

Rozdział 1

PRZESŁANKI TWORZENIA POLITYKI PRZESTRZENNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM

Wstęp

Celem badawczym prezentowanego rozdziału jest identyfikacja kluczowych przesłanek tworzenia polityki przestrzennej w kontekście wyzwań związanych z zarządzaniem terytorialnym. Zamieszczone rozważania mają charakter teoretyczny. Są jednak oparte na doświadczeniach autora we wdrażaniu instrumentów rozwoju terytorialnego oraz ekspertyzach i badaniach prowadzonych dla krajowych, regionalnych i lokalnych organów administracji publicznej w Polsce¹.

1. Istota polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym

1.1. Polityka przestrzenna jako polityka publiczna

Polityka przestrzenna jest elementem polityki rozwoju. Jako taka wpisuje się w szerszą definicję polityk publicznych. Przez tego typu politykę rozumie się działania rządu i samorządów ukierunkowane na mobilizację -+

¹ Odnośniki do badań i ekspertyz własnych lub/i kierowanych przez autora – w spisie bibliografii.

społeczności do kolektywnego wysiłku na rzecz celów społecznych. Zgodnie z definicją, którą przedstawili Bridgman i Davis, polityka publiczna jest to *deklaracja intencji rządu i jej realizacja poprzez stosowanie instrumentów wdrożeniowych* [Bridgman, Davis 2004: 184]. Polityka publiczna obejmuje więc zamiary sprawujących władzę, a jednocześnie wyznacza zasady podejmowania decyzji w sprawach publicznych [ibidem: 185]. Politykę publiczną realizują politycy i urzędnicy, ale też wynika ona z różnego typu aktywności pozostałych interesariuszy procesu rządzenia i zarządzania publicznego: podmiotów gospodarczych i społecznych, świata nauki, rozproszonych obywateli, wreszcie – mediów. Istotą polityki publicznej jest ukierunkowanie wspólnego wykorzystania zasobów terytorialnych, z poszanowaniem ładu prawnego obowiązującego w państwie.

Takie sprawcze rozumienie polityki publicznej determinuje także sposób postrzegania polityki przestrzennej. Odnosi się ona bowiem do zarządzania unikalnym zasobem każdego terytorium, którym jest przestrzeń. We wcześniejszych publikacjach, autor podkreślał konieczność szerokiego rozumienia pojęcia *terytorium*, przyjmując – za Bertallanfym [1984], że stanowi ono egzemplifikację „systemu otwartego”. Uwzględniając, przedstawioną przez Morgana [2002: 48-49] specyfikę systemów otwartych, autor proponuje, aby terytorium – jako środowisko życia człowieka – pojmować jako system zależności obejmujący cztery podsystemy, czyli elementy składowe. Podsystemami terytorialnymi są w tym ujęciu:

- środowisko przestrzenne (materia nieożywiona i ożywiona), posiadająca aspekty: geometryczny, techniczny, środowiskowy/przyrodniczy i estetyczny, *etc.*;
- kapitał ludzki („człowiek”), który jest złożonym tworem o wymiarach: zdrowotnym, psychologiczno-społecznym, artystycznym, religijnym, *etc.*;
- kapitał organizacyjny, obejmujący wzajemne związki pomiędzy ludźmi oraz między ludźmi i środowiskiem przestrzennym, co odnosi się do kapitałów: technologicznego, społecznego i gospodarczego;
- zarządzanie systemem terytorialnym, które stanowi szczególnie element składowy kapitału organizacyjnego – element, który określa znaczenie i wzajemny wpływ pozostałych podsystemów [Noworól 2013a: 22-23].

Przeźren jako element jednego z podsystemów terytorialnych cechuje się rozciągłością, ograniczonością, publicznością i rzadkością [Domański 2006; Janiszewska 2009]. To jej cechy fundamentalne, ale w kontekście niniejszej wypowiedzi kluczową rolę odgrywa zarządczy wymiar terytoriów. Definiowana przez autora „organizacja terytorialna” posiada następujące trzy konstytutywne elementy: (1) obszar, (2) zamieszkującą go społeczność oraz (3) system powiązań członków wspólnoty terytorialnej z obszarem [Noworól 2013b]. Jeśli za Stonerem, Freemanem i Gilbertem przez organizację rozumie się *dwie lub więcej osób współpracujących w ramach określonej struktury stosunków, aby osiągnąć określony cel lub zbiór celów* [Stoner et al. 2001: 619], to właśnie trzeci z powyższych elementów organizacji terytorialnej, czyli

system powiązań ludzi z otoczeniem tworzy strukturę stosunków pozwalającą rozumieć terytorium jako organizację. Przestrzenny wymiar organizacji terytorialnej należy w XXI w. określić w sposób oddający dynamikę procesów cywilizacyjnych, zachodzących w skali obszaru funkcjonalno-przestrzennego [Markowski 2011: 75-77]. W jego obrębie, abstrahując od przebiegu granic administracyjnych, można zidentyfikować powiązania i przepływy tworzące organizacyjną strukturę stosunków. Przepływy te dotyczą: ludzi i dóbr, operacji finansowo-księgowych oraz informacji [Domański 2006: 26-29]. Obszar taki może być jednostką terytorialną dla wykonywania administracji publicznej, może jednak nie pokrywać się z granicami administracyjnymi, a stanowić jedynie – i aż – teren związków gospodarczych, kulturalnych i społecznych wpływających na jego konkurencyjność i jakość życia mieszkańców. Organizacyjny wymiar terytorium stanowi jeden z wyznaczników pojęcia tzw. miękkich przestrzeni [Allmendinger, Haughton 2009]. Opisując genezę miękkich przestrzeni planowania, Mikula wskazuje dwa procesy, które ujawniły się w ostatnich dekadach. Po pierwsze, chodzi o zmiany rozumienia planowania polegające na ujęciach kompleksowych *zakładających strategiczny i zintegrowany charakter planowania, większy zakres partycypacji społecznej oraz wzmocnienie znaczenia powiązań funkcjonalnych kosztem jurysdykcji terytorialnej* [Mikula 2019: 22]. W uzupełnieniu trzeba zauważyć zjawiska tzw. *przeskalowania (rescaling) funkcji państwa narodowego, w toku których część dotychczasowych kompetencji władzy centralnej, w tym także związanych z szeroko rozumianym planowaniem rozwoju przestrzennego, została przeniesiona odpowiednio w górę (poziom europejski) lub w dół (poziom regionalny) wertykalnej struktury administracji publicznej, a częściowo w ogóle transponowana poza bezpośredni zakres działania tej administracji i oddana podmiotom o charakterze agencji quasi-rządowych lub publiczno-prywatnych* [ibidem]. Na zarysowany zaledwie powyżej kształt organizacyjnego wymiaru terytorium mają w XXI w. ogromny wpływ zjawiska związane z upowszechnieniem społeczeństwa informacyjnego. W szczególności, przypomnieć należy dwa procesy: dezintermediacji, czyli eliminowania pośredników i despacjalizacji, polegającej na ograniczeniu znaczenia czynnika przestrzennego w przebiegu procesów społeczno-gospodarczych. Wzrost znaczenia przepływów informacyjnych umożliwia i intensyfikuje aktywności odbywające się na odległość, zmieniając charakter wielu relacji społecznych i gospodarczych w układach terytorialnych. Dotyczy to wielu przestrzennie rozproszonych działań zarówno w sferze koncepcyjnej (tzw. *crowdsourcing*), jak i implementacyjnej (np. *crowdfunding*) – działań, które umożliwiają zdalny wpływ na realne procesy, identyfikowane w skali globalnej. Wiąże się to coraz częściej z – często aprzestrzenną – aktywnością międzynarodowych organizacji pozarządowych, jak przykładowo: Greenpeace [www.greenpeace.org] czy Avaaz [www.avaaz.org], działające w sferze zwiększania świadomości spraw środowiskowych i społecznych, czyli – w konsekwencji – spraw posiadających wymiar przestrzenny.

