

Grażyna Korzeniak

Zintegrowane planowanie rozwoju miast : propozycja modelu

Problemy Rozwoju Miast 9/3, 59-71

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ZINTEGROWANE PLANOWANIE ROZWOJU MIAST – PROPOZYCJA MODELU

Abstrakt. W artykule zaprezentowano propozycję modelu zintegrowanego planowania rozwoju miast, który został opracowany w Instytucie Rozwoju Miast w latach 2009-2011 jako wynik projektu badawczego pt. „Model zintegrowanego planowania rozwoju miast – wdrażanie europejskiej polityki rozwoju miast do polskiego systemu planowania”. Zaproponowany model opiera się na dwóch podstawowych założeniach. Pierwsze to potrzeba sporządzania dla miasta dokumentu integrującego wszystkie plany, programy i projekty. Drugie to konieczność systemowego rozwiązania gromadzenia wszelkich danych istotnych dla planowania i integrowania działań w mieście a także zapewnienia właściwego przepływu informacji między planowaniem na różnych poziomach i w różnych dziedzinach. W modelu szczególną rolę przypisano strategicznemu planowaniu przestrzennemu, uznając koordynację działań w przestrzeni za istotny czynnik przyczyniający się do zwiększania ich efektywności i stopnia zrównoważenia rozwoju miast.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, zrównoważony rozwój miast, planowanie zintegrowane, model planowania zintegrowanego.

Wprowadzenie

Model planowania zintegrowanego został opracowany jako wynik badawczego projektu rozwojowego pt. „Model zintegrowanego planowania rozwoju miast – wdrażanie europejskiej polityki rozwoju miast do polskiego systemu planowania”. Projekt realizowany był w latach 2009-2011 na podstawie umowy między Narodowym Centrum Badań i Rozwoju a Instytutem Rozwoju Miast. Podjęcie badań podyktowane zostało niedostatecznym, zdaniem autorów projektu, stopniem zintegrowania działań planistycznych, mających wspierać i ukierunkowywać rozwój miast. Wyniki badań zostały przedstawione w 2011 r. w opracowaniu zbiorowym „Zintegrowane planowanie rozwoju miast” pod redakcją autorki niniejszego artykułu¹. W artykule opartym na tej publikacji, przedstawiony został model integrowania działań w zakresie planowania rozwoju miast, ukierunkowany na zwiększenie spójności i efektywności tych działań a także na zwiększenie stopnia powiązania rozwoju poszczególnych jednostek miejskich z rozwojem regionalnym. Model zakłada wzmocnienie roli strategicznego planowania przestrzennego na poziomie lokalnym, uporządkowanie systemu powiązań dokumentów planistycznych oraz funkcjonowanie systemu informacji przestrzennej, monitoringu i analiz.

¹ W publikacji zostały omówione aspekty prawne oraz szeroki zespół zagadnień związanych z planowaniem zintegrowanym, m.in. problematyka środowiska przyrodniczego i kulturowego, mieszkalnictwa, transportu, infrastruktury technicznej, finansów gmin. Omówione też zostały przykłady zagraniczne planowania zintegrowanego. Zespół autorski publikacji: E. Arvay-Podhalańska, E. Goras, K. Gorczyca, G. Korzeniak, J. Kozłowski, M. Kuligowska, B. Podhalański, K. Stysz, W. Wańkiewicz, M. Węglowski.

Planowanie zintegrowane głównym kierunkiem rozwoju systemu planowania rozwoju miast

Istotą planowania rozwoju miast, stanowiących złożone struktury społeczno-gospodarczo-przestrzenne, było i jest integrowanie działań zmierzających do realizacji różnorodnych celów. Potrzeba planowania miast wynika bowiem w dużym stopniu z ich złożoności i wielowymiarowości. Wraz z przyspieszeniem tempa zachodzących w miastach procesów i komplikowania się czynników rozwoju nasila się potrzeba integracji procesów planowania. Służy to prowadzeniu działań skoordynowanych i kompleksowych, uwzględniających dużo różnorodnych czynników rozwoju właściwych dla danego miasta i umożliwiających realizację interesów wielu podmiotów z jednoczesną ochroną interesów publicznych, w możliwie maksymalną zgodnością z zasadami rozwoju zrównoważonego (Kozłowski 2009).

Rozwijające się w ostatnich kilkudziesięciu latach metody planowania miast w dużym stopniu ukierunkowane były na uwzględnianie wymiaru przestrzennego w planowaniu rozwoju, poszerzanie zakresu rozpatrywanej zróżnicowanej problematyki rozwoju w urbanistyce oraz zarządzaniu miastami dla ich zrównoważonego rozwoju oraz zwiększanie partycypacji społecznej w planowaniu. Taki kierunek działań realizowany jest przez budowanie sformalizowanych procedur oraz metodyczne wzbogacanie metod planistycznych (*Housing Policy...* 1997, Waddell 2002, *Guide to Improving...* 2005, Verhaeghe 2006, Franke, Strauss, Reimann, Beckmann 2007, Healey 2007).

