

ROZDZIAŁ 1. MODELOWE CECHY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO WEDŁUG KRZYSZTOFA HERBSTA

Tadeusz Markowski

Wstęp

Dr Krzysztof Wiktor Herbst (ur. 1943 – socjolog i działacz społeczny, współzałożyciel Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych. Stopień naukowy doktora uzyskał specjalizując się w zakresie planowania przestrzennego i socjologii miasta. Pracował w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN, a także działał w praktyce planistycznej, gdzie zawodowo zajmował się przygotowaniem programów rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym. Szczególny wgląd i doświadczenie zdobywał pracując w latach 80. w Biurze Planowania Rozwoju Warszawy. Po przemianach politycznych pracował nad reformami administracji samorządowej. Swoje doświadczenia praktyczne i przemyślenia teoretyczno-metodologiczne opublikował w książce pt. *Społeczne uwarunkowania planowania społecznego* [Biuletyn KPZK PAN, z. 147] w 1990 r., a więc w najgorętszym okresie przełomu ustrojowego. Najistotniejsze fragmenty i przemyślenia tej publikacji zawarł w części 5 swojej publikacji pt. *Modelowe cechy planowania*. Są one tak ważne dla polskiej myśli planistycznej i urbanistycznej, że postanowiliśmy je przybliżyć czytelnikom zainteresowanym teorią i praktyką planistyczną.

1.1. Krzysztof Herbst: Modelowe cechy planowania. Analiza wybranych publikacji

Krzysztof Herbst zajmował się pragmatycznym wymiarem planowania przestrzennego, w którym widział nie tylko instrument planistycznej regulacji, ale także instrument sterowania rozwojem lokalnym.

Podczas dyskusji nad modelem planowania przestrzennego należy zwrócić uwagę na związek, jaki występuje między tym modelem i celami, jakie stawia się przed systemem planowania i gospodarowania przestrzenią oraz posiadanymi środkami działania (realizacji celów).

Cele zwykle stawiane przed planowaniem w jednostkach terytorialnych, zarówno te wynikające z samego systemu terytorialnego, jak i z układów nadrzędnych, obejmują szeroki zakres tematów i dziedzin. Znajdujemy tu zarówno ład przestrzenny i racjonalne wykorzystanie przestrzeni, jak i tworzenie właściwego środowiska przestrzennego czy ochronę zdrowotnych, biologicznych i ekologicznych warunków środowiska naturalnego. Występują też cele społeczne, takie jak: poprawa jakości życia, integracja społeczna oraz gospodarcze: wzrost gospodarczy, poprawa efektywności itp.

Zakres celów planowania jest wynikiem oddziaływania różnych poglądów (i różnych praktyk). Należy wymienić przede wszystkim stanowisko, w którym stwierdza się, że celem planowania przestrzennego jest stworzenie warunków realizacji zamierzeń gospodarczych. Stanowisko to jest zgodne z praktyką traktowania przestrzeni przede wszystkim jako zasobu dającego się wykorzystać w procesie gospodarczym lub ogólniej: w procesie zaspokajania potrzeb.

Stanowisku temu, jak napisał Autor, odpowiadał model planu jako organizatora rozwoju. Warto ten model zacytować, ponieważ taka wizja planowania przestrzennego w jakimś stopniu tkwi w zbiorowej pamięci środowiska zawodowego, a także politycznego.

Naczelne miejsce w dokumencie planu zajmuje obraz stanu docelowego. Zakłada się, że proces rozwoju daje się opisać jako program inwestycyjny. Ponieważ planowanie o hierarchicznym podporządkowaniu planów stwarza szczególną sytuację, w której cały program działań w jednostce terytorialnej kontrolowany jest przez jeden organ władzy terenowej/plan przestrzenny staje się podobny do planu realizacji pojedynczej inwestycji. Istotnymi cechami planowania staje się etapowanie i kontrola realizacji planu w kolejnych punktach czasowych oraz dążenie do terenowej koordynacji inwestycji podejmowanych przez wzajemnie niepodporządkowane podmioty. Wśród narzędzi planowania występuje między innymi optymalizacja i programowanie liniowe – typowe narzędzia tam, gdzie mamy do czynienia ze zdyscyplinowanym systemem działania i monocentrycznym systemem wartości, pozwalającym hierarchizować cele i porządkować działania według kolejności realizacji.

