

Tadeusz Markowski

Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju

Mazowsze Studia Regionalne 18, 111-119

2015

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 oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju

Tadeusz Markowski

STRESZCZENIE

Artykuł jest próbą pokazania możliwości i konieczności wprowadzenia nowej polityki rozwoju, bazującej na tzw. wymiarze terytorialnym – planów i procedur planowania zintegrowanego oraz zintegrowanych projektów systemowych. Autor próbuje pokazać, iż terytorializacja polityki rozwoju narzuca konieczność zintegrowanego planowania rozwoju. A czynnikiem wiodącym dla tej koncepcji jest orientacja polityki na tworzenie nowego jakościowo zasobu w formie kapitału terytorialnego.

Autor definiuje pojęcie kapitału terytorialnego jako szczególny rodzaj relacyjnego kapitału ludzkiego, którego jakość jest uwarunkowana zrównoważonym rozwojem trzech powiązanych czynników: gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Szczególny akcent kładzie na związek między zagospodarowaniem przestrzennym a jakością relacji gospodarczych i społecznych oraz produktywnością kapitału ludzkiego.

W konkluzjach autor wykazuje, że przyjęcie koncepcji rozwoju w oparciu o budowanie kapitału terytorialnego nie będzie możliwe bez wprowadzenia procedur planowania zintegrowanego oraz zintegrowanych strategii rozwoju, w odniesieniu do szeroko rozumianych obszarów funkcjonalnych.

W tekście wykorzystano przemyślenia i koncepcje autorskie zawarte w artykule pt. *Zintegrowane plany rozwoju warunkiem sprawnego zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi*, złożonym do druku w Bibliotece Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju oraz zebrane podczas kierowania pracami nad opracowaniem strategii WŁOF¹ i zespołowej koncepcji planowania zintegrowanego.

Terytorialny i funkcjonalny wymiar rozwoju

Nowe zjawiska gospodarcze, społeczne i kulturowe wyraźnie przewartościowują podejście do konkurencyjności gospodarczej w skali globalnej. W wyniku tych procesów, nierozdzielnie związanych z przyspieszającym postępem technologicznym i informatyzacją społeczeństw, zmieniają się źródła tzw. przewag konkurencyjnych, z jakich korzystają coraz silniej umiędzynarodowione sfery wytwórcze i usługowe. Trwałym źródłem przewag konkurencyjnych stają się szczególne zasoby wytworzone i uwarunkowane złożonością terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych. Na rynkach globalnych – przewagi konkurencyjne

¹ W tekście wykorzystano przemyślenia i koncepcje autorskie zawarte w artykule pt. *„Zintegrowane plany rozwoju warunkiem sprawnego zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi”*, złożonym do druku w Bibliotece Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju oraz przy kierowaniu pracami nad strategią Warszawsko-Łódzkiego Obszaru Funkcjonalnego, powstającego w ramach projektu *„Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”*, realizowanego na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (beneficjent systemowy) przez Uniwersytet Łódzki, przy udziale innych partnerów, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) 2007-2013, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego (Priorytetu V, Działanie 5.2 Poddziałanie 5.2.2).

w firmach innowacyjnych, dostarczających masowych produktów i usług, szybko zanikają ze względu na coraz szybszą dyfuzję innowacji technologicznych i procesowych do konkurentów zlokalizowanych w krajach o niższych kosztach pracy. Dla firm liderujących ważnym źródłem trwałych przewag konkurencyjnych staje się wysokiej jakości kapitał ludzki, mocno powiązany z wysokiej jakości przestrzenią miejską i społeczną. Dlatego też daje się zaobserwować rosnące znaczenie wysokiej jakości zagospodarowania przestrzennego w obszarach zurbanizowanych jako czynnika lokalizacji firm, które bazują na kapitale ludzkim, w tym na wiedzy, umiejętnościach i zaufaniu społecznym. Te niematerialne czynniki rozwijają się w wyniku pozarynkowej współpracy i intensywnych kontaktów oraz narastania wzajemnego zaufania (Markowski, 2011, 2013).

