

Andreas Billert

Jak planować dziś rozwój miast? : początki planowania przestrzennego, czas kryzysu i nowe perspektywy polityki rozwoju miast

Pamiętnik Biblioteki Kórnickiej 28, 23-31

2007

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.

ANDREAS BILLERT

JAK PLANOWAĆ DZIŚ ROZWÓJ MIASTA? POCZĄTKI PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO, CZAS KRYZYSU I NOWE PERSPEKTYWY POLITYKI ROZWOJU MIAST

Planowanie przestrzenne – od woli absolutnego władcy do systemów planistycznych

Każda epoka posiada swe własne wyobrażenia o planowaniu miasta. Pomijając czasy odległe, nowoczesne planowanie miasta rozpoczęło się w momencie, kiedy państwa europejskie uznały, że to one, a nie średniowieczne jeszcze struktury samorządowe, winny decydować o kształcie i przestrzennym rozwoju europejskiego *civitas*.

W XVIII wieku ówczesny elektor brandenburski wydał edykt, w którym powiedział m.in.: „Jego Wysokość Elektor wie lepiej co dobre dla miast od burmistrzów siedzących w ratuszach. Dlatego też od dziś miejskie samorządy uzyskują status prawny podmiotów niepełnoletnich”¹. Oznaczało to przejście władzy nad planowaniem miejskim przez rząd w Berlinie, gdzie powstawały, podobnie jak w innych miastach europejskich, administracje państwowe odpowiedzialne za politykę przestrzenną i opierające swe działania o wolę „oświeconych władców absolutnych”, a praktycznie o umiejętności ich urzędników. W Prusach już w wieku XVII, a szczególnie w ciągu wieku XVIII, władcy starali się o to, aby miasta były porządnie i systemowo zabudowywane. Działania te przyniosły błogosławione skutki m.in. dla miast wielkopolskich, których stan w wieku XVIII, w wyniku zacofania, wojen i upadku gospodarczego I Rzeczypospolitej był tragiczny. Niewiele pomogły tu działania pierwszego polskiego programu rewitalizacji miast, jakim była działalność Komisji Dobrego Porządku. Prusacy zaraz po rozbiorach zabrali się do porządkowania i rozbudowywania miast wielkopolskich, co zaowocowało ich rozkwitem i dobrym przygotowaniem do rozwoju wywołanego w ciągu XIX wieku skutkami industrializacji.

Już wkrótce okazało się, że dotychczasowe instrumenty kontroli nie są wystarczające, gdyż dynamiczny rozwój przemysłu i jego skutki demograficzne,

¹ *Stadtplanung* [w:] *Atlas Stadt. Von den ersten Gründungen bis zur modernen Stadtplanung* von Jürgen Hotzan [dtv].

wymagały coraz to skuteczniejszych instrumentów prawno-planistycznych, zdolnych do opanowania chaosu wczesnego miasta industrialnego. Wtedy to powstały dwa główne typy planów: plan ogólny, przesądzający o sposobie podziału, parcelacji i użytkowania gruntów oraz plan szczegółowy, wyznaczający kształt nowej zabudowy. Te wyłącznie regulatywne plany, ale również liczne szczegółowe przepisy budowlane i znaczenie, jakie one miały dla ochrony obrazu miasta, zaowocowały, tak charakterystycznymi dla Wielkopolski, regularnymi i uporządkowanymi strukturami przestrzennymi.

Zniszczenie planowania przestrzennego w Polsce po 1990 roku

Wspomniane tradycje zniszczono dopiero sto lat później, w wyniku likwidacji własności prywatnej i modernistycznej urbanistyki okresu realnego socjalizmu.

Nawet jednak i wówczas, socjalistyczne systemy planowania nie różniły się wiele od zachodnioeuropejskich. Prawdziwa „rewolucja” nastąpiła dopiero po 1990 roku, kiedy to – zapewne pod wpływem namowy amerykańskich „eksper-tów” – poczęto sukcesywnie likwidować europejski system planistyczny epoki industrialnej, nie przyjmując jednocześnie nowego systemu planowania rozwoju miast, który wykształcił się w Europie w ciągu lat 70. i 80. ubiegłego stulecia².