Zgodnie z tą koncepcją

Podstawowych założeń planu dostarcza władza terenowa. Mają one informować planistę o programie działań a także o hierarchii ważności. Zadaniem planisty jest jedynie podstawienie do takiego równania. czynnika przestrzennego – niezbędnego, aby ostatecznie rozmieścić program inwestycyjny w czasie i w terenie.

Model ten był podawany krytyce przez teoretyków ekonomiki miast. J. Regulski stwierdził w latach 80., że przyjęcie koncepcji „stanu docelowego miasta jest błędem, bo takiego stanu miasto nigdy nie osiąga” [Regulski 1982].

Krzysztof Herbst konstatował, że:

Charakterystyczną cechą sytuacji jest, że władza terenowa nie jest w stanie dostarczyć niezbędnych do realizacji tego modelu planowania informacji. Opisywany model odpowiada w zasadzie modelowi planowania stosowanemu w Polsce w latach siedemdziesiątych. Analiza stopnia aktualności planów w tych latach wykazuje, że obowiązujące założenia i plany nie przewidywały kierunków rozwoju podejmowanych faktycznie pod wpływem intensywnej polityki inwestycyjnej tych lat. Plan przestawał być istotnym narzędziem sprawowania władzy.

Podjmując próbę odtworzenia logiki procesu planistycznego, aparat planowania przestrzennego symulował niektóre funkcje władzy zakładając przez to możliwości – których władze terenowe faktycznie nie posiadały. Problematyka planu rozrosła się więc o założenia rekonstruujące domniemany program rozwoju.

Rozbudowywane programy ponad miarę, często były wykorzystywane przez nomenklaturowych urzędników lokalnych administracji w klientelistycznej formie walki o pozyskiwanie inwestycji i środków z poziomu centralnego. Warto to podkreślić, jeśli patrzymy na skłonności ludzi polityki do centralizacji władzy i środków finansowych w celu politycznej kontroli samorządów terytorialnych.

Niejednokrotnie załącznikiem do planu stały się propozycje polityki realizacji lub zapis uwarunkowań realizacji, czyli zapis działań leżących poza sferą kompetencji organów gospodarujących przestrzenią a istotnych dla realizacji założonego celu. Podejmowano nawet próby proponowania na sesji rady narodowej pakietów uchwał, dotyczących zatwierdzenia planu zagospodarowania przestrzennego wraz z uchwałami dotyczącymi tych polityk i uwarunkowań.

Intersujące i nadal przystające do współczesnych warunków gospodarowania były poglądy na funkcje planu zagospodarowania przestrzennego jako organizatora rozwoju. Cechy charakterystyczne modelu planu jako organizatora rozwoju znajdują także wyraz w specyficznym ujęciu wartości społecznych, jakie winny być realizowane przez plan zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotem zainteresowania planu staje się przede wszystkim problematyka standardów określających docelową stopę życiową mieszkańców, a więc zasoby mieszkań i miejsc pracy, czystego środowiska i usług. Standardy te obejmują także dostępność do tych zasobów. Policzalnymi zasobami są również mieszkańcy i użytkownicy obszaru objętego planem. Dlatego podstawowym wymiarem morfologii społecznej jest struktura wieku pozwalająca wyodrębnić liczby użytkowników poszczególnych typów instytucji: szkół, miejsc pracy, żłobków itp.