Takie procesy wymuszają na poszczególnych państwach i międzynarodowych porozumieniach gospodarczych zmianę w podejściu do prorozwojowych polityk. Nie wnikając głębiej w analizy przyczynowo-skutkowe tych dwóch sił sprawczych zmian w podejściu do publicznej interwencji, teoretycy ekonomii regionalnej oraz politycy na poziomie UE uzyskali wyraźny konsensus, że wzmocnienie pozycji konkurencyjnej gospodarki UE oraz jej regionów można uzyskać drogą wykorzystania szczególnych zasobów, jakie powstają w nowych strukturach funkcjonalno-przestrzennych. W polityce rozwoju UE coraz wyraźniej widać wysiłki na rzecz wdrożenia terytorialnego i zintegrowanego podejścia do pobudzania rozwoju. Formalne wprowadzenie przez UE wymiaru terytorialnego do polityki rozwoju doprowadziło do większej koncentracji uwagi na rozwiązywaniu problemów w obszarach miejskich. W Polsce nacisk na terytorialny wymiar polityki rozwoju przyspieszył także prace nad krajową polityką miejską i zorientował częściowo kierunki wsparcia w polityce spójności na miejskie obszary funkcjonalne. Wyrazem tej orientacji są m.in. zintegrowane inwestycje terytorialne.

Synergiczne wytworzone z kombinacji tradycyjnych zasobów, powiązanych z wiedzą i innowacyjnością, nowy czynnik kreowania przewag konkurencyjnych współczesnych gospodarek nazywany jest kapitałem terytorialnym i najczęściej jest rozumiany jako dostępność do czynników materialnych i niematerialnych na danym obszarze, które mogą tworzyć określone zasoby lub ograniczenia.

Nowoczesne i właściwe podejście do kapitału terytorialnego wskazuje jednak na jego relacyjny i synergiczny charakter. Autor niniejszego artykułu proponuje następującą definicję: *„Kapitał terytorialny to swoiste korzyści zewnętrzne, wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium (Markowski, 2011). Innymi słowy – kapitał terytorialny ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni „złożonego dobra klubowego”, dostępnego dla użytkowników (klubu) działających (ego) w ramach obszaru funkcjonalnego”*. W tym ujęciu – istotą zapewnienia źródeł trwałej przewagi konkurencyjnej dla komercyjnych firm w obszarze funkcjonalnym jest zbudowanie złożonego „interaktywnego zasobu”, będącego wynikiem intensywnych relacji (aktywności) między ludźmi zorganizowanymi w różnych instytucjach (cechującymi się wysoką przedsiębiorczością, innowacyjnością i zaufaniem), którzy wytwarzają szczególną wartość dodaną, pozwalającą na uzyskiwanie wysokiej produktywności sektora wytwórczego. To właśnie te szczególne zasoby dają

firmom przewagę konkurencyjną na coraz bardziej konkurencyjnych globalnych rynkach. To, że tak rzeczywiście jest, potwierdzają przykłady terytorialnych porozumień i działań w obszarach oddziaływania dużych aglomeracji i miast metropolitalnych świata, które zaczynają prowadzić wspólną politykę na rzecz rozwoju.

Kapitał terytorialny można wygenerować przez umiejętne powiązanie i kombinację zasobów naturalnych z jakością zagospodarowania fizycznego (przestrzennego) i zasobami intelektualnymi ludzi. Jest on ściśle powiązany ze zdolnością do współpracy jednostek samorządu terytorialnego (JST) w obszarach funkcjonalnych i z wysokim poziomem zaufania społecznego. Przeszkodą w wykreowaniu konkurencyjnego kapitału terytorialnego, jak się okazuje w praktyce, są podziały administracyjne związane z terytorialną organizacją państwa oraz naturalna orientacja samorządowej administracji na wąsko ujmowane interesy lokalne, przejawiające się m.in. w międzygminnym konkurowaniu o podatnika i elektorat.

Ponieważ istotą tego kapitału jest międzygminna współpraca, partnerstwo, zaufanie, spójność przestrzenna, wysoka mobilność ludzi na rynkach pracy etc., to nie jest to zasób łatwy do zbudowania. Wysiłek jednak się opłaca. Jeśli się bowiem uda go stworzyć, daje on długotrwałą przewagę konkurencyjną działającym i lokalizującym się w tych obszarach firmom.