Odwierciedleniem współczesnych europejskich tendencji do wzmacniania integracji planowania na różnych szczeblach oraz rozwoju systemu planowania, coraz szerzej obejmującego różne dziedziny rozwoju terytorialnego, są różnego rodzaju dokumenty programowe. Wzmacnianie integracji planowania przejawia się w traktowaniu przestrzeni europejskiej jako całości, co znajduje wyraz w takich dokumentach europejskich jak „Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego – w kierunku zrównoważonego rozwoju przestrzeni europejskiej” (*Spatial Development Perspective – Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*)² oraz Agenda terytorialna Unii Europejskiej – w kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów (*Territorial Agenda of the European Union*)³.

Wiele dokumentów europejskich odnosi się do planowania rozwoju miast i kształtowania europejskich polityk miejskich. Wymienić tu można m.in. Europejską kartę miejską (*European Urban Charter*)⁴, Kartę europejskich miast na rzecz zrównoważenia (*Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability Aalborg Charter*)⁵, Porozumienia z Bristolu (*Bristol Accord*)⁶, **Agendę działań w zakresie polityki miejskiej** (*Acquis Urban*)⁷, Deklarację z Toledo⁸. Szczególnie silnie konieczność integrowania działań planistycznych podkreślona

² http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf, data pobrania 21.07.2012

³ <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf>, data pobrania 21.07.2012

⁴ http://sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/URBAN_CHARTER_EN.pdf, data pobrania 21.07.2012

⁵ http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/aalborg_charter.pdf, data pobrania 21.07.2012

⁶ http://www.feantsa.org/files/housing_wg/Husing%20WG%20Prague%202006/Bristol_Accord_Council_2005.pdf

⁷ http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/rozwoj_miast/Strony/AcquisUrban.aspx

⁸ http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Documents/Deklaracja_Toledo_PL_popravione_final.pdf

została w Karcie lipskiej w sprawie zrównoważonych miast europejskich (*Leipzig Charter on Sustainable European Cities*)⁹.

Wymienione dokumenty, chociaż nie regulują formalnie systemów planowania w krajach członkowskich, budują współczesne standardy planowania. Standardy te opierają się na spójności planowania krajowego, regionalnego i miejscowego. Ponadto zalecany zintegrowany charakter planowania, który ma zapewniać rozwój zrównoważony, przejawia się łącznym uwzględnianiem w planowaniu możliwie szerokiego zakresu przedmiotów planowania, jak środowisko przyrodnicze i kulturowe, transport i infrastruktura, gospodarka, problemy społeczne. Dużą wagę przywiązuje się do włączania w proces planistyczny wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz przejrzystości procedur a także do systemu gromadzenia danych oraz monitorowania procesów rozwoju.

Europejskie standardy planowania rozwoju miast są ważnym sygnałem dla kierunków przekształceń systemu polskiego, krytykowanego ze względu na jego niedostateczną skuteczność w rozwiązywaniu problemów rozwoju miast.

W Raplocie Sekretariatu Krajowego Habitat z 2003 r. pt. „Bariery i problemy gospodarki przestrzennej w Polsce”¹⁰ zwrócono uwagę, że skutkiem zaniedbań gospodarki przestrzennej w Polsce są braki infrastruktury, konflikty społeczne wywoływane przez decyzje lokalizacyjne i konflikty interesów różnych grup, blokujące ważne inwestycje. Podkreślono, że gospodarka przestrzenna powinna koordynować przestrzennie wszelkie działalności, w tym działalność gospodarczą, z rozwojem infrastruktury, usług, rynku pracy. W 2006 r. Sekretariat Krajowego Habitat sformułował stanowisko w sprawie realizacji Agendy Habitat i stanu gospodarki przestrzennej w Polsce¹¹. W stanowisku tym podkreślono, że konsekwencją lekceważenia problemów gospodarki przestrzennej jest chaotyczna i bezplanowa urbanizacja, niszczenie systemów ekologicznych w miastach, niski standard użytkowy osiedli mieszkaniowych i dekapitalizacja ich zasobów, bariery inwestycyjne, opóźnienia w budowie infrastruktury drogowej i komunalnej. Za niezbędne uznano rozpoczęcie kompleksowej reformy całego systemu gospodarki przestrzennej.

Jędraszko (2005), oceniając polski system planowania przestrzennego przez pryzmat doświadczeń państw UE, a szczególnie Niemiec, wskazał na błędy i braki w tym systemie. Za istotny mankament uznał częste doraźne zmiany przepisów oraz systemu instytucjonalnego. Do ważnych wad zaliczył też m.in. marginalizację planu krajowego w systemie planowania, brak przewidywanych ustawowo programów ponadlokalnych zadań publicznych, prawne niedoprecyzowanie pojęcia dobra wspólnego, zbyt duży stopień uznaniowości w przystępowaniu do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, brak powiązań regulacji ustawowych z dziedziny planowania przestrzennego z finansowaniem przedsięwzięć z funduszy UE, brak kompleksowego ujmowania koncepcji kierunków

⁹ http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_miedzynarodowy/polityka_przestrzenna_ue/rozwoj_miast/Documents/Karta%20Lipska_PL_tlumaczenie%20Komitetu%20Regionow_1.pdf, data pobrania 21.07.2012

¹⁰ http://www.pwsz.sulechow.pl/zktz/pub/bariery_i_problemy_gospodarki_przestrzennej_w_polsce.pdf, data pobrania 21.07.2012

¹¹ http://wlochy.free.ngo.pl/dane/odpowiedzi/zal_4_stanowisko_sk_habitat_z_2006r.pdf, data pobrania 21.07.2012

rozwoju społeczno-gospodarczego i technicznego oraz zamierzeń ukierunkowujących rozwój przestrzenny planowanego obszaru.