1.2. Konteksty polityki przestrzennej

Konsekwencje wymienionych procesów są fundamentalne dla rozumienia zarządzania terytoriami. Przypomnijmy, że planowanie – w tym planowanie przestrzenne – jest pierwszą z kanonicznych funkcji zarządzania, obok: organizowania, przewodzenia (motywowania) oraz kontroli (oceny i ewaluacji). Warto podjąć próbę określenia kontekstów polityki przestrzennej, niejako pozycjonujących – w systemie rządzenia i współzarządzania – interwencję publiczną związaną z zagospodarowaniem przestrzennym. Nie wnikając w charakter aktywności bezpośrednio obejmujących akty kreowania struktur przestrzennych lub/i uwzględniania określonych wymagań i walorów, dostrzec należy opisane poniżej wymiary otoczenia interesującej nas polityki.

Polityka przestrzenna jest elementem **zarządzania publicznego**, które w obecnej dobie przybiera kształt współzarządzania, włączając w procesy decyzyjne podmioty spoza władz i administracji publicznej: gospodarcze, społeczne i mieszkańców. W tym sensie, polityka przestrzenna nie jest wyłącznie emanacją wyobraźni wizjonerów: urbanistów, architektów i branżowych specjalistów zajmujących się zagospodarowaniem i infrastrukturą techniczną. Będąc elementem zarządzania terytorialnego, polityka przestrzenna z jednej strony konkretyzuje koncepcje filozofów, socjologów i polityków, z drugiej – by być skuteczną – wpisuje się w bieżące – operacyjne aktywności zarządcze, jak polityka finansowa czy informacyjna. Naczelną funkcją polityki jest – w tym kontekście – wprowadzenie aspektów przestrzennych do systemu zarządzania terytorialnego. Aspekty te można różnie definiować, czego wyrazem jest treść ustępu 2. w art. 1. *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [Ustawa o pizp], w którym wskazuje się kluczowe elementy do uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Polityka przestrzenna pozostaje jednym z głównych elementów polityki **rozwaju**. Stanowi warunek sprawności i poprawy funkcjonowania wspólnot terytorialnych w we wszystkich sektorowych aspektach organizacji życia społecznego i gospodarczego. Polityka przestrzenna uwzględnia więc zróżnicowany wymiar przestrzenny innych polityk publicznych. Decyzje dotyczące gospodarki, mieszkalnictwa, ochrony środowiskowej, czy transportu/infrastruktury determinują priorytetowe decyzje w gospodarowaniu przestrzenią. Trzeba też pamiętać, że inne polityki, jak np. oświatowa czy kulturalna, nie konsumując znacznych obszarów, wpływają jednak na jakość życia społeczności lokalnych poprzez rozmieszczenie, a w konsekwencji – dostępność placówek. W przedstawionym kontekście – polityka przestrzenna powinna spajać i harmonizować zróżnicowane, a nieraz sprzeczne lub niepasujące do siebie aktywności, wymagające wzajemnego równoważenia w interesie społecznym i z korzyścią dla przyszłych pokoleń.

Interesariusze polityki przestrzennej, będąc podmiotem współzarządzania publicznego stanowią podstawową determinantę podejmowanych decyzji. Wiąże się to

z kulturą polityczną i administracyjną wspólnot terytorialnych oraz ich wrażliwością na walory i ogólnie stan zasobów środowiska: tych naturalnych i tych kulturowych. W nieustannie urbanizującym się świecie rośnie społeczna świadomość potrzeby ochrony redukowalnych zasobów wspólnych, do których nie można ograniczać dostępności [Ostrom 2013]. Pomimo tendencji autorytarnych, pojawiających się w wielu współczesnych krajach, zwiększa się społeczna potrzeba bezpośredniego wpływu na rozmaite procesy związane z ochroną i kształtowaniem przestrzeni. Prawne regulacje, firmujące często tzw. tokenizm (symboliczne gesty), w postaci tzw. konsultacji społecznych, coraz częściej nie wystarczają opinii publicznej. Tym bardziej, że te „konsultacje” prowadzone są w granicach jednostek terytorialnych, a granice te nie oddają skali realnych procesów i przepływów w gospodarce przestrzennej doby globalizacji. Konteksty związane z kapitałem ludzkim i społecznym stanowiły i stanowią odnośnik każdej polityki. Aspektem, na który trzeba zwrócić uwagę w XXI w. jest rosnąca świadomości antropopresji i związana z nią chęć angażowania się w działania związane z ochroną środowiska naturalnego oraz z działaniami ograniczającymi zmiany klimatyczne.

Wreszcie, czwartym aspektem wpływającym na prowadzenie polityki przestrzennej jest konieczność działania w skali **miękkich przestrzeni**. Współczesne podejście do zarządzania terytorialnego wymaga traktowania miasta i jego otoczenia przestrzennego jako ekosystemu. Identyfikowane są przy tym dwa podejścia. Terytoria mogą być zorganizowane i zarządzane albo jako *rozszerzone przedsiębiorstwa*, albo jako tzw. *rynki platform*. Pierwszy model polega na tym, że koordynuje się i integruje wkład wyspecjalizowanych organizacji świadczących usługi komunalne. Z kolei, *rynki platform* tworzą środowisko organizacyjne, w którym kierownictwo miasta ułatwia bezpośrednie interakcje między zewnętrznymi dostawcami usług a obywatelami [Visnjic *et al.* 2016: 109]. W obu wypadkach, granica administracyjna stanowi zaledwie ograniczenie procesu współzarządzania. W opisywanym kontekście, rośnie znaczenie przestrzeni przepływów w stosunku do obszarów jednostek administracyjnych.