Zintegrowane planowanie rozwoju a rozwój zintegrowany

Tocząca się debata o nowej polityce rozwoju w ramach UE – poszukująca nowego paradygmatu - spowodowała, że do praktyki wprowadzono wiele pojęć i podejść, które często są wyrwane z szerszego kontekstu teoretycznego i równolegle występują z określeniami i pojęciami nawiązującymi koncepcyjnie do innego, bardziej tradycyjnego podejścia. Ten przejściowy okres tworzenia nowego paradygmatu rozwoju charakteryzuje się tym, że operujemy pojęciami niedoprecyzowanymi, czasem wręcz błędnymi, zachodzącymi na siebie. Tak jest ze słowem rewitalizacja, którego potocznie używa się do określenia każdej technicznej odnowy i remontu – do szyn kolejowych włącznie. Raz podchwyczone przez media i polityków mają długi żywot, a ich sprostowanie często jest niemożliwe. Czasem wprowadzenie nowych pojęć do języka polityki to działania celowe, mające zastąpić zużyte społecznie i politycznie pojęcia przez pojęcia „pozornie” nowe, ponownie wywołujące dyskusję, czasem niestety jałową. Tak jest np. z próbą podejścia do nowego paradygmatu rozwoju, ujmującego rozwój społeczny w sposób holistyczny. Taki całościowy rozwój określa się pojęciem „rozwoju zintegrowanego” i tym pojęciem próbuje się zastępować powszechnie znane i zaakceptowane pojęcie rozwoju zrównoważonego czy też, bardziej oddającego istotę sprawy, rozwoju sustensywnego (trwałego). O wadliwym podejściu do tak rozumianego rozwoju już się wypowiedziano (Markowski, 2014), wskazując, że są to niepotrzebne i póki co – mało udane próby zastępowania utrwalonego w praktyce i w polskiej Konstytucji pojęcia rozwoju zrównoważonego (akcentującego potrzebę ochrony środowiska). Lansowanie hasła rozwoju zintegrowanego niepotrzebnie przesuwa akcent z czynności (integrowanie procesów, inwestycji etc.) na cel rozwoju (zintegrowany rozwój), a przez to osłabia tak istotny aspekt wdro-

żeniowy. Nowe hasło ponownie wzbudza dyskusję. Stawiamy sobie pytania, co się kryje za tym zintegrowaniem? Czym się różni zintegrowany rozwój od innych? Czy może być rozwój niezintegrowany?

Jeśli wyjdziemy od współczesnych definicji rozwoju, podkreślających pozytywne wieloaspektowe zmiany jakościowe i ilościowe, to warunkiem rozwoju jest zintegrowanie współzależnych procesów: czy to siłami rynkowymi, czy to z pomocą polityki, czy bez niej. W gospodarce kapitalistycznej rynek jest głównym integratorem procesów prowadzących do rozwoju. Jeśli tej integracji nie ma, to nie ma rozwoju. Jest oczywiste przecież, że za każdym przymiotnikowym rozwojem – ekonomicznym, społecznym, przestrzennym, lokalnym, regionalnym – kryją się określone zintegrowane i współzależne sfery, inaczej bowiem rozwoju (jako kategorii jakościowo-ilościowej) by nie było. Każdy rodzaj rozwoju jest zatem zintegrowany. Pytaniem zasadniczym natomiast jest: czy rozwój, jako pozytywna społecznie zmiana jakościowa, a *de facto* – jego efekty w jednej lub kilku sferach społecznych, wywoływane mechanizmami rynkowymi, są satysfakcjonujące? Czy niezbędne są, i na ile, działania interwencyjne ze strony władz publicznych w mechanizmy stymulacji rozwoju i realokacji jego efektów?

Występujące w gospodarce kapitalistycznej, niesprawne ze swej natury, rynki (np. rynki nieruchomości, odpadów technologicznych i konsumpcyjnych, a także, jak się okazuje, rynki usług internetowych etc.) jednoznacznie wskazują, że w wielu sferach aktywności społecznej i gospodarczej interwencje ze strony władz publicznych są niezbędne. Chodzi jednak o to, aby były to interwencje właściwie. A z tym już bywa różnie, szczególnie w gospodarkach na niższym poziomie rozwoju. Trafność tych interwencji może być zwiększona poprzez proces zintegrowanego planowania rozwoju, zgodnego ze współczesnymi prawami rozwoju gospodarczego, społecznego i oczywiście prawami przyrody. Trzeba też pamiętać, że prakseologicznie pojmowane zintegrowane planowanie rozwoju jest też istotnym środkiem poprawiania sprawności działania władz publicznych. Jest zatem ważnym politycznym instrumentem przeciwdziałania obiektywnie występującym w instytucjach terytorialnej organizacji państwa ułomnościom instytucji władczych – *governmental failure*.

