytorialnym, tj. z otaczającymi jednostkami terytorialnymi, oraz integrację procesu planowania i dokumentów planistycznych w układzie horyzontalnym i wertykalnym. Przedstawiono także wybrane narzędzia analizy strategicznej w układzie zintegrowanym oraz zaproponowano zastosowanie analizy systemowej do opracowania zintegrowanych strategii.

Słowa kluczowe

jednostki samorządu terytorialnego, zintegrowane planowanie, strategie rozwoju, zagospodarowanie przestrzeni

The concept and dimensions of integrated development planning in local government units (Summary)

In the article the concept of integrated planning in local government units is presented, which will have to, according to the guidelines of the European Commission, be used by Polish self-governments. The article formulates four dimensions of integration that are necessary for application of this approach, that is problem integration in the dimensions of space and environment, economy and society, integration between organizational sectors, like administration,

enterprises and social organizations / society, as well as with other institutions such as scientific organizations; integration in territorial terms, that is with surrounding territorial units, as well as integration of planning and planning documents in horizontal and vertical terms. The selected tools of strategic analysis in the integrated system were also presented and the use of system analysis for the development of integrated strategies was proposed.

Keywords

local government units, integrated planning, development strategies, spatial management