2. Wyzwania stojące przed polityką przestrzenną – integracja systemów planistycznych

Wymienione cztery konteksty opracowania i wdrażania polityki przestrzennej w zarządzaniu w skali lokalnej mają swoje konsekwencje i kreują specyficzne wyzwania.

2.1. Wyzwania związane z zarządzaniem i systemem planistycznym

Kluczowym pojęciem w **procesie zarządzania** jest sprawność, która w polskiej szkole prakseologicznej interpretowana jest jako skuteczność i w warunkach optymalnej ekonomiczności. Polityka przestrzenna powinna zatem wpisywać się w skuteczną i efektywną ekonomicznie interwencję publiczną. Warto przypomnieć definicję skuteczności przedstawioną przez Zieleniewskiego. *Działanie skuteczne to takie, które w jakimś stopniu prowadzi do skutku zamierzonego jako cel. Miarą skuteczności jest tylko stopień zbliżenia się do celu. Nie bierzemy tu pod uwagę kosztu* [Zieleniewski 1969: 225]. Tak więc skuteczna, prorozwojowa interwencja publiczna to taka, która pozwala osiągać cele w obrębie pożądaných zmian podsystemów organizacji terytorialnej. Interwencja taka:

- realizuje cele strategiczne wielu poziomów rządzenia i zarządzania (od poziomu europejskiego, przez krajowy po – lokalny);
- dotyczy określonego terytorium, czyli posiada jednoznaczną, choć niekoniecznie zgodną z granicami administracyjnymi lokalizację;
- realizuje wartości, charakterystyczne dla właściwego kręgu kulturowego, a w przekonaniu autora – wartości związane z dorobkiem prawnym (*acquis communautaire*) Unii Europejskiej;
- realizując podejście egzogeniczne, wykorzystując istniejące szanse na zewnętrzne wsparcie;
- mobilizuje potencjały endogeniczne związane z poszczególnymi podsystemami terytorialnymi [Noworól 2013b: 100].

W odniesieniu do polityki przestrzennej oznacza to stworzenie układu instytucjonalnego zapewniającego zintegrowany proces kreowania środowiska przestrzennego (naturalnego i kulturowego), uwzględniającego: zrównoważone władztwo, drożne kanały przepływów w układach globalnych oraz uporządkowany i społecznie zrozumiały system strategicznego planowania i wdrażania. Każdy z wymienionych aspektów mógłby być przedmiotem odrębnych rozważań, na co nie pozwala charakter niniejszej wypowiedzi. W przekonaniu autora, sposobem sformułowania takiego systemu instytucjonalnego jest podejście kontraktowe, które wiąże egzogeniczne wsparcie i endogeniczne potencjały wielopoziomą, międzysektorową umową zainteresowanych aktorów procesu. Sam proces instytucjonalizacji i jej form polega na tworzeniu różnego typów umów, wśród których dostrzeżemy zarówno kontrakty klasyczne (kompletne), relacyjne, jak i kontrakty hybrydowe [Noworól 2017; Stankiewicz 2012]. Środkiem określenia miejsca polityki przestrzennej w systemie zarządzania, a węższej – planowania, jest stworzenie systemu planistycznego, który zapewniałby ład instytucjonalny w stosunku do wymienionych kontekstów. Ład taki powinien obejmować elementy wymienione poniżej.

W kontekście zarządzania, czy też – uwzględniając otwarcie tego podsystemu na interesariuszy – współzarządzania, warto przywołać koncepcję *adaptive governance* (współzarządzania adaptacyjnego) Ostrom. Zamysł ten wpisuje się w kluczową cechę polityki przestrzennej, którą jest swoiste „skazanie na sukces” w postaci konieczności jednoznacznego ułożenia w przestrzeni materialnych rozwiązań: układów strukturalnych i powiązań funkcjonalnych. Układy te odzwierciedlają związki, przepływy, ale też często – sprzeczności i napięcia występujące pomiędzy użytkownikami przestrzeni. Badając skuteczne przykłady gospodarowania zasobami wspólnymi, Ostrom sformułowała 5 podstawowych wymagań, które powinny cechować system zarządzania zasobami przestrzennymi. Obejmują one najpierw **pozyskiwanie dokładnych i aktualizowanych na bieżąco informacji o stanie zasobów** i ich użytkownikach, w tym także korzystając z różnych form współpracy użytkowników, administracji publicznej oraz ekspertów. Koordynacja zarządzania wymaga dalej **radzenia sobie z konfliktami**, co wymaga zidentyfikowania areny, na której konflikty mogą powstać i przygotowania odpowiednich środków zaradczych. Skuteczne zarządzanie musi zapewniać **przestrzeganie przepisów**, zakładając, że formalne regulacje będą skuteczne, jeśli uczestnicy potraktują je jako uzasadnione, uczciwe i pozwalające uzyskać założone cele. System jest bardziej sprawny wtedy, gdy monitorowanie przepisów prowadzone jest przez samych użytkowników. Niezbędne jest zapewnienie odpowiedniej **infrastruktury tak technicznej, jak i instytucjonalnej**, przy świadomości, że rozwojowi zaawansowanych systemów technicznych i technologicznych towarzyszyć powinny ustalenia organizacyjne z użytkownikami zasobów, połączone z myśleniem długoterminowym. Wreszcie, piątym elementem powinno być **zachęcanie do adaptacji i zmiany**, wiążące się z koniecznością dostosowywania rozwiązań instytucjonalnych do nowych wyzwań [Ostrom 2008: 17-18; Noworól 2014a].

Na takim tle, terytorialny system planowania rozwojem powinien określać ramy prawne, uwzględniające:

- poziomy rządzenia/zarządzania lub jednostki/instytucje, uprawnione lub zobowiązane do:
 - o opracowania, ustanawiania lub uchwalania poszczególnych planów, wraz z koniecznymi procedurami konsultacyjnymi,
 - o wdrażania ustaleń planów,
 - o monitorowania i ewaluacji poziomu wdrożenia planów oraz kluczowych projektów;
- wykaz planów, które mają charakter obligatoryjny oraz ewentualnie planów, których opracowanie jest opcjonalne lub/i mogące być przedmiotem ustaleń pomiędzy sąsiadującymi jednostkami administracyjnymi;
- współzależność (w tym – hierarchię) planów i programów, czyli ich wzajemne powiązanie, obejmujące w szczególności wykaz ustaleń, które mają charakter wiążący dla planów niższego szczebla;

- horyzont i system czasowy planowania (planowanie konsekwentne a kroczące, planowanie trwałe a jednorazowe);
- zasady sporządzania i przyjmowania planów i programów przez podmioty odpowiedzialne (sposób wyłaniania autorów, narzędzia komunikacji społecznej);
- źródła i zasady finansowania sporządzenia planów i programów;
- zasady koordynacji prac nad dokumentem planistycznym, w tym: procedury wewnętrzne różnych organów administracji publicznej oraz organizację przepływu informacji pomiędzy administracją a pozostałymi interesariuszami;
- projekty kluczowe dla realizacji polityki oraz system zarządzania nimi.