W tej chwili polski system prawno-planistyczny jest kompletnie wyizolowany od systemów innych, starych krajów unijnych, a polska polityka rozwoju miast budzi w Europie zdumienie połączone z przerażeniem, gdyż ignoruje nie tylko europejskie systemy planowania, ale również ich podstawowe systemy wartości: zrównoważony rozwój, zasady ochrony środowiska i sprawiedliwość społeczną.

Polskie prawo planistyczne nie jest w obecnej jego formie lepsze od tego z około połowy XIX wieku, a polityka rozwoju miast przypomina chaos epoki wczesnej industrializacji³. Podobnie jak wówczas, również obecnie ani państwo, ani administracja samorządowa nie posiada ambicji zarządzania rozwojem miasta, degradując się do roli realizatora interesów prywatnego sektora budowlano-inwestycyjnego. Ku przerażeniu zachodnioeuropejskich obserwatorów, istnieje w Polsce przekonanie, że własność gruntu stanowi podstawę do podniesienia

² A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża planowania ustawowego*, Warszawa 2005. Książka dostępna tylko w nielicznych bibliotekach i w internecie pod adresem: <http://upacollective.proboards25.com/index.cgi?action=display&board=3&thread=1159830052>, tam również obszerna analiza projektu nowej ustawy tegoż autora. Książka nie została nigdy skierowana do sprzedaży.

³ A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce...*
A. Billert, *Stadterneuerungsprobleme in Polen als Folge fehlender Marktstrukturen im Wohnungswe-sen und ungenügendem Planungsrecht. Praxisbericht und Ausblick* [w:] www.schrupfende-stadt.de.; *Krytyka planowania przestrzennego w Polsce. System zarządzania przestrzenią miasta*, red. P. Lorens, Gdańsk 2002.

pretensji dla jego praktycznie dowolnego zagospodarowania, czyli do wymuszenia na gminie wywołania i uchwalenia odpowiedniego planu miejscowego. Planowanie ogólne, zwane w Polsce „Studium”, którego w tej formie Europa nie zna, daje możliwość budowania podstaw dla powyższej sytuacji. Koncentruje się bowiem w swych wypowiedziach na ułatwianiu „zagospodarowania zasobów”, a nie na ich zrównoważonym rozwoju jakościowym, co czynią wszystkie instrumenty planistyczne cywilizowanych państw europejskich. Obserwatorzy zachodni są również przerażeni faktem, że polskie gminy zmuszane są prawem do sprzedaży swych zasobów na zasadach przetargowych, bez zabezpieczenia ich zainwestowania zgodnego z interesem rozwoju gminy. Jest to zarówno sprzeczne z europejskimi zasadami gospodarki gruntami komunalnymi, jak i ze zdrowym rozsądkiem. Są bowiem grunty komunalne w Europie jednym z najważniejszych instrumentów zarządzania i sterowania rozwojem przestrzennym oraz związanej z tym polityki budowania projektów inwestycyjnych. Polska przestrzeń, rozpoznawana jest tak w kraju, jak i za granicą jako niebywały chaos, dyskwalifikujący jakości tak dużych, jak i mniejszych polskich miast, a tym samym niweczący ich szansę na nowoczesny rozwój społeczno-ekonomiczny. Polska polityka rozwoju miasta po 1990 roku odizolowała jednocześnie społeczeństwo od współczesnej europejskiej wiedzy na temat rozwoju miast. Likwidując praktycznie planowanie przestrzenne, zlikwidowała też odpowiednie kierunki studiów, blokując również wszelkie kontakty Polski z Europą w zakresie nowoczesnego planowania przestrzennego.