Wiele podobnych krytycznych uwag dotyczących funkcjonowania planowania przestrzennego w Polsce przedstawił Kowalewski (2009), zwracając uwagę m.in. na brak racjonalnych i rozpoznawalnych reguł planowania. Za kryzys planowania w ostatnim dwudziestoleciu obarcza odpowiedzialnością podporządkowanie obowiązującej doktrynie ekonomicznej opartej na wolnym rynku również sektorów, w których obowiązki władz publicznych w innych krajach w dziedzinie gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej nie podlegają dyskusji. Podkreśla, że zadaniem państwa jest stworzenie korzystnych warunków dla inwestorów i przedsiębiorców, przy czym konieczne są prawne i instytucjonalne instrumenty godzenia interesów publicznych i prywatnych. Podobnie Markowski (2009) za główne problemy w sferze funkcjonowania systemu planowania przestrzennego uważa niestabilność prawa i osłabianie systemu planowania oraz brak powiązań systemu regulacji służących ochronie interesów publicznych z instrumentami stymulacji ekonomicznej. Jako wady obecnego systemu planowania wymienia 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.

Niedostateczne wypełnianie funkcji planowania wskazywane jest również z punktu widzenia ochrony interesu publicznego w związku z partycypacją społeczną. Celem procesu planowania przestrzennego jest zapobieganie konfliktom poprzez ujawnianie i wzajemne wyważanie interesu prawnego faktycznych podmiotów prywatnych oraz określenie w związku z tym możliwości realizowania zadań (zwłaszcza infrastrukturalnych) przez podmioty publiczne (Zachariasz, Nelicki 2008). Lorens (2010) widzi kryzys planowania z perspektywy kryzysu doktryny urbanistycznej, uważając jednak, że dokumenty europejskie nie są pomocne w przezwyciężaniu tego kryzysu. Krytykuje sprowadzanie współczesnej dyskusji o kształcie przestrzeni jedynie do procedur legislacyjnych, bez głębszej refleksji nad wartościami, jakie chcemy w tym procesie uzyskać. Uważa, że do ważniejszych należą rozważania nad założeniami i instrumentarium tzw. urbanistyki operacyjnej. Za ważne uważa prowadzenie aktywnej polityki przestrzennej, wspierającej wykreowaną wcześniej wizję rozwoju przestrzennego.

Odpowiedzią na sygnalizowane problemy niedoskonałości systemu planowania miast jest promowanie w ostatnich latach systemu planowania zintegrowanego, w którym planowanie przestrzenne postrzegane jest przede wszystkim jako element zarządzania rozwojem. Kompleksowe ujęcie problemów planowania przestrzennego, które odpowiada rozumieniu planowania zintegrowanego, zawierała publikacja z 1998 r. „Gospodarka przestrzenna gmin”, opracowana jako poradnik w ramach działania Brytyjskiego Funduszu Współpracy – Funduszu Know-How. W wydawnictwie tym o charakterze opracowania naukowego, przeznaczonym do wykorzystania w praktyce, planowanie przestrzenne ujęte jest z wielu punktów widzenia z szerokimi odniesieniami do różnych problemów rozwoju gmin.

Szczególny wkład w rozwój planowania zintegrowanego wnoszą prace Markowskiego (1999), porządkujące powiązania polityki problemowej i polityki przestrzennej, Pęskiego (1999), który stwierdza, że na rozwój miasta oddziaływać trzeba na 3 współzależnych poziomach: polityki rozwoju, zarządzania i planowania, z szeroką partycypacją społeczną, Noworola (1998, 2007) z opracowanym modelem planowania, Brolla (2004) szeroko ujmującego problematykę rozwoju miasta w kontekście ekonomicznym. Markowski (2011) zintegrowane planowanie rozwoju określił jako system planowania publicznego zorientowanego na rozwój prowadzony na wszystkich poziomach administracji rządowej i samorządowej, którego integralną częścią jest planowanie przestrzenne, uregulowane ustawowo i odgrywające rolę strategicznego instrumentu osiągnięcia celów polityki rozwoju.

Współcześnie planowanie rozwoju miast w Polsce opiera się na wydzieleniu planowania rozwoju¹² oraz planowania przestrzennego¹³, a także planowania sektorowego. Systemy te są częściowo zintegrowane poprzez regulacje prawne zobowiązujące do wzajemnego uwzględniania sporządzanych dokumentów, jednakże spójność opracowywanych planów i programów oraz stopień koordynacji działań w zakresie rozwoju są ciągle niewystarczające. Za najważniejsze braki można uznać zarówno niewystarczające powiązanie lokalnych polityk przestrzennych z politykami regionalnymi i polityką krajową, jak i zbyt słabe powiązanie polityk inwestycyjnych miast z planowaniem przestrzennym a także niedostateczną spójność polityk sektorowych z planowaniem rozwoju przestrzennego.