Powyższe przesądzenia tworzą praktyczny rdzeń systemu planistycznego, odzwierciedlając władztwo i przepływy, a szerzej lokalny system instytucjonalny, tak wrażliwy na wyznaczniki adaptacyjnego współzarządzania. Dla osób interesujących się gospodarką przestrzenną jest oczywiste, że przesądzenia te mają w polskich warunkach charakter postulatywny, tworząc podstawowe wyzwanie dla aktorów polityki przestrzennej.

2.2. Wyzwania związane z modelem rozwoju

Nie wchodząc w szersze rozważania na temat istoty rozwoju terytorialnego, czemu autor poświęcił wiele wcześniejszych publikacji [m.in.: Noworól 2007, 2013a], warto przyrzeć się konsekwencjom potrzeby koordynacji różnego typu prorozwojowych polityk branżowych. Jeśli politykę przestrzenną widzimy przez pryzmat horyzontalnego skoordynowania różnego rodzaju interwencji sektorowych, to – w kontekście sygnalizowanego wcześniej – podejścia strategicznego nasuwają się następujące obserwacje.

Wymiar strategiczny planowania rozwoju terytorialnego skłania do syntetycznego, tj. skoncentrowanego na głównych problemach i celach, ujmowania kwestii planistycznych. Niezbędne decyzje branżowe podporządkowuje się wtedy wizji i misji rozwojowej. Stwarza to szansę na unikanie – obserwowanej aktualnie – niespójności wielu programów sektorowych. Niespójności te są konsekwencją zachodzenia na siebie złożonych kwestii tematycznych, a także – dążenia specjalistów branżowych do ujmowania opracowywanej problematyki w coraz szerszym kontekście, co powoduje – często arbitralne i nieuprawnione wkraczanie w sferę planowania strategicznego. Oznacza to, że – w warunkach braku koordynacji strategicznej i przestrzennej – coraz lepsi specjaliści branżowi, zarysowują w planach i programach niespójne – w skali całej gminy – rozwiązania, będące wyrazem przekonania, że konkretna branża jest ważniejsza niż inne. To swoisty paradoks, że wyższy poziom profesjonalizmu, prowadzi do tworzenia układów niespójnych i – w konsekwencji – dysfunkcyjnych. Dlatego tak ważne dla procesu programowania rozwoju terytorialnego jest skoordynowanie

myślenia strategicznego z polityką przestrzenną. Tylko w warunkach zintegrowania planowania strategicznego z planowaniem zagospodarowania przestrzennego istnieje możliwość uzyskania wzajemnie zaadaptowanych rozwiązań, oddających aspiracje rozwojowe społeczności, a przy tym realne możliwości lokalizacyjne poszczególnych interwencji i projektów. Tu właśnie znowu ujawnia się wzmiankowane wcześniej *skazanie na sukces* polityki przestrzennej. Harmonizacja rozwoju w skali przestrzennej powinna uwzględniać kompromis pomiędzy potrzebami i aspiracjami społecznymi a chłonnością terytorium, rozumianą w wymiarze przyrodniczym, społecznym i gospodarczym. Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy – to w opisywanym kontekście – iteracyjny proces wzajemnego zaadaptowania zasobów środowiska i wymagań społeczno-gospodarczych wspólnoty terytorialnej. Jeśli uwzględnimy fakt, że rozwój ma ewolucyjną naturę i w tym sensie jest *nieprzewidywalny, nieliniowy, niejednorodny i nierównomierny* [Hausner 2013, e-book, za: Schumpeterem 2005], to kluczowym wyzwaniem polityki przestrzennej jest deliberacyjny proces uzgadniania rozwiązań korzystnych dla danego terytorium, także w perspektywie potrzeb przyszłych pokoleń, a przy tym w wymiarze globalnym. Zagadnieniom tym poświęcimy kolejne rozważania.

2.3. Wyzwanie społeczne

– partycypacja i jej granice w polityce przestrzennej

Współczesna polityka przestrzenna nie może abstrahować od procesów społecznych, które warunkowane są dezintermediacją i – wynikającym z niej – rosnącym znaczeniem wpływu interesariuszy na procesy rozwoju terytorialnego. W opinii autora, podstawowym wyzwaniem jest w tym przypadku zrozumienie, że zarządzanie rozwojem (na podstawie międzysektorowego kontraktu relacyjnego) wymaga godzenia koncepcji rozwojowych, opartych na różnych systemach wartości, różnych źródłach inspiracji i różnych matrycach społecznych/institutionalnych. Celowe wydaje się zatem wskazanie narzędzi przełamywania rozbieżności i budowania konsensusu. Podstawowym instrumentem jest, w opinii autora, podejście deliberatywne. Cohen określa terminem *deliberacja* właśnie *publiczny proces komunikacji zorientowany na poszukiwanie odpowiednich argumentów przemawiających za określonymi ocenami i rozwiązaniami dyskutowanych kwestii* [Sroka 2009: 28]. Istotą deliberacji jest dążenie do uzyskania konsensusu w kwestiach spornych. Kluczowe znaczenie ma przy tym publiczny charakter dyskursu. Sroka, uwzględniając podejścia teoretyczne Cohena, Habermasa i Dryzeka, konstruuje 7 postulatów procedury deliberacyjnej. Obejmują one:

- argumentatywny charakter deliberacji, tj. wymianę w procesie dialogu wyłącznie uzasadnionych logicznie propozycji oraz wspólne, krytyczne ich rozpatrywanie;

- inkluzywny charakter debat, co oznacza niedopuszczanie do „kneblowania” określonych poglądów i tworzenie przedstawicielowi każdego stanowiska możliwości zabrania głosu;
- uwolnienie debat od przymusów zewnętrznych, co oznacza, by niezależni od otoczenia uczestnicy, byli związani jedynie założeniami komunikacyjnymi oraz regułami argumentowania;
- uwolnienie debat od przymusów wewnętrznych, w wyniku czego każdy ma te same szanse bycia wysłuchanym, wnoszenia tematów, krytykowania *etc.*;
- zmierzanie debat do racjonalnie motywowanej zgody, co oznacza, że głosowanie jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy debaty muszą się konkluzywnie zakończyć;
- zapewnienie wszystkim uczestnikom równego dostępu do mechanizmów komunikacji społecznej i politycznej, dążąc do uregulowania w równym interesie wszystkich;
- obejmowanie przez debaty (re)interpretacji potrzeb oraz zmian przedpolitycznych postaw i preferencji, z założeniem, że kwestią podstawową jest siła i wiarygodność argumentów [Cohen 1997; Dryzek 2002; Habermas 2005; Sroka 2009].

Stosowanie powyższych reguł w prowadzeniu debaty publicznej jest niezwykle trudne ze względu na potencjalne konflikty interesów. Trzeba też pamiętać, że to właśnie w konstruktywnej debacie „ucierają się” poglądy tych, którzy dążą do zgodnego ułożenia relacji stanowiących m.in. fundament polityki przestrzennej.