Obszary funkcjonalne jako przedmiot planowania i zarządzania

Brak mechanizmów i systemów regulacyjnych, pozwalających na funkcjonalne podejście do kapitału terytorialnego, sprawia, że problemy blokujące rozwój chcemy rozwiązać przez wprowadzenie nowych podziałów administracyjnych kraju, np. przez tworzenie nowych województw, powiatów metropolitalnych, a czasami wręcz przeciwnie – dzieląc gminy i powiaty na mniejsze jednostki. Badania nad reformami terytorialnymi wykazują, iż przy współczesnych dynamicznych zmianach w gospodarce dopasowanie podziałów terytorialnych do nowych relacji funkcjonalno-przestrzennych ma ograniczone możliwości (P. Swianiewicz, 2015). Zapominamy, że obszary funkcjonalne, rozpatrywane przez pryzmat kapitału terytorialnego, są wysoce zmienne w czasie i przestrzeni. A to oznacza, że przy coraz bardziej elastycznej, dynamicznej i zglobalizowanej gospodarce, ciągłe zmiany po-

działań administracyjnych, adekwatnie do nowych relacji funkcjonalno-przestrzennych, są bezsensowne. Potrzebne są natomiast czasowe koalicje jednostek samorządu terytorialnego w ramach tworzących się powiązań funkcjonalnych oraz zintegrowanie działań w czasie i przestrzeni przy realizowanych projektach rozwojowych. Współpraca międzyterytorialna wymaga jednak sprawiedliwego podziału korzyści i kosztów w ramach obszarów funkcjonalnych. Takim instrumentem wyważania interesów powinien być zintegrowany plan rozwoju, wykorzystujący odpowiednie instrumenty analityczne, wspomagające procesy decyzyjne. Skromny instrument polityki spójności, wprowadzony do nowego okresu programowania w postaci tzw. zintegrowanych inwestycji terytorialnych dla miejskich obszarów funkcjonalnych, to namiastka tego podejścia i zbyt mały impuls do wywołania istotnych zmian.

W świetle tworzenia się nowego paradygmatu europejskiej polityki rozwoju, zarysowanego we wstępie, należy stwierdzić, że koncepcja obszarów funkcjonalnych zasadza się na strategii długofalowego budowania kapitału terytorialnego. Ma on być rezultatem partnerskiej, publiczno-prywatnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego, jednostek gospodarczych, akademickich, naukowo-badawczych i organizacji obywatelskich, wyodrębnionego obszaru cechującego się wysokim stopniem procesów urbanizacji i nasycenia szeroko rozumianą infrastrukturą komunikacyjną. Istotą strategii rozwoju motorycznych obszarów funkcjonalnych (metropolitalnych) powinno być zatem nieliniowe przejście na nową, jakościową trajektorię rozwoju, bazującą na materialnych i niematerialnych wytworach ludzkiej działalności, akceptowanych na globalnych konkurencyjnych rynkach, przynoszących wysoką wartość dodaną.