Przegrani transformacji

Po 1990 roku nastąpiła – nie bez udziału wspomnianych już wyżej „doradców” amerykańskich spod znaku Jefferya Sachsa⁴ – specyficzna nowa konstrukcja sytemowa w Polsce. Polegała ona z grubsza na tym, że Polska przestrzeń społeczno-gospodarcza otworzyła się szeroko na potężne interesy ekonomiczne międzynarodowej gospodarki, jak i na podmioty lokalne, generujące spekulacyjny, szybki zysk. Jednocześnie zablokowane zostały możliwości szybkiego rozwoju gospodarki lokalnej opartej o dobrze funkcjonującą własność, zdolną do generowania małego i średniego kapitału, jak i o kształt przestrzeni sprzyjający racjonalnemu rozwojowi takiej gospodarki. Od tej polityki różniła się diametralnie polityka w b. NRD realizowana po roku 1990. Zadbano tam od początku o zabezpieczenie obszarów przeznaczonych na lokalizację gospodarki lokalnej, realizując nieomal w każdej gminie, co najmniej jeden park rzemieślniczy (Gewerbe-park), wyposażony w pełną infrastrukturę. Otwarto dla nowych zakładów małej

⁴ G. Heinsohn, O. Steiger, *Eigentum, Zins und Geld. Ungelöste Rätsel der Wirtschaftswissenschaft*, Marburg 2002. Tam również krytyka procesów transformacji w Europie środkowo-wschodniej, opartej o neoliberalne i monetarystyczne koncepcje rynku i pieniądza.

i średniej przedsiębiorczości linie kredytowe i zwolnienia z podatków. Przede wszystkim jednak stosunkowo szybko przeprowadzono restytucję własności, umożliwiając właścicielom odzyskanych nieruchomości uzyskiwanie kredytów dla ich odnowy i modernizacji. Umożliwienie szerokim kręgom społeczeństwa wschodniemieckiego szybkiego tworzenia i stabilizacji własności, uruchomiło olbrzymie kapitały, pozwalające na rozwój produkcji, usług i handlu, a więc na uruchomienie gospodarki lokalnej.

W zakresie gospodarki przestrzennej priorytet uzyskał w Polsce rynek nowego budownictwa deweloperskiego. Również i w tej dziedzinie polityka realizowana w b. NRD była odmienna. Stosunkowo sprawny proces restytucji własności i szybkie wprowadzenie dostosowanych do lokalnych warunków regulacji prawnych, pozwoliło uruchomić wspierane programy rewitalizacji i tym samym odnawiać prywatnym właścicielom ich zdekapitalizowane nieruchomości⁵.

W Polsce rynek odnowy starych zasobów został tymczasem zablokowany⁶. Niewyobrażalnie wielkie zasoby budowlane na terenach zachodniej i północnej Polski znalazły się po 1990 roku w rękach gmin. Również w innych miastach polskich zasoby komunalne były niemałe. Nie zdecydowano się jednak w tej sytuacji na taki model prywatyzacji, aby umożliwić on skuteczną odnowę tych zasobów, praktycznie w 100% wymagających remontów. Nie stworzono z zasobów komunalnych ani spółek miejskich z o.o. – tak jak uczyniono to w b. NRD, ani nie sprywatyzowano mieszkań po dokonaniu remontów, ani też nie sprzedawano budynków nowym właścicielom. Innymi słowy, nie wybrano żadnego rozwiązania, które umożliwiłoby uruchomienie procesów odnowy. Wybrano chaotycznie przebiegającą prywatyzację lokatorską, która doprowadziła nie tylko do powstania własności niezdolnej do generowania kredytów na konieczne remonty, ale również do niekorzystnych mieszanych (prywatno-komunalnych) i skomplikowanych (budynki pozbawione podwórzy) struktur własności. Blokując przez wiele lat możliwość finansowania remontów wzrostem czynszów, unieruchomiono równocześnie zdolności generowania kapitałów w domach stanowiących własność dawnych „kamieniczników”, czy ich spadkobierców. W efekcie miliony zdekapitalizowanych budynków nie uzyskały zdolności do generowania środków koniecznych dla ich remontów.

⁵ A. Billert, „Klasyczne” programy rewitalizacji w Niemczech, „Urbanista”, nr 6 (42) 2006. Na temat niemieckich programów i systemów rewitalizacji i rozwoju miast por. też: I. Behr, A. Billert, W. Kröning, A. Muzioł-Węclawowicz, *Podręcznik Rewitalizacji. Zasady procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, Warszawa 2003; www.mtib.gov.pl/prezentacje/jednostki_dokumenty/17/podrecznik_rewitalizacji.pdf

⁶ A. Billert, *Perspektywy odnowy starych zasobów budowlanych w miastach polskich. Problemy finansowania i realizacji [w:] Samorządy w ochronie zespołów staromiejskich. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, Lublin 2004.