W gruncie rzeczy pogląd ten polega na traktowaniu miasta (jednostki terytorialnej) jako systemu charakteryzującego się bogatą siecią sprzężeń (zależności) między różnymi jego elementami. Zarówno teza o korzyściach lokalizacji, jak i podkreślane wielokrotnie istnienie tzw. efektów mnożnikowych i komplementarnych czy wreszcie stwierdzenie, że miasto jest złożonym systemem procesów materialnych i informacyjnych, wskazują na współzależność, w popularnym uproszczeniu, wszystkiego co się dzieje w mieście (lub szerzej – jednostce terytorialnej). Twierdzi się więc, że planowanie i gospodarowanie w przestrzeni służy realizacji celów wybiegających daleko poza problemy przestrzeni. Z kolei realizacja celów, które moglibyśmy określić jako przestrzenne, a więc odnoszących się do środowiska przestrzennego, ochrony, tworzenia warunków zamieszkiwania itp., wymaga skoordynowanego stosowania środków należących do sfery społecznej i gospodarczej. Niemożność osiągania celów systemu przestrzennego bez spełnienia przez inne systemy określonych warunków wydaje się zrozumiała zarówno na gruncie zależności funkcjonalnych, jak i systemowych.

Ten punkt, widzenia stanowi podstawowe uzasadnienie wysuwanej od wielu lat koncepcji formułowania zintegrowanych celów planowania przestrzennego albo nawet postulatu zintegrowania planowania społeczno-gospodarczo-przestrzennego. Chodzi o poszukiwanie wspólnych dla jednostki terytorialnej celów rozwoju i środków realizacji.

Jak widzimy te stwierdzenia nic nie straciły na aktualności, a szczególnie po 2020 r., kiedy w formalnej polityce rozwoju wprowadzono ramowe zasady zintegrowanego planowania rozwoju (patrz *Ustawa o polityce rozwoju ze zmianami z 2020 r.*). Interesujący jest także pogląd autora na sprawę hierarchiczności i integralności planowania.

Proces ten kształtuje układ planistyczny wyższego rzędu, w którym wzajemne sprzężenia między planowaniem społecznym, ekonomicznym, techniczno-technologicznym i przestrzennym umożliwiają badanie, przewidywanie i modelowanie przyszłości we wszystkich jej podstawowych aspektach pisze jeden ze zwolenników koncepcji. Stwierdzenie to jest w pełni słuszne wtedy, gdy mamy do czynienia z planem działań (zadań) prowadzących do zrealizowania celu. Cały tok rozumowania przedstawiony w dużym skrócie, prowadzi do modelu sterowania rozwojem znanego w ekonomii jako „dyrektywne” lub „nakazowe”. Zakłada się tu bowiem milcząco, że istnieje organ wykonawczy dysponujący niezbędnymi środkami działania, przy pomocy których można zrealizować cel. Środki te to nakazy i zakazy obowiązujące podmioty podporządkowane organowi. Tylko na (Zob. J. Kolipiński /59/; J.M. Kochanowski, M. Kołodziejcki /58/, s. 35.) gruncie dyrektywnego modelu zarządzania jest możliwe przeniesienie celów metasytemu (termin J. Kolipińskiego) lub systemu składającego się na ten metasytem – do innego systemu; w tym. przypadku – przestrzennego. A przecież taki właśnie schemat przeniesienia celów z jednego systemu do drugiego jest podstawą koncepcji planowania integralnego.

W rozumowaniu odnajdujemy wyraźne (choć nieuświadomione) odbicie doktryny centralnego źródła celów społecznych. Nie ma znaczenia czy źródło to jest umieszczone na poziomie krajowym, czy w jednostce terytorialnej. Nie tylko motywy, ale i czynniki rozwoju mają charakter centralny (nawet jeśli jest on lokalny – centralny).