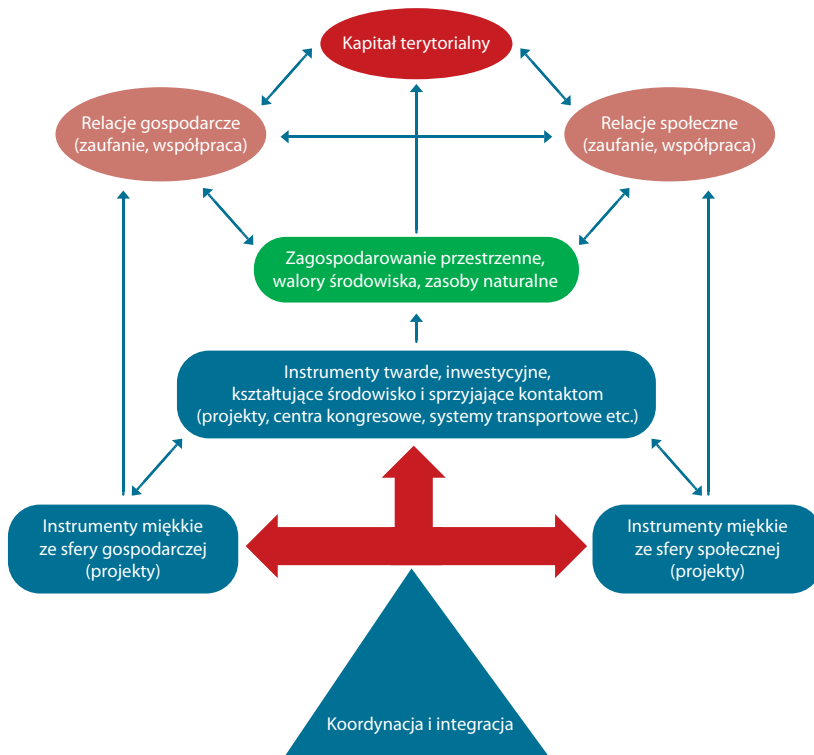
Taka strategia wymaga wielopoziomowego współdziałania samorządów terytorialnych i państwa, czyli konieczność zastosowania zintegrowanego i interaktywnego podejścia ze strony polityki publicznej do kreowania kapitału terytorialnego w wyodrębnionym obszarze. Muszą to być równoległe działania skierowane na kształtowanie spójnego zagospodarowania przestrzeni, jak i towarzyszące mu miękkie działania, nastawione na budowanie relacji w sferze społecznej i gospodarczej. Nowe zjawiska w sferze gospodarczej i cywilizacyjnej (które są w Polsce ignorowane) wymagają zupełnie innych umiejętności i wiedzy z zakresu metodologii planowania i publicznego zarządzania.

Zintegrowane planowanie rozwoju

Jednym z ważniejszych instrumentów polityki zorientowanej na kapitał terytorialny jest zintegrowane planowanie rozwoju, a *de facto* – jego wdrożenie do praktyki decyzyjnej w administracji publicznej wszystkich poziomów². Jest to planowanie, które łączy w procesie analityczno-decyzyjnym powiązania i współzależności ekonomiczne, społeczne i środowiskowe (przestrzenne).

² Należy mocno podkreślić, że w tym nowoczesnym podejściu chodzi nie tylko o sam proces zintegrowanego planowania, ale także wprowadzenie od strony formalnej systemu planów zintegrowanych na poziomie krajowym, wojewódzkim, międzywojewódzkim, gminnym i międzygminnym.

Rys. 1. Opracowanie własne



Brak skutecznych instrumentów regulacyjnych, powiązanych ze zintegrowanymi planami w zakresie zagospodarowania przestrzennego na poziomie wojewódzkim i gminnym, sprawia, że ponadgminne planowanie i optymalizowanie zasobów kapitału terytorialnego jest niemożliwe. A zatem – jest nam potrzebny nowy typ planowania rozwoju, tj. planowania w sposób zintegrowany rozwoju trzech sfer, współdecydujących o jakościowych pozytywnych zmianach na rzecz społecznego dobrobytu, ale także wprowadzenie do praktyki systemu zintegrowanych strategii (łączyjących wyważone relacje sfery gospodarczej, społecznej i przestrzennej) oraz wprowadzenie skuteczniejszego regulacyjnego planowania przestrzennego jako instrumentu koordynacji i kontroli procesów przestrzennych. Bez zintegrowania procedur planistycznych i decyzyjnych z procesami gospodarczymi i społecznymi poprawy ładu przestrzennego nie da się osiągnąć.

Zintegrowane projekty systemowe (ZPS) w pobudzaniu rozwoju obszarów funkcjonalnych

Szczególną rolę w procesie zintegrowanego planowania i zarządzania obszarami funkcjonalnymi należy przypisać projektom zintegrowanym. Z tego też względu – wiodącymi

kryteriami i zasadami w operacjonalizacji planów i strategii w obszarach funkcjonalnych powinny być projekty zintegrowane pod względem czasowym, przestrzennym i sektorowym, bazujące na współpracy i partnerstwie między gminami oraz skoncentrowane w obszarach, które stanowią największe bariery administracyjne dla procesów budowania kapitału terytorialnego. Takie zintegrowane projekty systemowe (ZPS), przez swoją specyfikę, wymuszają i wykształcają umiejętności współpracy różnych aktorów obszaru funkcjonalnego, a zatem mają kluczowe znaczenie dla budowania kapitału terytorialnego w obszarze funkcjonalnym. Realizacja projektów zintegrowanych w początkowym okresie wymaga konsekwentnego i trwałego wsparcia ze strony władz regionalnych i państwa. Powinien to być system finansowego wsparcia, eliminujący konflikty międzygminne. To zaś oznacza konieczność wypracowania właściwych podstaw prawnych do stosowania instrumentów regulacyjnych i finansowych, pozwalających na eliminowanie źródeł destrukcyjnych konfliktów i niechęci do współpracy.