Kształtowaniu modelu systemu zintegrowanego planowania rozwoju służy określony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 „Docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce”, porządkujący zależności między dokumentami planistycznymi sporządzanymi na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym¹⁴.

Planowanie przestrzenne w systemie planowania rozwoju

Specyfiką miasta jako przedmiotu planowania rozwoju jest różnorodność interesów różnych podmiotów, realizowanych w ograniczonej pod względem wielkości i określonej pod względem cech przestrzeni. Przestrzeń miasta podlega nieustającym przekształceniom i jest niejako zawłaszczana do różnych celów, zarówno prywatnych jak i publicznych, nie przestając jako całość być własnością publiczną. Wynika to z prostego faktu, że jakość przestrzeni wpływa na jakość życia i możliwości działania wszystkich, którzy z niej korzystają i w niej przebywają. Gospodarkę przestrzenną można uznać za świadome i celowe sterowanie zmianami zagospodarowania przestrzeni. Celem tego sterowania jest przede wszystkim umożliwienie jak najefektywniejszego i najmniej konfliktowego wykorzystania przestrzeni do realizacji złożonych celów społecznych i gospodarczych oraz przeciwdziałanie zmianom

¹² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 227, poz. 1658, z późn. zm.). W ustawie zdefiniowano politykę rozwoju jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

¹³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2012 poz. 647).

¹⁴ Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju przyjęta Uchwałą nr 239/2011 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r.

niepożądanym, w tym szczególnie prowadzącym do pogarszania jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego.

Definicja planowania przestrzennego przyjęta przez Europejską Konferencję Ministrów Odpowiedzialnych za Planowanie Przestrzenne/Regionalne (CEMAT)¹⁵ określa, że planowanie przestrzenne odnosi się do metod stosowanych przez sektor publiczny celem wywierania wpływu na rozmieszczenie ludności i działalności w przestrzeni w różnych skalach, jak również lokalizowania obiektów infrastruktury, rekreacji, z uwzględnieniem naturalnej przyrody. Wymienione w tej definicji zadania planowania przestrzennego wskazują wyraźnie na koordynacyjne funkcje planowania przestrzennego w planowaniu rozwoju.

Biorąc pod uwagę ustanowioną w Polsce odpowiedzialność gmin za prowadzenie polityki rozwoju, obejmującą szeroki zakres zagadnień, konieczny jest wysoki stopień integracji prowadzonych działań prorozwojowych, przy czym koordynacja działań w przestrzeni jest szczególnie ważna.

System planowania przestrzennego ustalony w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obejmuje poziom krajowy, wojewódzki, w tym metropolitalny, oraz lokalny. Planowanie rozwoju przestrzennego miast realizowane jest na poziomie lokalnym, z uwzględnieniem kontekstu regionalnego poprzez sporządzanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jest ono powiązane z planowaniem rozwoju wyrażanym w strategiach rozwoju a także z planowaniem branżowym.

Planowanie przestrzenne ma zarówno cechy planowania strategicznego, jak i charakter normatywny. Charakter strategiczny ma przede wszystkim studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w którym następuje ocena możliwości wykorzystania przestrzeni i określenie pożądanych kierunków jej przekształceń. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, będące prawem lokalnym, pełnią głównie funkcje regulacyjne. Oba dokumenty pełnią jednak funkcje koordynacyjne w planowaniu rozwoju miast, a ewolucja systemu planowania miast powinna iść w kierunku wzmocnienia tej koordynacji w celu lepszego wykorzystania cech przestrzeni miast do generowania ich potencjału gospodarczego, zabezpieczającego interes publiczny i bezpieczeństwo ekologiczne.

Analizy prowadzone w pracach badawczych, służących do zaproponowania modelu planowania zintegrowanego, pozwoliły na wskazanie następujących głównych niedoskonałości obecnego polskiego systemu planowania rozwoju miast:

- występujący praktycznie brak wzajemnego wspierania sporządzanych dokumentów, mimo deklarowanej prawnie spójności dokumentów opracowywanych na podstawie Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dokumentami z zakresu planowania przestrzennego,
- niewystarczające powiązanie lokalnych polityk przestrzennych z politykami regionalnymi oraz krajową, a jednocześnie mała elastyczność wzajemnych relacji, pozwalająca na reagowanie na bieżące potrzeby,

¹⁵ *Glossary of Key Expressions Used in Spatial Development Policies in Europe. Document presented at the 14th Session of the European Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning, Lisbon (Portugal), 26-27 October 2006, Established by the Committee of Senior Officials of the CEMAT, 14 CEMAT (2006) 6.*