Wygrani transformacji

Tymczasem, obok importowanych inwestycji opartych o wykup dawnego majątku państwowego, rozkwitał w Polsce rynek nowego budownictwa deweloperskiego.

Niezabudowany grunt, nie obciążony starą substancją, biednymi lokatorami, czy też fatalnymi warunkami lokalizacyjnymi, stawał się zdolny do natychmiastowego generowania kapitału na budowę mieszkań własnościowych, które – sprzedane często „na pniu” – przynosiły szybki zwrot zainwestowanego kapitału i znaczny zysk.

Ekonomiści wiedzą, że oba rynki – starych i nowych zasobów konkurują z sobą na rynku kapitałowym o dostęp do kredytów. Z natury rzeczy, rynek nowych, szybko się refinansujących produktów jest dla banków korzystniejszy i mniej ryzykowny od rynku rewitalizacji zasobów. Z tej też racji, procesy rewitalizacji, czyli regeneracji starych zasobów, wymagają skomplikowanych systemów wsparcia publicznego. W celu ułatwienia starym zasobom dostępu do kredytów rynku finansowego i tym samym ich powrotu na rynek nieruchomości, sektor publiczny musi poprawiać na zdegradowanych obszarach warunki lokalizacyjne, zabezpieczać względną równoczesność procesu rewitalizacji, zapobiegać powstawaniu tzw. „spirali spekulacyjnej” oraz wspierać właścicieli starych zasobów swą polityką socjalną, jak i publicznymi środkami finansowymi. Innymi słowy, musi budować programy rewitalizacji. Jak dotąd nic takiego nie czyni, a powstałe, wyżej wspomniane blokady, odcięły praktycznie stare zasoby od rynku finansowego oraz wyeliminowały z rynku nieruchomości. W ten sposób rynek deweloperski zmonopolizował nie tylko rynek nieruchomości, ale skoncentrował wokół swych inwestycji praktycznie cały rynek finansowy.

Skutki „polskiej drogi do kapitalizmu”: „luka remontowa”, „sprawl”, „filtering” i „kurczenie się miast”

Przez fakt, że nowe budownictwo rozwija się przede wszystkim na obszarach peryferyjnych, a stare zasoby znajdują się w śródmieściach, polskie miasta ulegają niebywałemu procesowi degradacji i segregacji przestrzennej i społeczno-ekonomicznej. W procesie tym, na spuściznę tzw. „luki remontowej” z czasów komunistycznych, nasuwa się proces zaniechania remontów starych zasobów po 1990, co skutkuje degradacją przestrzenną, funkcjonalną i galopującą dekapitalizacją substancji całych dzielnic miast polskich.

Przestrzeń miast rozpada się na obszary atrakcyjne – najczęściej peryferyjne – gdzie koncentrują się nowe zasoby mieszkalne oraz zdegradowane obszary starych zasobów, gdzie mieszkania zostają masowo opuszczane przez lepiej sytuowane i zdolne do podjęcia kredytów grupy ludności – proces tzw.

„filteringu”⁷. Inny podział następuje w na starych obszarach śródmiejskich, gdzie tworzą się atrakcyjne enklawy funkcje handlowych, usługowych i gastronomicznych z jednej strony oraz pustoszejące i zamieszkiwane przez ludność ubogą obszary o funkcjach mieszkalnych (zjawisko „kurczenia się miasta”)⁸. Na obszarach peryferyjnych realizuje się wzajemny proces przyciągania między nowymi zespołami mieszkalnymi i wielkimi centrami handlowymi. Realizowana tam za pieniądze publiczne, poprawa peryferyjnej infrastruktury drogowej, dodatkowo napędza procesy suburbanizacji, czyli „sprawlu”⁹ – i rozsiewania się osadnictwa na dotąd nienaruszonych obszarach przyrodniczych. „sprawl”, „filtering” i proces „kurczenia się” potencjałów na obszarach śródmiejskich są z sobą w miastach polskich ściśle związane. Wyznaczają one katastrofalne skutki likwidacji planowania przestrzennego, zaniechania przez wszystkie rządy polskie po 1990 roku zarówno zarządzania rozwojem miast, jak i realizowania zrównoważonej polityki ich rozwoju.