Argumentatywny dyskurs nie może być oderwany od, opisanych powyżej, założeń adaptacyjnego współzarządzania. Sama debata nie zastąpi innych form zaangażowania interesariuszy. Wielką odpowiedzialność ponoszą inicjatorzy i organizatorzy kształtowania polityki przestrzennej, czyli odpowiednio umocowane czynniki publicznej, a paleta form włączenia interesariuszy jest bardzo szeroka. Liczne jest też grono osób i organizacji, które do tego grona należy zaliczyć.

Po pierwsze, w sferze planowania rozwoju terytorialnego, interdyscyplinarne podejście, uwzględniające koordynację w przestrzeni rozmaitych form ludzkiej aktywności, potwierdza zdolność do wzajemnego uczenia się od siebie twórców z różnych branż i naukowców z wielu dziedzin. Wielosektorowa koordynacja projektów i decyzji planistycznych warunkuje powstanie każdej nowej formy zagospodarowania. Specyficzną i upowszechniającą się cechą planowania jest włączanie osób spoza grona specjalistów branżowych w proces tworzenia rozwiązań i koncepcji przestrzennych. Warto w tym miejscu podkreślić znaczenie partycypacji społecznej w procesach kreowania przyszłości. Uczestnictwo społeczne w planowaniu nowych rozwiązań łączy się zarówno z wykorzystaniem demokracji bezpośredniej w procesie rządzenia, jak i z aktywnym uczestnictwem społeczności w interwencjach zarządczych, często wykraczając poza fazę programowania. Na partycypację społeczną warto spojrzeć w kontekście tzw. drabiny

partycypacyjnej obejmującej różne poziomy zaangażowania społecznego. Interpretując piśmiennictwo Międzynarodowego Stowarzyszenia na rzecz Partycypacji Publicznej (IAP2) K. Noworól wskazuje pięć poziomów takiego zaangażowania, którymi są:

1. informowanie, polegające na dostarczaniu społeczności informacji, umożliwiającym zrozumienie występujących problemów i zjawisk oraz wariantowe scenariusze działań;
2. konsultowanie, którego istotą jest uzyskanie od społeczności informacji zwrotnych i włączanie wspólnot terytorialnych w proces decydowania, z zachowaniem władztwa przez rządzących i administrację publiczną;
3. zaangażowanie, które polega na bezpośredniej pracy ze społecznością, zapewniającej zrozumienie i uwzględnianie problemów i aspiracji mieszkańców;
4. współpraca, będąca formą nawiązania partnerskich stosunków ze społecznością w każdym aspekcie decyzyjnym, co obejmuje uczestnictwo mieszkańców w identyfikacji, tworzeniu i rozwijaniu pożądanych rozwiązań;
5. umocowanie, czego wyrazem jest przekazanie w ręce społeczności prawa do podejmowania ostatecznych decyzji [Noworól K., 2008: 41-42].

W Polsce powszechnie wykorzystuje się dwie pierwsze formy angażowania społeczności (informowanie i konsultowanie). Znajduje to wyraz w wielu ustawowych regulacjach, wymuszających na administracji publicznej otwarcie procesu decyzyjnego na sferę społeczną. Coraz częściej wykorzystuje się w naszym kraju także pełniejsze formy partycypacji, jak np.: prowadzenie różnego typu warsztatów, debat czy spacerów badawczych w trakcie przygotowania dokumentów strategicznych, programów rewitalizacji czy planów zagospodarowania przestrzennego. Ze strony społecznej, na popularność uczestnictwa publicznego w programowaniu wpływa rozwój ruchów miejskich i organizacji pozarządowych związanych z kwestiami ekologicznymi i klimatycznymi. Doświadczenie autora związane z przygotowaniem programów rewitalizacji w Polsce pokazuje przy tym, że nawet świadomi przedstawiciele organizacji społecznych niechętnie osobiście angażują się w proces określany powyżej, jako „umocowanie”, woląc wskazywać pożądane rozwiązania bez brania odpowiedzialności za skuteczność przeprowadzanych przedsięwzięć². Warto zauważyć, że dzięki warsztatom i spotkaniom partycypacyjnym, proponowane przez ekspertów i urbanistów rozwiązania mają szansę być lepiej dopasowanymi do lokalnych warunków i potrzeb. Uzyskują specyficzny dla konkretnego miejsca i konkretnej wspólnoty wymiar projektowanych koncepcji i rozwiązań. Na tym praktycznie polega realna wartość programowania partycypacyjnego, także w polskich warunkach, determinowanych relatywnie niskim poziomem kapitału społecznego [Czapiński, Panek 2013].

Zaawansowaną postacią partycypacji jako aktem kolektywnej kreacji jest *design thinking*. Terminem tym określa się metodę „tworzenia innowacyjnych produk-

² Zjawisko takie miało miejsce przykładowo w trakcie opracowania *Aktualizacji Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa* w 2016 r.

tów i usług w oparciu o głębokie zrozumienie problemów i potrzeb użytkowników”³. Istotą przywoływanej metody jest partycypacyjne rozwiązywanie *skomplikowanych problemów w drodze tworzenia innowacyjnych rozwiązań*” poprzez sekwencję etapów, obejmującą: empatię – skupienie na człowieku, definiowanie – precyzyjne określenie wyzwania projektowego, generowanie pomysłów, budowanie prototypów wraz z ich prezentacją, wreszcie – testowanie [Rynio 2017: 94-96]. Aktywne uczestnictwo społeczności i przedstawicieli różnego typu środowisk nabiera nowego wymiaru dzięki dezintermediacji. Chodzi o *crowdsourcing*, umożliwiający włączanie w proces kreowania polityk publicznych osób, które mogłyby być wykluczone z udziału w tworzeniu nowych koncepcji i rozwiązań. Powody te wiążą się z ułatwieniami w pokonywaniu – dzięki środkom komunikacji informatycznej – barier występujących w postaci: niepełnosprawności, fizycznej odległości, społecznej dostępności do gremiów decyzyjnych lub ograniczeń kulturowych (np. w związku z szerzącą się w Polsce plagą homofobii). Otwarcie procesu kolektywnej kreacji – dzięki oddziaływaniom społeczeństwa informacyjnego – wpływa na systemy rządzenia i stwarza nowe szanse rozwojowe dla społeczności lokalnych.

Dla wszystkich, którzy zajmują się polityką przestrzenną w sensie teoretycznym i praktycznym, sformułowane powyżej kwestie stanowią zbiór poważnych wyzwań związanych z koniecznością: przekraczania kulturowych barier mentalnych, poszerzania wiedzy w sferze komunikacji społecznej, w końcu – podnoszenia kompetencji cyfrowych.