- niesprecyzowanie zasad planowania obszarów metropolitalnych,
- brak krajowej polityki miejskiej, która wspierałaby procesy zrównoważonego rozwoju przestrzennego miast,
- możliwość rozwoju zabudowy poza ustanowioną polityką przestrzenną gminy, co prowadzi do zaburzeń struktury przestrzennej miast, zagrożeń dla systemów przyrodniczych i niemożności łatwej realizacji ciągów transportowych i infrastrukturalnych,
- niedostateczne powiązanie możliwości rozwoju zabudowy z możliwościami i planami rozwoju sieci transportowej,
- zbyt słabe powiązanie polityki inwestycyjnej miast z planowaniem przestrzennym,
- niewystarczające stosowanie systemu opiniowania i uzgodnień, co nie pozwala na wypracowywanie rozwiązań najefektywniejszych ekonomicznie i najmniej konfliktowych,
- brak spójności polityk przestrzennych sąsiadujących gmin,
- niedostateczne włączenie w procesy planowania różnych podmiotów, a jednocześnie słabo wykształcone poczucie interesu publicznego i fragmentaryzacja spojrzenia na przestrzeń w postaci pojedynczych działek właścicieli,
- niedostatecznie rozwinięty system analiz i monitoringu procesów rozwoju miast oraz regionów miejskich.

Proponowany model zintegrowanego planowania rozwoju miast

Podstawowe założenia. Punktem wyjścia do budowy modelu planowania zintegrowanego jest świadomość, że sterowanie rozwojem miast wymaga działań i decyzji wielu różnych podmiotów, a więc współdziałania podmiotów publicznych krajowych, regionalnych i lokalnych, podmiotów gospodarczych oraz mieszkańców realizujących swoje indywidualne cele. Oddziaływanie podmiotów publicznych powinno objąć koordynację wszelkich działań. Koordynacja ta powinna się opierać na określeniu powszechnie zaakceptowanych celów rozwoju i ochronie interesu publicznego oraz racjonalnej dystrybucji środków publicznych.

Budowa modelu zintegrowanego planowania rozwoju miast została oparta na definicji rozwoju miasta, za który uznano pożądane zmiany stanu gospodarki, systemu społecznego, stanu środowiska i organizacji przestrzennej miast. Rozwój obejmuje poprawę każdego z tych współzależnych czynników, bądź co najmniej jednego z nich, przy co najmniej nie pogarszaniu pozostałych, uznanych za wymagające zachowania. Natomiast przez planowanie rozwoju miasta rozumie się zorganizowany proces, prowadzący do podejmowania decyzji ustalających zasady i kierunki działania w celu stymulowania pożądanych zmian w zagospodarowaniu i funkcjonowaniu miasta, oraz przeciwdziałanie zmianom niepożądanym. Planowanie zintegrowane oznacza zorganizowany proces prowadzący do podejmowania z szerokim udziałem wszystkich zainteresowanych skoordynowanych decyzji, ustalających zasady i kierunki działania we wszystkich dziedzinach rozwoju miasta (Korzeniak 2011a).

Zintegrowane planowanie rozwoju miast wymaga spójności planowania na różnych jego poziomach, obejmującej współpracę różnych poziomów administracji, oraz wzmocnienie decyzyjnych funkcji planowania regionalnego w celu wspomaganie realizacji ponadlokalnych interesów publicznych, a także integracji przedmiotów planowania, polegającej na łącznym

uwzględnianiu problemów rozwoju, odniesionych do przestrzeni, w której będą rozwiązywane. Przyjęto, że model planowania zintegrowanego miast powinien:

- zawierać w sobie element planowania co najmniej średniookresowego o funkcjach koordynacyjnych, wyznaczającego ramy innych opracowań planistycznych miasta,
- uwzględniać jako niezbędny warunek realizacji planowania zintegrowanego tworzenie stale aktualizowanej i podlegającej analizie bazy informacyjnej, pozwalającej na podejmowanie decyzji, które są oparte na możliwie wyczerpujących i wiarygodnych danych, w celu jak najpełniejszego rozpoznania zachodzących procesów, problemów, uwarunkowań, powinności i potrzeb,
- uwzględniać łączenie działań publicznych z potrzebami i działaniami prywatnymi, wzięcie przez władze publiczne odpowiedzialności za wyważanie interesu publicznego i prywatnego, oparcie się na uzasadnionych przesłankach identyfikacji interesu publicznego oraz możliwie pełnej identyfikacji interesów prywatnych,
- przyjmować, że podejmowanie decyzji planistycznych powinno być oparte na ustalaniu celów rozwoju z szerokim uczestnictwem publicznym.

Elementy modelu planowania zintegrowanego i zasady funkcjonowania. W zaproponowanym modelu zintegrowanego planowania rozwoju miast (ryc. 1) składnikami systemu planowania lokalnego są:

1) gminne dokumenty planistyczne, do których zaliczono strategiczny dokument określający politykę przestrzenną miasta, będący odpowiednikiem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, lecz składający się z dwóch wyodrębnionych części: założeń rozwoju miasta oraz części określającej uwarunkowania i kierunki polityki przestrzennej; strategię rozwoju miasta; sektorowe dokumenty planistyczne sporządzane obowiązkowo; dokumenty planistyczne sporządzane w zależności od potrzeb; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; programy i projekty stanowiące dokumenty o charakterze operacyjnym, służące do realizacji określonych polityk;

2) wieloletni program inwestycyjny miasta;

3) system informacji przestrzennej, monitoringu i analiz;