Po 1990 roku wytworzył się w Polsce regularny sojusz polityków i deweloperów nowego budownictwa, skierowany na niespotykaną nigdzie w Europie, dzięki zabudowę wszystkich wolnych terenów, przy kompletnej pogardzie dla zasad ochrony środowiska i społecznie sprawiedliwej gospodarki gruntami i zaniechaniu takiejże polityki mieszkaniowej. Działaniom tym sekundują architekci i ich organizacje lobbystyczne. Beneficjentami tej sytuacji są, prócz deweloperów i ich architektów, również prywatni i publiczni właściciele gruntów, ciągnący materialne korzyści z wzrostu cen niezabudowanych gruntów¹⁰. Ostatnio beneficjentami nowego boomu budowlanego są również właściciele mieszkań, tworzących tzw. „wtórny” rynek mieszkaniowy.

⁷I. S. Lowry, *Filtering and Housing Standards – a Conceptual Analysis*, „Land Economics” Vol. 36 nr 4, 1960; E. M. Fisher, L. Winnick, *A Reformulation of the Filtering Concept*, [w:] *Journal of Social Crisis*; 1951. H. Westphal, *Wachstum und Verfall der Städte Ansätze einer Theorie der Stadtsanierung*, „Campus Forschung“ T. 56, 1974. Frankfurt-New York; E. Lichtenberger, *Stadtverfall und Stadterneuerung*, [w:] *In: Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung*, Band 10, 1990.

⁸Dużo materiału na ten temat w: www.schrumpfende-stadt.de, również: *Schrumpfende Städte*, T.1 – *Internationale Untersuchung*, T.2 – *Handlungskonzepte*, 2005–2006.

⁹R. Kunze, *Zersiedelung. Die Nachhaltigkeitsstrategie in der Diskussion*; „Planerin Fachzeitschrift für Stadt- Regional- und Landesplanung“, H. 1/2004. H. Bodenschatz, B. Schöning, *Smart Growth - New Urbanism - Liveable Communities Programm und Praxis der Anti-Sprawl-Bewegung in den USA*, 2004. H. Bodenschatz, *Deutscher Sprawl und deutscher Wald*, „Planerin“, 2006.

¹⁰A. Billert, *Planowanie przestrzenne a polityka – „trzecią drogą” do „trzeciego świata”?*, [w:] *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka. Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej*, red. T. Ossowicz i T. Zipser, Warszawa 2006. A. Billert, *Rewitalizacja i rozwój miast w Polsce – uwarunkowania i scenariusze w świetle doświadczeń europejskich*, [w:] *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, red.: P. Lorens, Warszawa 2007.

Jak planować po europejsku?