Zintegrowane projekty systemowe³ obejmują kilka mniejszych projektów (stanowią portfel projektów). W ZPS, związanych z polityką pobudzania rozwoju w obszarach funkcjonalnych, istotą jest zapewnienie koordynacji i integracji relacji zewnętrznych, jakie zachodzą między liderami (podmiotami) realizującymi „autonomiczne projekty” w triadzie, łączącej wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy.

Podstawowym sposobem zintegrowania podprojektów jest doprowadzenie przez główne podmioty polityki rozwoju (liderów/koordynatorów ZPS) do uwewnętrznienia (zinternalizowania) relacji między partnerami i interesariuszami ZPS. Uwewnętrznienie relacji między autonomicznymi podmiotami można osiągać różnymi formami interwencji: od działań prawnych (nakazowych i zakazowych), wsparcia finansowego z określonymi zasadami warunkowości, poprzez budowę infrastruktury i inne formy kształtowania fizycznego środowiska – do działań informacyjnych. Jednym z ważniejszych sposobów jest usprawnienie przepływu informacji tak, aby wszyscy partnerzy i interesariusze ZPS mogli uwzględnić w swoich decyzjach wzajemne oddziaływanie – w postaci potencjalnych korzyści i kosztów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Dlatego też podstawą doboru odpowiednich instrumentów, mających na celu stymulowanie działań zgodnych z celami projektu, powinna być kompleksowa analiza kosztów i korzyści. Warunkiem, aby podmiot interweniujący (lider realizujący strategię rozwoju) mógł skutecznie realizować projekty systemowe, jest zapewnienie ze strony państwa realnych kompetencji do internalizowania (uwewnętrznienia) relacji między autonomicznymi podmiotami. Skuteczna realizacja ZPS⁴ wymaga m.in. zmian w systemie regulacyjnym, dotyczącym np. systemu przetargów na zadania realizowane ze środków publicznych. System ten bowiem nie uwzględnia rezultatów kompleksowego

³ Każdy projekt – rozumiany jako nierutynowy zaplanowany zespół działań celowych – musi być wewnętrznie zintegrowany i skoordynowany. Jego wdrażanie musi się odbywać zgodnie z powszechnie znanymi zasadami zarządzania projektami.

⁴ ZPS musi być zaprojektowany z wykorzystaniem odpowiedniej, wiarygodnej analizy czynności w ujęciu czasowym, np. harmonogramowania za pomocą metody ścieżki krytycznej (metody PERT). Na tej podstawie da się określić, które podprojekty i działania można poddać lub wyłączyć z procedury przetargów albo wręcz wskazać, kiedy należy podjąć decyzję o zawieszeniu przetargów, jeśli „spory” potencjalnych wykonawców nie mogą być rozstrzygnięte w określonym terminie, wynikającym z analizy czasu trwania czynności metodą ścieżki krytycznej.

rachunku kosztów i korzyści ZPS, powiązanego z czasem realizacji. Biurokratyczny formalizm, dezintegrujący realizację projektów w czasie, prowadzi do marnotrawstwa zasobów i nadmiernego wzrostu społecznych i ekonomicznych kosztów rozwoju.

Podsumowanie

Planowanie rozwoju *de facto* powinno być rozumiane jako planowanie bezpośrednich działań własnych ze strony władz publicznych wobec antycypowanych procesów rozwoju oraz jako planowanie mechanizmów interwencji (bodźców) na rzecz partnerskiego i partycypacyjnego współrealizowania wizji rozwoju przez sektor prywatny i społeczności lokalne. Tak rozumiane planowanie jest oczywiście obciążone dużym ryzykiem z uwagi na organiczne możliwości, ze strony władz publicznych, wpływania na indywidualne cele i interesy autonomicznych, w swoich decyzjach, podmiotów gospodarujących i gospodarstw domowych.