4) ustalony, zorganizowany sposób wiązania elementów systemu na poziomie miasta, realizowany przez:

a) bezpośrednie powiązania między dokumentami,

b) oparcie wszystkich dokumentów w zakresie celów, priorytetów i standardów oraz głównych rozwiązań przestrzennych na przyjętych założeniach rozwoju miasta,

c) przekazywanie wszystkich przesądzeń planistycznych i informacji o planowanych zamierzeniach do systemu informacji przestrzennej, monitoringu i analiz,

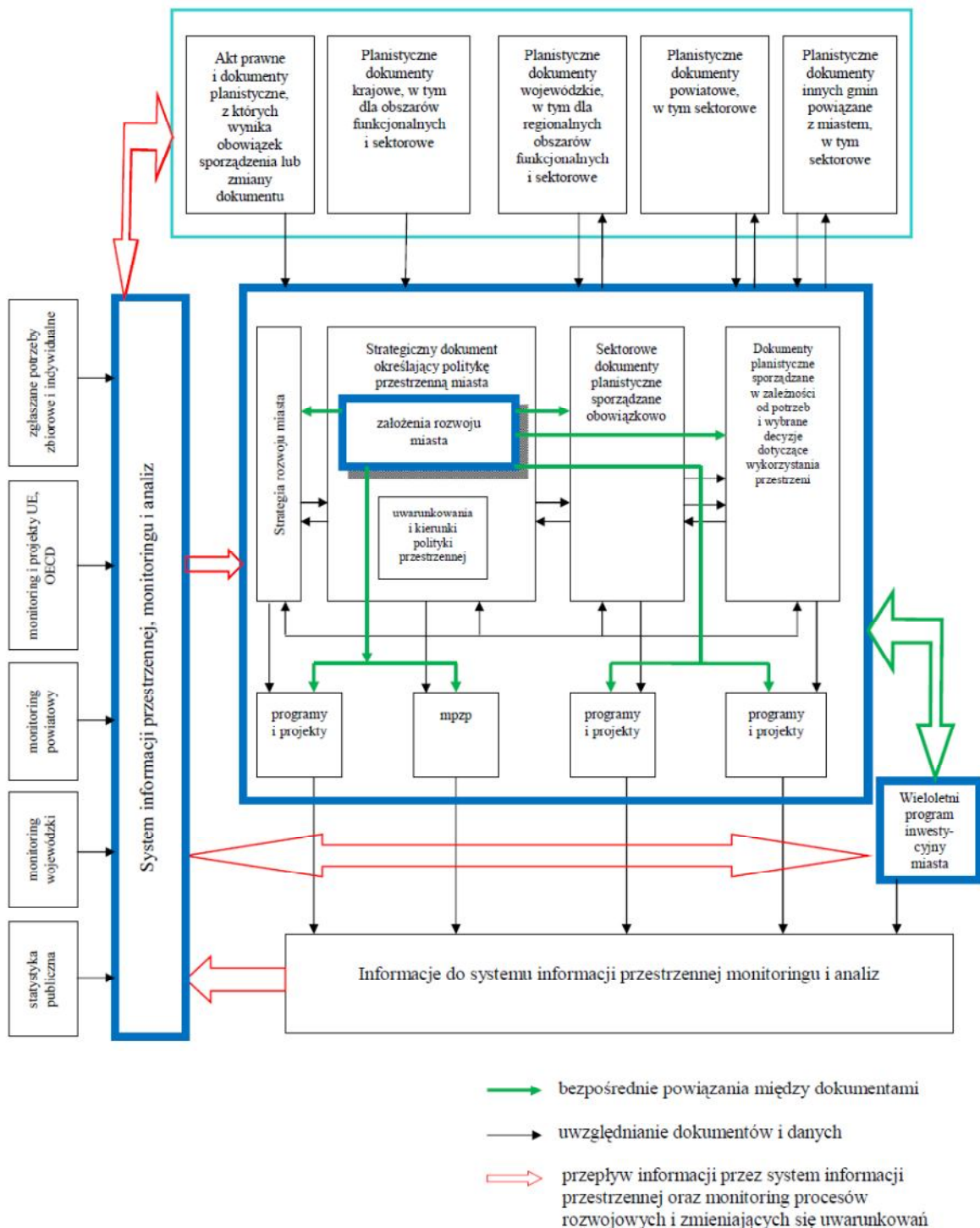
d) gromadzenie i przetwarzanie informacji stanowiących podstawę planowania oraz prowadzenie analiz ukierunkowanych na stwierdzenie potrzeby podjęcia interwencji na poziomie lokalnym a także wnioskowanie o taką interwencję na wyższym poziomie;

5) zorganizowany sposób powiązań z dokumentami powiatowymi, regionalnymi, krajowymi i gmin sąsiednich oraz powiązań z zewnętrznymi zbiorami informacji.