Rozwój miasta i jego planowanie we współczesnym sensie europejskim, wymaga szczególnych instrumentów prawnych i planistycznych – często bardzo restrykcyjnych – jak i bardzo inteligentnego i skomplikowanego systemu zarządzania przestrzenią przez sektor publiczny. Polityka państwa polskiego zablokowała po 1990 roku i blokuje nadal możliwość sensownej reformy polskiego prawa i praktyki planistycznej. Próba przełamania tego impasu było skierowanie do Polski przez Unię Europejską systemu, zbudowanego w oparciu o dwa programy niemieckie: „Przebudowa Miasta” i „Miasto Socjalne”. Jest to zintegrowany system planowania rozwoju, znany w Polsce pod nazwą Lokalnego Programu Rewitalizacji. Opracowano dla jego przygotowania specjalny podręcznik¹¹. Jest to program, który nie tylko otwiera polskim gminom drogę do uzyskania środków finansowych dla uruchomienia jakościowej odnowy i rozwoju miast, ale w zamyśle Unii ma wywołać strukturalne zmiany w zakresie polskiego prawa planistycznego, w sposobach działania administracji, rozwijać szeroką partycypację społeczną i pomóc tworzyć nowoczesne formy współpracy publiczno-prywatnej¹². System ma integrować planowanie społeczno-gospodarcze i przestrzenne, uzyskując charakter wiodącego planowania gminy. Unia Europejska zakłada, że w ramach tego planowania, wiodącą rolę odzyskać ma klasyczny „plan ogólny zagospodarowania przestrzennego gminy”, wyznaczający ścisłe ramy dla sposobu użytkowania gruntów opartego na zasadach zrównoważonego rozwoju i oszczędnego gospodarowania zasobami przestrzennymi, tak, jak to ma powszechnie miejsce w krajach unijnych. Jak wiadomo, ten rodzaj planu Polska zlikwidowała w ramach „deuropeizacji” swojego systemu prawno-planistycznego po 1990 roku, zastępując go wątpliwej przydatności „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania”. Znaczenie planu ogólnego polega przede wszystkim na jego konstytucyjnej funkcji dla sposobów zagospodarowania gruntów i określenia granic pożądanej urbanizacji. Jest on dokumentem samowiążącym gminy i określającym ich politykę w zakresie oszczędnej i ekologicznej oraz społecznie sprawiedliwej gospodarki gruntami. Drugim ważnym planem „konstytucyjnym” winien być dla gmin plan ochrony i rozwoju zasobów przyrodniczych i krajobrazu. Stanowi on z kolei samowiążący gminę program ochrony środowiska i ekologicznego rozwoju zasobów krajobarzowych. Zaleca się możliwie wcześnie integrować planowanie krajobrazu z planowaniem systemów transportu.

¹¹ C. A. Heller, *Rewitalizacja obszarów miejskich. Praktyczny przewodnik: Jak opracować plan rozwoju? – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w Polsce. Projekt Bliźniaczy – Przygotowanie do wdrażania ERDF w Polsce*, www.erdf.edu.pl

¹² A. Billert, *Współczesne problemy rozwoju i rewitalizacji. Lokalny Program Rewitalizacji – Nowy instrument dla zintegrowanego planowania i wdrażania rozwoju i rewitalizacji miast*, [w:] *Renowacja budynków i modernizacja obszarów zabudowanych*, t.2, Zielona Góra 2006.

Zintegrowane planowanie rozwoju w zakresie analiz i programu rozwoju przestrzennego zadaje przestrzeni pytania odmienne od tradycyjnego planowania ustawowego. Nie pyta o stan zasobów z punktu widzenia ich możliwości eksploatacyjnych, ale o ich potrzeby rozwojowe, zgodne z charakterystyczną dla nich jakością funkcjonalną lub ekologiczną. W ten sposób ani las, ani łąka, ani park, czy też obszar krajobrazowy nie staje się przedmiotem eksterminacji, np. w wyniku realizacji na jego obszarze inwestycji budowlanych, a rozwój zdegradowanego obszaru mieszkalnego polega na odtworzeniu i rewitalizacji jego pierwotnych funkcji i pierwotnego charakteru. Realizowanie powściągliwej i ekologicznej gospodarki gruntowej, nie pozwala na jej ekscesywne zabudowywanie, ale kieruje działania rozwojowe przede wszystkim na recycling obszarów zdegradowanych – na ich restrukturyzację. Dotyczy to przede wszystkim obszarów przemysłowych, pokolejowych, poportowych, czy też powojkowych.

Plan rozwoju, stanowiący element zintegrowanego systemu planowania w gminach, określa, jak obszary gminy winny rozwijać swe jakości. Instrumentami rozwoju są: restrukturyzacja, odnowa, konsolidacja i stabilizacja. Niezwykle istotnym elementem planowania przestrzennego dla rozwoju jest poszukiwanie rezerw terenów na obszarach już w przeszłości zurbanizowanych i określenia możliwości uruchomienia na nich zabudowy konsolidującej i „arrondyzującej” istniejące obszary zabudowane. W tam celu gminy winny sporządzać katastry luk i rezerw potencjałów przestrzeni nadającej się do zabudowy, bez naruszania obszarów przyrodniczych i otulin krajobrazowych peryferyjnych obszarów mieszkalnych.