Autor wyraźnie krytykował założenia centralnego hierarchicznego systemu planowania jako mało realnego i zwracał uwagę, że integralność planowania może i często

jest interpretowana jako hierarchiczna integralność planów zagospodarowania przestrzennego na różnych poziomach terytorialnej organizacji państwa. Moim zdaniem, jest to wadliwa interpretacja integralności planowania, a *de facto* nawiązując do „socjalistycznej doktryny planowania”. Taka interpretacja jest groźna dla samorządności i podstawowej zasady subsydiarności, na jakiej budujemy odrodzony samorząd terytorialny w Polsce. Trzeba się oczywiście zgodzić ze stwierdzeniem Autora, że:

planowanie i gospodarowanie terenami stanowią jedynie dziedziny, w których realnie stykają się interesy różnych sektorów społecznych i gospodarczych: gospodarki państwowej i organizacji spółdzielczych oraz prywatnych gospodarstw rolnych, zakładów produkcyjnych i usługowych, mieszkańców i struktur administracyjnych, a wreszcie prywatnych, państwowych i spółdzielczych właścicieli ziemi. Mamy ponadto do czynienia ze specyficzną, pozaprawną instytucją, społecznego władania przestrzenią.

W pozostałych dziedzinach gospodarowania i administracji między sektorem uspołecznionym i prywatnym, a także nieformalnymi instytucjami wytworzyły się silne bariery izolujące je od siebie i dość ściśle wyznaczające zakres, miejsce i formy kontaktów oraz system priorytetów. Bariery te nie istnieją i praktycznie nie mogą być wprowadzone w gospodarowaniu przestrzenią (nie dyskutujemy tutaj sensowności takiego rozwiązania). Dlatego też gospodarowanie przestrzenią/planowanie przestrzenne, gospodarka terenami, nadzór architektoniczny i budowlany, jest dziedziną, w której mamy do czynienia ze szczególnie skomplikowanym spletem interesów, motywów działania i zakresów podporządkowania. Stopień skomplikowania i niewielkie podporządkowanie poszczególnych podmiotów organowi władzy terenowej prowadzącemu politykę przestrzenną sprawia, że sterowanie rozwojem nie jest możliwe wyłącznie na zasadzie nakazowej. Konieczne jest jednak stosowanie zarówno parametrycznych, jak i nakazowych metod sterowania.

Stwierdzenie przez nauki ekonomiczne nieskuteczności wyłącznie nakazowych metod sterowania gospodarką nie wymaga szczególnego uzasadnienia dla gospodarki przestrzennej. Jego oczywistość, dotyczy szczególnie stwierdzeń o systemowej naturze jednostek terytorialnych. Jest oczywiste, że dane terytorium nie jest jedynie spójnym czy jednorodnym systemem. Jest ono także obszarem funkcjonowania innych systemów, mniejszych i większych. Istnieją między nimi różne powiązania i zależności, relacje podrzędności i nadrzędności, krzyżowania i rozłączności. Niejednokrotnie jedynym rodzajem więzi łączących określony system z jednostką terytorialną są takie zasilenia (np. infrastruktura techniczna, woda lub powietrze), które nie podlegają żadnej praktycznie reglamentacji ze strony władzy terenowej.

Jego konstatacja z 1990 r. dotycząca potrzeby parametryzacji i decentralizacji systemu planowania przestrzennego pokazuje, że w tej dziedzinie środowisko zawodowe i naukowe nie miało jednoznacznej wizji (i nadal nie ma), jak powinien wyglądać system planowania przestrzennego.

Jeśli przyjąć zgodnie z teorią, że atrybutem systemu jest generowanie celów, to trudno wyobrazić sobie sposób wpływania na ich treść i sposoby realizacji. Jednak nawet pobieżny przegląd środków oddziaływania planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej przekonuje, że są to wyłącznie środki typowo nakazowe. Warsztat tych dziedzin nie wykształcił

praktycznie żadnych metod prowadzenia polityki przestrzennej, które można by określić jako parametryczne. Charakterystyczne jest, że wtedy, gdy środowisko ekonomistów poszukiwało metod „parametryzacji” gospodarki, środowisko planistów wysuwało projekty tworzenia silnych organów centralnych wyposażonych w uprawnienia nakazu i zakazu (Memoriał w sprawie rekonstrukcji planowania przestrzennego, projektowania urbanistycznego i architektonicznego SARP-TUP 1980, TUP, Komitet Specjalny 1981 r.). Jak się wydaje, przyczyny tego stanu rzeczy należy szukać w specyficznym stosunku do przestrzeni, charakteryzującym struktury władzy i administracji gospodarczej, nie wykluczając zainteresowanych środowisk zawodowych. Stosunek ten dobrze określa nakazowa kategoria „dysponować”, przeciwstawiona parametrycznej kategorii „gospodarować”. Pomimo pewnych wysiłków, podjętych w ostatniej reformie, mamy tu do czynienia z systemem dysponowania przestrzenią. Świadczą o tym nawet najprostsze wskaźniki intensywności wykorzystania terenu!