Wśród elementów modelu wyróżniono opracowania o charakterze koordynacyjnym. Najważniejszą rolę nadano *założeniom rozwoju miasta*, które, jak wskazano poniżej,

powiązано z obecnie funkcjonującym w systemie planowania przestrzennego *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, sugerując zmianę

Model zintegrowanego planowania rozwoju miasta



Ryc. 1. Model zintegrowanego planowania rozwoju miasta

Źródło: Korzeniak 2011a

nazwy tego dokumentu w celu podkreślenia jego kompleksowej zawartości. Założenia te byłyby uchwalane odrębnie, jako podstawa przyjęcia w dalszej części studium polityki przestrzennej gminy, jak i podstawa innych dokumentów planistycznych miasta.

Założenia rozwoju powinny opierać się na szczegółowym rozpoznaniu uwarunkowań rozwoju miasta w zakresie wszystkich podsystemów: przyrodniczego, społecznego, kulturowego, gospodarczego oraz infrastrukturalnego. Na podstawie zbadanych uwarunkowań dokument ten określałby istniejącą rolę miasta w strukturach regionalnych, problemy wymagające rozwiązania i podstawowe zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania ich rozwiązywania oraz wizję rozwoju miasta, cele i priorytety a także podstawowe zasady polityki przestrzennej miasta i podstawowe elementy struktury przestrzennej.

Wizja rozwoju miasta powinna odnosić się do pożądanego miejsca miasta w strukturze osadniczej regionu i obszarów funkcjonalnych. Powinna też określać zasady kształtowania tożsamości miasta; funkcje gospodarcze, naukowe i oświatowe; funkcje metropolitalne; zasady rozwoju potencjału społecznego; podstawowe elementy struktury przestrzennej w zakresie systemów przyrodniczych oraz przebiegu sieci infrastruktury transportowej i technicznej, elementów krystalizujących strukturę przestrzenną; cech struktury funkcjonalno-przestrzennej, uznanych za zasługujące na zachowanie lub osiągnięcie, w tym przestrzeni publicznych różnej rangi. Istotnym elementem założeń rozwoju miasta powinny być zwymiarowane cele w różnych dziedzinach rozwoju oraz ich hierarchia a także zasady prowadzenia polityki przestrzennej, a w szczególności zasady przystępowania do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ważnym elementem powinny być też wnioski dotyczące regionalnej polityki rozwoju i polityki przestrzennej.

Jako drugi element koordynacyjny wskazano *system informacji przestrzennej, monitoringu i analiz*, składający się z następujących elementów:

- 1) informacji nieprzetworzonych, lecz opracowanych i podawanych określony sposób, z zakresu geodezji i kartografii oraz statystyki publicznej,
- 2) informacji pochodzących z dokumentacji i opracowań sektorowych, w tym opracowań sporządzanych na podstawie ustaw, powodujących skutki prawne,
- 3) monitoringu zachodzących procesów i skutków podejmowanych działań,
- 4) zorganizowanego systemu stałych analiz jako podstawy identyfikacji nowych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, pojawiających się konfliktów, trudności i niekorzystnych zjawisk wymagających interwencji, oraz określania potrzeb inwestycyjnych i identyfikowania nowych szans rozwoju.

System monitoringu i analiz miast musi opierać się na systemie informacji przestrzennej z uwzględnieniem regulacji ustanowionych na poziomie UE w formie Dyrektywy INSPIRE¹⁶.

Strategię rozwoju miasta zaliczono do następnego elementu systemu planowania o funkcjach koordynacyjnych. Dokument ten może stać się jednym z instrumentów realizacji

¹⁶ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r., ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) 25.4.2007 PL Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 108/1.

założeń rozwoju a także realizacji polityki przestrzennej miasta, aktywizując i porządkując działania przez:

- pogłębione analizy w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego miasta wraz z analizą SWOT i uszczegółowioną identyfikacją problemów, ze względu na potrzeby łączenia rozwoju społeczno-gospodarczego z zasadami ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz polityką przestrzenną,
- uszczegółowienie wizji rozwoju miasta określonej w założeniach rozwoju miasta w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego,
- sformułowanie celów strategicznych, stanowiących rozwinięcie celów generalnych określonych w założeniach rozwoju miasta,
- identyfikację kierunków działania i priorytetów oraz zadań w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego, uwzględniających możliwości finansowe i przestrzenne miasta,
- formułowanie postulatów pod adresem polityki przestrzennej i polityk sektorowych oraz sygnałów dotyczących weryfikacji dokumentów planistycznych,
- formułowanie postulatów skierowanych do polityki rozwoju regionu.

Wieloletni program inwestycyjny miasta został wskazany jako jeden z podstawowych elementów systemu planowania, powiązany z innymi dokumentami planistycznymi sporządzanymi w celu koordynacji wydawania środków publicznych i określania możliwości realizacji programów i projektów.

Poza dokumentami z zakresu miejscowego planowania przestrzennego do dokumentów planistycznych wykonywanych na podstawie przepisów należą: program ochrony środowiska z planem gospodarki odpadami, plan rozwoju sieci drogowej sporządzany przez zarządcę dróg, wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych sporządzany przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, założenia planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez gminę, wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, strategia rozwiązywania problemów społecznych. Zaproponowany system funkcjonowania opracowań koordynacyjnych oraz systemu gromadzenia i przepływu informacji ma na celu spójność wszystkich sporządzanych dokumentów.