Z drugiej strony, zintegrowane planowanie buduje polityki sektorowe dla rozwoju, wyprowadzając z nich konkretne działania i projekty. Szczególnie ważnymi są polityki rozwoju miejsc pracy, mieszkalnictwa, transportu, ochrony środowiska, handlu i usług, nauki i kultury. Polityki – ich zadania i projekty – zwracają się w dalszym procesie planowania na obszary wymagające rozwoju. Strategie działań i projekty stają się w ten sposób narzędziami rozwoju przestrzennego. Wymaga to stawiania pytań w rodzaju: w jaki sposób mogą zrealizować określony wymiar miejskiej polityki miejsc pracy drogą określonej restrukturyzacji konkretnego obszaru przemysłowego, czy też: w jaki sposób działania z zakresu polityki handlu i usług, lub mieszkalnictwa mogą wywołać proces restrukturyzacji konkretnego obszaru, jakie działania, jakich partnerów, jakie instrumenty prawne i zarządzające i wreszcie jakie systemy finansowania będą do tego celu potrzebne?

W innych wypadkach chodzić będzie o integrację określonego sektora polityki mieszkaniowej z procesem odnowy starego, zdegradowanego obszaru mieszkaniowego, lub restrukturyzacji konkretnego obszaru powojkowego. Chodzić też może o konsolidację istniejących obszarów mieszkalnictwa peryferyjnego i takiego ich rozwoju, który mieści się jeszcze w ramach jego delikatnej realacji do otaczającego go krajobrazu.

Nie sposób realizować takiego systemu planowania bez uruchomienia szerokiej przestrzeni porozumień społecznych, integrowania różnych aktorów – grup społecznych, grup interesu i podmiotów inwestycyjnych¹³. Wymaga to z reguły powoływania specjalnych agencji managerskich, czy pełnomocniczych, tworzenia w ramach administracji poziomych, zintegrowanych struktur operacyjnych, „okrągłych stołów”, niezależnych grup eksperckich itp.

Wysoki stopień komplikacji budowania zintegrowanych systemów zintegrowanego programowania i planowania rozwoju, ich kontekst – stale zmieniające się uwarunkowania gospodarcze, oczekiwania i potrzeby społeczne, powoduje, że nie sposób już dzisiaj realizować rozwoju i rewitalizacji w oparciu o decyzje decydentów, instytucjonalnych gremiów politycznych i wymuszanie jej instrumentami prawa. System zintegrowanego programowania i planowania rozwoju, musi być budowany i realizowany drogą opartą na wielogłosowych procesach negocjacji, co umożliwi pełną identyfikację zróżnicowanych i zmiennych problemów i zapotrzebowań społecznych, konsultatywne budowanie rozwiązań i procedur, zabezpieczanie ich realizacji. Wizji nie tworzą dziś politycy, gdyż tworzy się ona w procesie dialogu społecznego, ich zadaniem jest wspieranie tego procesu i sprzyjanie mu.

Nie ma niczego groźniejszego dla zrównoważonego i trwałego rozwoju, jak władza wyizolowana od społeczeństwa i tym samym rzucona na pastwę korupcji, lub utratę poczucia rzeczywistości. Zrównoważony i trwały rozwój, oderwany od realizacji zasad głębokiej instytucjonalno-obywatelskiej demokracji, rozumianej jako prawo do informacji, współdecydowania i współrzędzenia, od świadomości ekologicznej, rozumianej jako trwałość zasobów oraz wcielania zasady sprawiedliwości społecznej, rozumianej jako zrównoważenie szans, staje się fikcją, lub rytualnie powtarzaniem sloganem – alibi. Dlatego też zintegrowane programowanie i planowanie rozwoju jest papierkiem lakmusowym woli politycznej dla realizacji zrównoważonego i trwałego rozwoju, jak i realizacji zasad głębokiej i obywatelskiej demokracji.

¹³ Na temat praktycznych aspektów i przykładów partycypacji społecznej:
www.city.poznan/rewitalizacja.pl