2.4. Wyzwania terytorialne

Polityka przestrzenna ma wybitnie terytorialny charakter i – z natury rzeczy – odnosi się do jakiegoś obszaru oddziaływań i aktywności społeczno-gospodarczych. W niniejszej, ograniczonej formułą monografii, wypowiedzi, przez wyzwania terytorialne autor rozumie potrzebę kreowania rozwiązań zarządczych w odniesieniu do takich zagadnień, jak:

- zakres interwencji objętych konkretną polityką przestrzenną, czyli delimitację geograficzną uwarunkowań i działań prowadzących do opracowania i wdrożenia konkretnego planu/programu;
- relację pomiędzy zakresem interwencji (w powyższym rozumieniu) a właściwością władztwa publicznego w świetle obowiązującego prawa;
- relację pomiędzy zakresem interwencji (w powyższym rozumieniu) a rozwiązaniami branżowymi w odniesieniu do sprawności systemów infrastruktury technicznej i społecznej;

³ [<http://designthinking.pl/co-to-jest-design-thinking/>].

- zdolność subregionalnego lub/i lokalnego ekosystemu współzarządzania rozwojem do koordynacji interwencji w odniesieniu do wyżej wymienionych grup zagadnień.

Syntetycznie rzecz ujmując, wyzwania terytorialne wiążą się z możliwością kreowania polityki przestrzennej w sytuacji niedopasowania wielkości pożądanego obszaru interwencji do funkcjonujących systemów rządzenia i zarządzania terytorialnego. Niedopasowanie to jest konsekwencją rosnącego znaczenia w gospodarce i życiu społecznym dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych. Wiąże się to z tzw. *terytorializacją gospodarki, terytorializacją przedsiębiorstw oraz koniecznością zmiany sposobu współdziałania władz samorządowych na rzecz rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych* [Markowski 2011: 75]. Markowski przypomina, że sprawność funkcjonowania systemów terytorialno-produkcyjnych i ich konkurencyjność jest środkiem do utrzymywania trwałych przewag konkurencyjnych ze strony wytwórców. Granice terytoriów w systemach społeczno-gospodarczych wyznaczane są zatem przez funkcje związane z działalnością człowieka jako producenta i jako konsumenta. W tym kontekście, terytorium – z administracyjnego punktu widzenia – jest tylko jednym ze sposobów formalno-prawnego określania strefy interesów i wpływów społeczności zorganizowanych w struktury państwa, a w tym – struktury samorządu terytorialnego. W wyniku tego, podział terytorialny i władze administracji samorządowej stają się w gospodarce rynkowej swoistą barierą restrukturyzacji gospodarki. Interesy władz politycznych oraz aparatu administracji publicznej stawać się bowiem mogą hamulcem przemian i rozwoju [Markowski 2011: 76-77]. Powyższe obserwacje potwierdzają i wzmacniają konsekwencje wpływu społeczeństwa informacyjnego na procesy zachodzące w obszarach funkcjonalnych.

Sieciowe, globalne związki gospodarcze, społeczne i kulturowe, wzajemne oddziaływania terytorialne w sferze zagrożeń związanych z zanieczyszczeniem środowiska i zmianami klimatycznymi – to współczesne determinanty polityki przestrzennej, która nie może ograniczać się, także w skali lokalnej, do pojedynczej gminy, szczególnie, gdy gmina ta jest średnim lub dużym miastem.

3. Aktualnie wdrażane instrumenty integracji polityki rozwoju

Na tle zarysowanych powyżej wyzwań, aktualne instrumentarium polityki przestrzennej jako elementu polityki rozwoju, nie może być uznane za wystarczające. Polski system planistyczny na poziomie regionalnym i lokalnym, zdominowany

jest przez plany i dokumenty programowe o charakterze sektorowym. Powstają one w wyniku realizacji wielu ustaw i rozporządzeń, bez ścisłego powiązania z zamysłem strategicznym, planowaniem przestrzennym i finansowym. Dokumenty te nie zawsze są spójne i nawet, jeśli proponują wizję rozwoju terytorialnego, to jest ona tworzona z perspektywy konkretnego środowiska branżowego. Ma więc charakter wycinkowy, rzadko odwołujący się do wymiaru przestrzennego [Noworól 2014b]. Planowanie strategiczne w gminie, niezależnie od jej wielkości, ma nadal charakter opcjonalny. Nakładają się na to: zawężenie debat planistycznych do refleksji prowadzonej w granicach jednostek administracyjnych i konsultacje społeczne, stanowiące przykład tokenizmu (gestów o charakterze symbolicznym) w niewielkim stopniu odpowiadające realnym potrzebom rozwoju organizacji terytorialnych [Ustawa o pizp; Ustawa o zppr].

Należy zauważyć, że w opisywanej sferze następują jednak istotne zmiany systemu regulacyjnego. Zmiany te pojawiły się w przywoływanych i kluczowych dla sterowania rozwojem ustawach. Przykładowo, ust. 2 w art. 9 *Ustawy o pizp* nakazuje organowi wykonawczemu gminy uwzględnienie – w trakcie sporządzania studium – m.in.: ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz strategii rozwoju gminy, jeśli gmina dysponuje takim opracowaniem. Innym przejawem integracji planistycznej jest konieczność uwzględnienia w studium gminnym uwarunkowań wynikających m.in. z bilansu potrzeb terenów przeznaczonych pod zabudowę. Bilans ten powinien uwzględniać w szczególności: analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne oraz możliwości finansowania przez gminę wykonania elementów infrastruktury technicznej i społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy [Ustawa o pizp, art. 10, ust. 1. p. 7]. Innym przykładem są zmiany w *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Już w definicji [art. 2. Ustawy] podkreśla się, że *przez politykę rozwoju rozumie się 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*. W art. 3. wskazuje się, że politykę rozwoju prowadzą, m.in.: związki metropolitalne oraz samorząd powiatowy i gminny. W art. 9 wskazuje się wśród strategii rozwoju, m.in. *dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych*. Aspekty przestrzenne rozwoju sygnalizowane są też w wielu innych zapisach [Ustawa o zppr]. Warto jeszcze przywołać *Ustawę o rewitalizacji*, która jest przykładem zintegrowanego myślenia o rozwoju, podkreślając konieczność łączenia wymiarów: społecznego, gospodarczego i środowiskowego z funkcjonalno-przestrzennymi i technicznymi potrzebami w sferze odnowy i poprawy jakości życia w obszarach zdegradowanych [Ustawa o r].