Nie proponujemy obalenia nakazowych instrumentów gospodarki przestrzennej. Jest oczywiste, że dziedzina ta musi dysponować zespołem silnych algorytmów sterowania nakazowego. Zapewnienie skuteczności ich działania zależy zarówno od doskonałości warsztatu planowania, istnienia odpowiednich rozwiązań prawnych i administracyjnych, jak i (przede wszystkim) od pozycji terenowych organów władzy w mechanizmie zarządzania krajem. Temat ten jest przedmiotem stałych zainteresowań kilku środowisk zawodowych i naukowych. **Poza zainteresowaniem znajdują się problemy „parametryzacji” gospodarki przestrzeni.**

Podobnie oczywista jest potrzeba integralnego planowania pewnego zakresu problemów. Przede wszystkim dotyczy to własnych programów działania władzy terenowej. W znacznym stopniu jest to uzasadnione przy opracowywaniu planów podobnych do brytyjskich planów struktury. We wszystkich tych przypadkach cele planu integralnego i jego podstawowe założenia nie należą do dziedziny planowania przestrzennego.

Trzeba podkreślić, że losy planowania integralnego zależą przede wszystkim od stopnia swobody władzy terenowej jako twórcy i wyrażiciela celów lokalnych. Swoboda w proponowaniu mniej lub bardziej zintegrowanych rozwiązań i koncepcji, jakiej wielokrotnie doświadczyli planiści nie wyrażała wpływu planów na rzeczywistość. Była ona raczej związana z centralizacją czynników rozwoju. Planiści próbowali korygować błędy wynikające z tej centralizacji poprzez poszerzanie, zakresu planu (plan zintegrowany) lub poprzez wzmocnienie jego rygorystyki. Jeśli nie byli oni zwykle ograniczani to przede wszystkim dlatego, że ich projekty nie miały realnego wpływu na rzeczywistość. W tej sytuacji zakres i sposób zapisu decyzji niejednokrotnie nie był kontrolowany. Plan zagospodarowania przestrzennego tracił w tej sytuacji użyteczność i znaczenie.

Intersujące dla obecnej dyskusji nad modelem planowania przestrzennego oraz rozwijającego się zintegrowanego planowania rozwoju są poglądy wyrażone przez Krzysztofa Herbsta, w których rozpatrywał planowanie przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze poprzez system dysfunkcji i przyczyn upadającego systemu politycznego. Jest to dlatego ważne wnioskowanie, ponieważ dysfunkcjonalne sposoby działania naszej administracji publicznej na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji państwa zachowały swoistą instytucjonalną „biurokratyczną” pamięć upadłego ustroju.

Rysujący się na podstawie powyższych rozważań alternatywny model planowania eksponuje rolę planu jako regulatora procesów rozwoju o charakterze stochastycznym. Chodzi o proces rozwoju, którego ogólny kształt można przewidzieć. Można określić tempo i kierunek

zmian. Organa władzy są w stanie sterować procesem rozwoju do pewnego stopnia (tzw. sterowanie parametryczne). Nie jest jednak możliwe ani sensowne rozpisanie aktywności podejmowanych przez najróżniejsze podmioty charakteryzujące się odmienną wielkością, dynamiką, możliwościami działania i celami na poszczególne zadania i uporządkowane sekwencje czasowe, organizacyjne itp.

W opisywanym modelu siły rozwojowe znajdują się, *ex definitione*, poza planem i możliwościami jego oddziaływania. Zadaniem planu jest jedynie pewne uporządkowanie w przestrzeni strumienia działań będących nośnikiem rozwoju. Regulacja ta dokonuje się oczywiście w imię pewnych wartości.