Podsumowanie

Funkcjonujący obecnie system planowania rozwoju miast, w tym szczególnie planowania przestrzennego, krytykowany za nieradzenie sobie z problemami rozwoju, podlega ewolucji, której podstawową cechą jest uwzględnianie potrzeby integrowania działań planistycznych. W artykule przedstawiono propozycję modelu planowania zintegrowanego, w którym każdy ze sporządzanych dokumentów stanowi element skoordynowanego i zintegrowanego systemu dokumentów planistycznych miasta, powiązanego z systemem krajowym i regionalnym. Na poziomie planowania lokalnego dwa elementy tego systemu pełnią podstawowe funkcje koordynacyjne: *założenia rozwoju miasta*, powiązane z gospodarką przestrzenną, oraz zorganizowany *system zbierania i analizowania danych*, który powinien też odgrywać istotną rolę w integrowaniu planowania lokalnego i regionalnego.

W zaproponowanym modelu dużą wagę przywiązuje się do podejmowania decyzji planistycznych, opartych na ustalaniu celów rozwoju, a także do budowania form partycypacji społecznej, opartych na kształtowaniu poczucia interesu publicznego, odpowiednio zdefiniowanego.

Literatura

- Bariery i problemy gospodarki przestrzennej w Polsce. Raport Krajowego Sekretariatu HABITAT*, 2003, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa.
- Broll R., 2004, *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Franke T., Strauss W. Ch., Reimann B., Beckmann K. J., 2007, *Integrated Urban Development – a Prerequisite Urban Sustainability in Europe*, German Institute of Urban Affairs, Berlin.
- Guide to Improving the Economic Evidence Base Supporting Regional Economic and Spatial Strategies*, 2005, Ove Arup & Partners Ltd, Office of the Deputy Prime Minister, London.
- Gospodarka przestrzenna gmin*, 1998, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Llewelyn-Davies, London. Brytyjski Fundusz Współpracy – Fundusz Know-How, Kraków.
- Healey P., 2007, *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a Relational Planning for Our Times*, Routledge Taylor& Francis Group, London and New York.
- Housing Policy in the EU Member States Housing Policy in the EU Member States*, 1997, Research and Documentation Papers, Social Affairs Series, Working Document W-14, 3.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce, drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Korzeniak G., 2011a, *Główne cechy i elementy modelu zintegrowanego planowania rozwoju miast*, [w:] *Zintegrowane planowanie rozwoju miast*, red. G. Korzeniak, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Korzeniak G., 2011b, *Rozumienie pojęcia rozwoju miasta oraz planowania zintegrowanego*, [w:] *Zintegrowane planowanie rozwoju miast*, red. G. Korzeniak, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Kowalewski A., 2009, *Kryzys planowania miast w Polsce. Źródła i kierunki zmian. Problemy urbanistyczne*, Przegląd Urbanistyczny nr 1.
- Kozłowski J., 2009, *Rola planowania w kontekście zrównoważonego rozwoju: cele, zadania, obowiązki i proces. Przyczynek do ewolucji podejścia interdyscyplinarnego*, Problemy Rozwoju Miast 1/2.
- Lorens P., 2010, *Zarządzanie rozwojem przestrzennym w kontekście przeobrażeń współczesnej doktryny urbanistycznej*, [w:] *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Markowski T., 2009, *Polityka miejska państwa, cele, priorytety, instrumenty*, Przegląd Urbanistyczny, Rok I t. I.
- 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*, pod red. T. Markowskiego i P. Żubera, Studia KPZK PAN t. CXXXIV.
- Noworól A., 1998, *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków.
- Noworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Pęski W., 1999, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa.
- Waddell P., 2002, *Modeling Urban Development for Land Use, Transportation, and Environmental Planning*, APA Journal, Vol. 68, No. 3.

- Verhaeghe R.J., 2006, *Modeling for Integrated Planning of Space, Mobility and Water*, International Conference on Regional and Urban Modeling, Brussels, [ww.ecomod.org/files/papers/1391.pdf](http://www.ecomod.org/files/papers/1391.pdf)
- Zachariasz I., Nelicki A., 2008, *Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna*, *Zarządzanie Publiczne* nr 2(4).
- Zintegrowane planowanie rozwoju miast*, 2011, red. G. Korzeniak, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

INTEGRATED URBAN DEVELOPMENT PLANNING: A MODEL PROPOSAL

Abstract. This paper presents a proposed model of integrated urban development planning that was prepared by the Institute of Urban Development in 2009-2011, as a result of the Research Project called "A Model of Integrated Urban Development Planning: Implementation of the EU Urban Development Policy in the Polish Planning System." The proposed model is based on two basic assumptions. The first one is the need to draft a city document that integrates all plans, programmes, and projects. The second one is the necessity of providing a systemic solution for gathering of all the data that are essential for action planning and integration in the city, as well as assuring proper information circulation between the planning functions at various levels and in various departments. In that model, a particular role was assigned to strategic spatial planning, recognizing that spatial action coordination is an essential factor which contributes to the effectiveness increase and sustainability of urban development.

Key Words: spatial planning, sustainable urban development, integrated planning, integrated planning model.

Dr inż. Grażyna Korzeniak
Instytut Rozwoju Miast
Kraków