Zagadnienia związane z koniecznością integracji planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem zagospodarowania przestrzennego pojawiają się systematycznie w dokumentach rządowych od 2017 r. Odpowiednie postulaty zawarte są w:

- Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w opisie Celu szczegółowy II – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony [SOR 2017: 111-164], gdzie zakłada się „Wzmocnienie współpracy i zintegrowanego podejścia do rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym” [ibidem: 160-162];
- Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, w opisie Celu 3. Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie [KSRR 2030 2019: 77-87], gdzie podkreśla się, że *Zintegrowane podejście do rozwoju, uwzględniające powiązania funkcjonalne ponad granicami administracyjnymi gmin lub powiatów, wymaga, aby polityka regionalna oferowała i udoskonalała instrumenty pozwalające terytorializować polityki publiczne. Powinna to czynić nie tylko przez współpracę między rządem a samorządem województwa, ale także w skali lokalnej, ponadlokalnej, regionalnej, a nawet ponadregionalnej* [ibidem: 80].

Kompleksowym wyrazem zrozumienia przez Rząd RP potrzeby modyfikacji polityki rozwoju, m.in. na poziomie subregionalnym i lokalnym, jest przyjęty w 2018 r., dokument pt. *System Zarządzania Rozwojem Polski* [SZRP 2018]. Dokument ten jednoznacznie stwierdza, że *Podsystem programowania rozwoju powinien zatem zapewnić integrację interwencji publicznych, w tym działań sektorowych, w układzie wielopoziomym i wielopodmiotowym. ... System powinien być otwarty na współpracę międzyorganizacyjną i udział różnego typu struktur partnerskich, a jednocześnie pozwalać na realizację interesu publicznego, przez ustalenie powiązań pozwalających na zachowanie przez podmioty publiczne rdzenia myśli strategicznej Państwa* [ibidem: 6]. SZRP wskazuje instrumenty zintegrowanego podejścia, obejmując: zintegrowane dokumenty strategiczne, system instytucjonalny, zasady i procedury stosowane przy realizacji działań rozwojowych oraz obszary strategicznej interwencji. Aspekty przestrzenne zidentyfikować można w każdym z wymienionych instrumentów. Na szczególną uwagę zasługuje – w kontekście niniejszej wypowiedzi – system programowania. SZRP zakłada modyfikację tego systemu przez prowadzenie zintegrowanych dokumentów strategicznych, które ustalają cele rozwoju o charakterze strategicznym dla danego terytorium, powiązane z rozwiązaniami w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego. Na poziomie lokalnym SZRP zakłada uchwalanie tzw. Zintegrowanej strategii rozwoju lokalnego – ZSRL (studium rozwoju gminy), która ma być dokumentem obligatoryjnym, a przy tym zastąpić opracowywane dotychczas studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz strategię rozwoju gminy, nie będącej aktualnie dokumentem obligatoryjnym. ZSRL powinna obejmować warstwę kreatywną i regulacyjną zbieżną z obecną treścią studium. SZRP dopuszcza też

uchwalanie nieobligatoryjnej Zintegrowanej strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego – ZSROF. Strategia taka mogłaby być przygotowywana przez związek gmin będących w relacjach funkcjonalnych. Podkreśla się, że zaletą tej strategii, obejmującej obszar wykraczający poza granice administracyjne, byłyby *identyfikacja i priorytetyzacja wspólnych działań, zwiększenie skuteczności i zakresu oddziaływania zainwestowanych środków finansowych, rozwój partnerstwa, współodpowiedzialności i przywództwa, które podnoszą jakość i efektywność polityk publicznych* [SZRP 2018: 18].

Jakkolwiek w chwili pisania tych słów (czerwiec 2020 r.), zapisy SZRP nie zostały wdrożone, to trzeba zauważyć, że Rząd RP przygotował, a Sejm RP przyjął ostatnio⁴ *Ustawę z 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*. Wymieniona regulacja jest aktualnie poddana procedurze legislacyjnej, więc jej los nie jest przesądzony. Warto o niej jednak wspomnieć, gdyż w pewnym stopniu realizuje ona zarówno zapisy wymienionych dokumentów programowych, jak i postulaty autora. Odnosi się to w szczególności do nowelizacji *Ustawy o samorządzie gminnym* [*Ustawa o sg*] i polega na wprowadzeniu do niej art. 10e-10g, będących nowymi przepisami, dotyczącymi opcjonalnego opracowania strategii rozwoju gminy. Określa się zakres problemowy tej strategii oraz konieczność powiązania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego z polityką przestrzenną. W szczególności chodzi o art. 10e ust. 3 pkt 1, 3, 4, 5 i 7 oraz ust. 4. Nowy art. 10g tworzy podstawę prawną do opracowania strategii o wymiarze ponadlokalnym. Zakłada, że w celu jej przygotowania i realizacji gminy mogą współpracować w ramach różnych struktur organizacyjnych, jak: związek międzygminny, stowarzyszenie lub porozumienie międzygminne.

W opinii autora, uchwalenie opisywanej nowelizacji *Ustawy o zppr* będzie istotnym krokiem w stronę poprawy jakości planowania lokalnego w Polsce.

4. Wnioski i rekomendacje

Uwzględniając wyzwania stojące przed kształtowaniem polityki przestrzennej; w skali lokalnej, sformułować można następujące wnioski i rekomendacje.

Najważniejsza obserwacja, dotycząca charakteru tej polityki wiąże się z jej usytuowaniem w postaci jednego z kluczowych instrumentów polityki rozwoju. Polityka przestrzenna, a w tym – planowanie zagospodarowania przestrzennego – to nie jedno z wielu rozwiązań branżowych, ale działalność strukturotwórcza, wpływająca horyzontalnie na większość decyzji związanych z rozwojem i funkcjonowaniem obszaru/terytorium, stanowiącego przedmiot zarządzania.

⁴ W trakcie pisania niniejszego rozdziału.

To podniesienie rangi polityki przestrzennej do wymiaru strategicznego oznacza w praktyce konieczność ścisłego wpisania jej w system rządzenia i współzarządzania. Burzy to tradycyjny stosunek urbanistów do procesów zarządzania lokalnego. To tradycyjne spojrzenie ma dwojaki charakter. Z jednej strony, polega na typowo sektorowej wyniosłości wobec innych działań zarządczych, co wiąże się z przeświadczeniem, że broniąc wartości środowiska naturalnego, krajobrazu, struktur historycznych, ale też tworząc wizje rozwojowe – urbanisci są nieustannie konfrontowani z domniemaną ignorancją tych, którzy nie czytają planów i programów (nie mają wyobraźni przestrzennej). Z drugiej strony, właśnie ze względu na tę ignorancję, w rozwiązaniach przestrzennych zapisuje się niezrozumiałe dla wielu członków społeczeństwa decyzje, może właśnie dlatego, że planowanie zagospodarowania – traktowane jako proces branżowy (czytaj – mniej istotny dla rządzących) – skrywa pewne rozstrzygnięcia⁵.