Podstawową wartością jest założenie swoistego (*toutes proportions gardees*) leseferyzmu w dziedzinie gospodarowania przestrzemią i aktywności w przestrzeni. Plan taki dopuszcza w założeniu wszelkie formy aktywności zorganizowanych i spontanicznych. W założeniu też ogranicza on swoje interwencje do minimum, koncentrując się w zasadzie na:

- zapewnieniu warunków bezpieczeństwa (plan przeciwdziała powstawaniu zagrożeń środowiska i szkodliwemu wpływowi jednych aktywności na drugie),
- zapewnieniu obsługi aktywności przez sieć infrastruktury technicznej i komunikacji,
- kojarzeniu grup aktywności, których sąsiedztwo, współpraca czy wzajemne nakładanie się lub uzupełnianie pod pewnymi względami może przynieść dodatkowe wartości.

Poprzez swobodną politykę lokalizacyjną plan umożliwia samostrukturalizację aktywności, a także samostrukturalizację społeczną, w przestrzeni. Następuje to wskutek działania praw ekologii i w zasadzie jest wtórnym efektem rozwoju.

Podstawową wartością planu, jest zapewnienie minimum bezpieczeństwa. Rozumiemy przez to czystość środowiska, zapewnienie minimalnych warunków aktywności podmiotów gospodarczych, podmiotów organizacji społecznej i mieszkańców oraz zapewnienie podstawowych warunków bytowych. Standardy opisujące te warunki bezpieczeństwa nie przybierają postaci celów do osiągnięcia w założonym horyzoncie czasu. Są to parametry określające minimum warunków, które muszą być stale utrzymane (w całym okresie obowiązywania planów).

Plan określa też sposób zabudowy. Możliwe są rozmaite typy ustaleń. Najprostszy zestaw reguł powoduje, że strumień niezależnych od siebie instytucji składa się na względnie uporządkowany efekt przestrzenny. Możliwe jest także ustalenie takiego zestawu reguł, który zbuduje żywy i znaczący język przekazujący poprzez formę przestrzenną podstawowe wartości i hierarchie społeczne.

Wymieńmy na końcu wartość podstawową. Wobec planu wszyscy są równi. Plan w zasadzie nie przeznaczają terenów dla konkretnych inwestorów. Narzędziem sterowania rozwojem jest jedynie badanie zgodności zamiarów inwestycyjnych z typem, użytkowania zapisanym w planie. Plan nie kreuje żadnych podmiotów aktywnych (sił rozwoju). Służy jedynie do porządkowania działania podmiotów, których aktywność, dynamika, mechanizmy wzrostu leżą całkowicie poza nim.

Plan posługuje się prostym zestawem środków. Pierwszym jest określenie podstawowych elementów strukturalizujących obszar objęty planem (komunikacja, infrastruktura, obszary stanowiące węzły, struktury). Drugim podstawowym środkiem jest ograniczanie prawa do wytwarzania czynników szkodliwych (zanieczyszczenia, hałas, podejmowanie aktywności, kolidujących z podstawowymi funkcjami obszaru). Trzecim jest wyznaczenie stref lokalizacji poszczególnych typów aktywności na obszarze objętym planem. Zgodnie z podstawowymi wartościami tego modelu, ilość i rodzaje tych stref są jak najskromniejsze. Swoistym rozwinięciem ww. koncepcji jest model planu – animatora rozwoju. Jego założeniem jest obrona

zagrożonych wartości podstawowych. Do kanonu nauk społecznych i nie tylko społecznych, należy stwierdzenie, że rozwój cywilizacyjny i technologiczny, łatwość komunikacji i związana z masową produkcją organizacja społeczna i gospodarcza osłabiają rolę przestrzeni jako czynnika strukturalizującego aktywność społeczną. Osłabieniu ulegają przy tym funkcje znaczeniowe przestrzeni. Opisy i analizy poświęcone temu problemowi podkreślają patologie procesu i negatywne wartości społeczne, jakie on przynosi.