Publiczne (zintegrowane) planowanie rozwoju jest warunkiem procesowego usprawniania rynków (nieruchomości) i realizacji paradygmatu rozwoju suspensywnego, w oparciu o koncepcje budowania kapitału terytorialnego w obszarach funkcjonalnych. Jest instrumentem pokonywania barier administracyjnych i pułapek administracyjno-społecznych (w jakie wpadają konkurujące o rozwój, dochody i elektorat JST) celem zdyskontowania potencjałów wynikających z nowego – jakościowego zasobu, jakim jest terytorialny kapitał, w tym kapitał relacyjny (ludzki, intelektualny, społeczny etc.).

Publiczne planowanie zintegrowane obejmuje także ustalanie zasad użytkowania przestrzeni. Ma przez to interaktywny charakter, w sensie kreującym i wiążącym (stanowiącym). Elementy współdecydujące o rozwoju z jednej strony są rozważane jako uwarunkowania, a z drugiej – jako przedmiot kształtowania nowych zasad i regulacji (cel zmian). Jest to do pogodzenia, jeśli rozpatrujemy planowanie w ujęciu dynamicznym i procesowym.

Wprowadzenie w życie koncepcji skutecznego zintegrowanego planowania rozwoju, niezbędnego do planowania rozwoju w obszarach funkcjonalnych, wymaga co najmniej:

- ustawowego wdrożenia systemu zintegrowanych planów rozwoju – od poziomu krajowego do gminnego;
- dostosowania systemu dochodów samorządowych do generowanych korzyści i kosztów w ramach terytorialnych (funkcjonalnych) jednostek;
- upowszechniania metody systemowej analizy korzyści i kosztów oraz stworzenie bazy danych do szacowania KK w procesie planistyczno-decyzyjnym agend rządowych i samorządowych;
- powiązania procesu tworzenia systemowych regulacji prorozwojowych z systemem planowania zintegrowanego;
- wprowadzenia systemowych funduszy zasilania (współfinansowania) obszarów funkcjonalnych w oparciu o kontrakty terytorialne i porozumienia typu partnerstwa publiczno-prywatnego;
- stałego rozwijania umiejętności (realnego) partnerskiego działania i zaufania społecznego w miejsce sztywnego (biurokratycznego) systemu, regulującego zasady współpracy.

Literatura:

Markowski T., *Flexible and integrative planning in functional urban areas – towards a new approach to spatial planning*, (w:) W.M. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013, s. 27-41.

Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, (w:) *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa 2011, s. 25-44.

Markowski T., *Zintegrowane planowanie rozwoju* (w:) A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Przyszłość Wolności, wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków 2014, s. 335-367.

Markowski T., *Zintegrowane plany rozwoju warunkiem sprawnego zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi* (w:) *Świat współpracy świat konfrontacji, wybory strategiczne dla Małopolski i Polski w warunkach podwyższonej niepewności*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków 2015, s. 289-301.

Swianiewicz P., *Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady*, „Samorząd terytorialny” 6/2015, Wolters Kluwer.

The territorial capital, as the target of the integrated development planning

ABSTRACT

The article is an attempt to show the possibility and necessity of the introduction the new development policy to the implementation of new development policy – based on the so-called the territorial dimension – the integrated planning model and integrated system projects. The author tries to show that the territorial dimension of development policy imposes an integrated development planning. A leading factor for this concept is orientation of the policies on creation of a new resource in the form of territorial capital.

The author defines the notion of the territorial capital, as a special type of relational human capital, the quality of which is conditional on the sustainable development of three related factors; the economic, social and environmental. A special accent has been put on the relationship between physical planning, quality of economic and social relations and productivity of human capital.

In the conclusions of the author shows that the adoption of the concept of development based on the building of the territorial capital, it will not be possible without the introduction of an integrated planning procedures and integrated development strategy in relation to defined functional areas.

prof. zw. dr hab. Tadeusz Markowski, kierownik Katedry Zarządzania Miastem i Regionem na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego; od roku 2001 przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk; w latach 2001-2003 Prezydent Europejskiego Stowarzyszenia Szkół Planowania (AESOP); w latach 2008-2012 członek Państwowej Rady Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego; od 2006 r. Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich; członek Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Ministrze Rozwoju; autor ok. 200 publikacji z zakresu rozwoju regionalnego i lokalnego, ekonomiki miasta, planowania przestrzennego.