Tymczasem, podniesienie rangi polityki przestrzennej i wpisanie jej do systemu zarządzania strategicznego niejako wymusza szersze włączanie interesariuszy w proces planowania i to – nie tylko tych – których nieruchomości zagrożone są zmianami ustaleń planu⁶. Upowszechniając debatę publiczną o rozwiązaniach przestrzennych tworzymy **te** areny potencjalnych konfliktów (o których pisze Ostrom), ale też stwarzamy szansę na świadome, społeczne kształtowanie procesów rozwojowych. Ujawniamy napięcia, które w procesie deliberacji można – najpierw lepiej zrozumieć, a potem osłabiać czy nawet eliminować.

W tym kontekście, typowy element planowania strategicznego, którym jest wizja rozwoju terytorium, powinien przybrać dwoisty kształt: ideowy i przestrzenny. Oznacza to, że:

- wizja jako **wyobrażenie ideowe**, powinna opisywać najważniejsze cechy pożądanej przyszłości,
- wizja jako **reprezentacja graficzna**, powinna stanowić szkic koncepcji funkcjonalno-przestrzennej, uzupełniony o wybrane wizualizacje zrozumiałych społecznie elementów.

Z profesjonalnego punktu widzenia, taka formuła opracowania wizji wymaga ścisłej współpracy specjalistów od planowania strategicznego z planistami przestrzennymi i urbanistami, biegłymi w problematyce określonej jednostki terytorialnej. Warto podkreślić, że w epoce dominującej roli telewizji i przekazu ikonicznego, dwupostaciowy zapis wizji stanowi jednocześnie ważny element komunikacji społecznej. Prezentacje graficzne podbudują społeczne rozumienie wizji, które – dzisiaj ujmowane tylko słowami – pozostają poza społecznym postrzeganiem terytorium.

⁵ Znany autorowi architekt i urbanista odpowiedzialny za rozwój jednej z polskich metropolii, gdy był zachęcany do refleksji nt. strategii miasta, mówił półżartem „Moja chata z kraja”. W domyśle – „to nie moja sprawa – ja jestem urbanistą.

⁶ Co jest najczęstszym powodem interwencji mieszkańców.

Stworzenie propozycji uporządkowania systemu planowania subregionalnego i lokalnego w Polsce wymaga najpierw określenia struktury i zakresu tematycznego subregionalnych i lokalnych dokumentów zintegrowanych. W pewnym sensie, lukę tę wypełniły: SZRP oraz projektowana nowelizacja *Ustawy o zppr*. Jest w nich określony sposób powiązania zagadnień przestrzennych i społeczno-gospodarczych oraz ogólne relacje pomiędzy zawartością proponowanych dokumentów w różnych skalach przestrzennych. Drugim, głównym wyzwaniem jest stworzenie modelu koordynacji systemów planistycznych: wojewódzkiego, subregionalnego i lokalnego, z uwzględnieniem problematyki miękkich przestrzeni planowania. Niezwykle cenne – i ujawniające słabość dotychczasowych polskich rozwiązań – są doświadczenia planistyczne aglomeracji poznańskiej [Mikuła 2019]. Wyzwaniem dla kreowania polityki przestrzennej jest bowiem określenie zasad planowania w układach przestrzennych wykraczających poza granice administracyjne gmin. W opinii autora, podstawowy dokument polityki przestrzennej, jakim jest studium uikzp dużego miasta ma merytoryczny sens i powinno być opracowywane w skali obszaru funkcjonalnego. Elementy takiego rozwiązania autor zarysował w przywołanej ekspertyzie dla Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju [Noworól 2014b]. Optymistycznie można założyć, że nowelizacja *Ustawy o zppr* pozwoli na realizację tego postulatu w postaci strategii rozwoju ponadlokalnego, zawierającej model struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Koncepcja miękkich przestrzeni planowania podkreśla znaczenie zdolności do zarządzania obszarem funkcjonalnym w relacji do zakresu jego delimitacji. W tym aspekcie interesujące wydają się wnioski badania tzw. instrumentów terytorialnych, prowadzonych na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w latach 2017-2018 [Noworól *et al.* 2018]. Po badaniach jakościowych, w szczególności odnoszących się do tzw. zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) oraz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), kierowany przez autora zespół rekomendował sposób delimitacji obszarów funkcjonalnych na podstawie zdolności zarządczych a nie tylko wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego. W odniesieniu do zarządzania terytoriami w skali subregionalnej rekomendowano, by delimitacja obszarów funkcjonalnych (miejskich i wiejskich) miała charakter oddolny, związany z możliwościami współpracy terytorialnej oraz autentycznymi powiązaniem i przepływami. Delimitacja obszarów funkcjonalnych powinna umożliwiać prowadzenie skutecznej polityki przez podmioty publiczne, społeczne i prywatne, uczestniczące mniej lub bardziej sprawczo w zarządzaniu procesami rozwojowymi. Podmioty takie powinny potrafić porozumiewać się dobrowolnie w kwestiach: potrzeb, celów, zasad i instrumentów prowadzenia procesów rozwojowych. Oddolne porozumiewanie się wymaga zdolności do współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu i zrozumieniu potrzeb wszystkich partnerów. Niezależnie od obiektywnych, wskaźnikowych przesłanek [Śleszyński 2013], delimitacji nie powinno się więc narzucać ani z poziomu krajowego, ani regionalnego. Poziomy krajowy lub/i regionalny powinny służyć wspar-

ciem merytorycznym i organizacyjnym, animując oddolne procesy porozumiewania się i współpracy. Takie oddolne działanie, polegające na tworzeniu wielosektorowych związków i porozumień powinno pozwolić na wypracowywanie i uzgodnienie w skali subregionalnej wspólnych – aglomeracyjnych koncepcji rozwojowych i projektów wzmacniających miejski obszar funkcjonalny. Ze względu na to, że chodzi o wykreowanie uzgodnionych rozwiązań aglomeracyjnych, szczególnie ważnym partnerem w formułowaniu strategii subregionalnych powinny być organizacje z sektora gospodarczego i pozarządowego, a w tym – z jednej strony – firmy z sektorów kluczowych dla gospodarki subregionalnej i środowiska naukowe, z drugiej zaś przedstawiciele tzw. ruchów miejskich, zwykle skoncentrowane na jakości życia i wrażliwych społecznie kwestiach socjalnych i ekologicznych. Takie łączenie i tworzenie synergetycznych rozwiązań jest niezwykle trudne, bo wymaga określenia wspólnych i odrębnych celów i strategii [Noworól *et al.* 2018].

Wymienione wnioski stanowią zaledwie zestaw przesłanek dla tworzenia ram polityki przestrzennej z uwzględnieniem wymogów współzarządzania. Pozycjonują tę politykę w zbiorze kluczowych decyzji podejmowanych przez wspólnotę terytorialną. Wskazują przy tym konieczność otwarcia warsztatu planisty na interdyscyplinarne impulsy, wśród których ogromne znaczenie ma świadomość interesariuszy. To obszar wymagający szerokich dalszych badań z wielu dziedzin i dyscyplin naukowych, zogniskowanych na ludzkich potrzebach i świadomości tego, że przestrzeń do życia jest unikalna.