Kryzys, który dyskutujemy tak często, jest również kryzysem struktury społecznej. Jego przejawy obserwowane były w znanych diagnozach socjologicznych z lat siedemdziesiątych. W opisie S. Nowaka subiektywnie odbieraną (widzianą z żabiej perspektywy) strukturę społeczną charakteryzuje rodzaj socjologicznej próżni pomiędzy organizacją społeczeństwa na poziomie rodziny i grupy przyjacielskiej z jednej strony a poczuciem integracji na poziomie narodu z drugiej strony. Lukę tę pogłębia fakt, że więzi z grupą przyjacielską mają charakter tak ścisły, że można je określić jako rodzinne. Równocześnie odnotowujemy silne poczucie identyfikacji społecznej z najwyższym poziomem wspólnoty społecznej, jaką stanowi naród. Towarzyszy mu słabość lub brak poczucia identyfikacji z pośrednimi poziomami instytucjonalnej i obiektywnej struktury społecznej. Gdyby można było zbudować ideogram więzi społecznych widzianych z tej perspektywy, otrzymalibyśmy według Nowaka, obraz społeczeństwa będącego federacją grup pierwotnych zjednoczonych w narodowej wspólnoty.

W tej samej diagnozie S. Nowak dopatruje się źródeł specyficznego systemu wartości i oczekiwań społecznych w frustracji społeczeństwa na tle nieefektywności instytucjonalnych form organizacji społecznej, zaspokajania potrzeb i sterowania rozwojem.

Struktura społeczna, jak wiadomo, nie powstaje w próżni. Całości społeczne, łączące je więzi i antagonizmy, stan posiadania, wyznawanie wartości powstają pod działaniem takich czynników, jak organizacja aktywności społecznych prowadzących do wytwarzania dóbr i zaspokajania potrzeb, stosunki własności i dysponowanie środkami ich zaspokojenia, struktury interesów czy układy dystansów społecznych i przestrzennych

Przytaczamy najbardziej skrócone wyliczenie czynników strukturotwórczych, aby zwrócić uwagę, że kryzys gospodarki – a więc systemu zaspokajania potrzeb – oraz organizacji w jej aspekcie administracyjnym, gospodarczym i społecznym musiał odbić się negatywnie na stopniu rozwoju struktur społecznych w naszym kraju.

Można więc sądzić, że osłabieniu uległy głównie struktury średniego szczebla, dla których wspólnoty i różnice interesów, więzi i antagonizmy szczególnie często rozgrywają się na płaszczyźnie terytorialnej. Ograniczeniu uległy takie atrybuty struktury społecznej, jak:

- możliwość występowania nieformalnych ogniw struktury jako pełnoprawnych instytucji społecznych,
- możliwość powstawania ekologicznych więzi współpracy,
- możliwość samorzutnego powstawania lokalnych układów gospodarowania (wykorzystania terenu i wymiany usług itp.),
- możliwość powstawania form aktywności i użytkowania środowiska przestrzennego w celu realizacji spontanicznie powstających potrzeb i inicjatyw.

Po diagnozie rozpadu różnych struktur społecznych i gospodarczych i niepewności co do przyszłego rozwoju Autor stwierdził, że:

W tej sytuacji należy poszukiwać modelu planu zagospodarowania przestrzennego, który mogły przeciwdziałać negatywnym skutkom rozwoju. Podstawą modelu jest założenie, że

mamy do czynienia ze stanem osłabienia pewnych rodzajów struktur i wynikającym stąd ograniczeniem dynamiki społecznej, szczególnie na lokalnych poziomach organizacji terytorialno-społecznej.

Opracowując plan należałoby dążyć do przełamania tych tendencji. Środkami oddziaływania byłoby dysponowanie terenami w sposób, który ułatwiałby władanie poszczególnymi obszarami i ich zespołami, istniejącym lub potencjalnym ogniwom struktury gospodarczej, administracyjnej czy społecznej. Jeśli plany poprzednio opisywanego modelu są podatne na inicjatywy i aktywności społeczne w sposób bierny, to ten rodzaj planu ma na celu animację: rozbudzenie aktywności związanych z przestrzenią i szczególnieymi cechami i możliwościami wynikającymi z istniejącego już zagospodarowania.

Plan taki stwarza nie tylko bogate warunki podejmowania aktywności przez różnorodne podmioty społeczne i gospodarcze, ale i warunki do powstawania funkcji i aktywności spontanicznych, równie ważnych, jak te, które mają charakter instytucji formalno-prawnych.

Aby osiągnąć ten cel plan posługuje się nie tylko zapisem zamierzonych działań lub proponowanych sposobów użytkowania przestrzeni. Szeroko wykorzystuje on (lub współtworzy) instrumenty polityki społecznej i gospodarczej. Wykorzystuje też zasadę uczestnictwa społecznego w powstawaniu planów zagospodarowania przestrzennego, do propagowania idei planu i form samoorganizacji społecznej. Ten zestaw celów jest cechą charakterystyczną modelu. Wyznacza on następujące wartości podstawowe:

- a) nowe podejście do zagadnienia priorytetu tzw. interesu ogólnospołecznego stawianego dotąd przed interesem partykularnym (np. interesami lokalnymi);
- b) uznanie prawa do obecności nieformalnych, spontanicznych przejawów życia społecznego w decyzjach planu;
- c) przyjęcie jako modelu aktywności realizowanych na obszarze objętym planem zasady wieloalternatywności, stylów życia, wielości form programowych i przestrzennych.

Wartości te można przełożyć na dyrektywy stanowiące, cele operacyjne planu zagospodarowania przestrzennego.

a) Zadaniem planu jest:

- utrzymanie i sanacja istniejącej substancji, przestrzeni i sposobów użytkowania,
- realizowanie zmian uzasadnionych interesem społeczności (inwestycji itp.),
- realizacja uzgodnionych zamierzeń i potrzeb układów nadrzędnych.

Plan sporządzony w imieniu i interesie ogólnym określonej społeczności respektuje istniejące w ramach tej społeczności podziały, struktury, różnice interesów. Dążąc do realizacji interesu większości minimalizuje straty ponoszone przez mniejszość. Nie powinien też przysparzać jednostkom, nieuzasadnionych zysków ani przynosić strat spowodowanych działaniem takich przypadkowych czynników, jak decyzja o przeznaczeniu (użytkowaniu) określonego terenu (działki).

Plan zagospodarowania przestrzennego nie może być przyczyną ograniczenia aktywności, przedsiębiorczości podmiotów społecznych i gospodarczych na danym obszarze. Dotyczy to:

- sposobu zapisywania przeznaczenia terenów i ustaleń regulacyjnych, które są zwykle zbyt szczegółowe;
- trybu opracowywania planów, ich skali, szczegółowości i aktualności; założenia tego trybu przekraczają możliwości wykonawcze aparatu planistycznego; co staje się zwykle przyczyną blokowania aktywności;

- istnienia sfery, możliwości działania najprostszych, spontanicznych form gospodarowania w przestrzeni bez konieczności spełniania identycznych wymagań formalnych, jak potrzebne przy budowie fabryki.

Plan wyznaczając sposób użytkowania przestrzeni nie może odnosić się jedynie do stanów formalno-prawnych. Sfera zjawisk społecznych realizuje się niejednokrotnie poprzez zachowania, wartości i formy aktywności, które mają cechy instytucji społecznych nie posiadając przy tym charakteru prawnego.

Zadaniem planu nie jest nakreślenie stanu docelowego, lecz harmonizacja rozwoju w całym okresie obowiązywania planu. Dlatego też tworzywem planu nie jest to, co pożądanego, a to, co możliwe. Niesensowne jest więc tworzenie rezerw terenowych bez oparcia o realne możliwości inwestycyjne. Władza, w której imieniu sporządzany jest plan, odpowiada za skutki społeczne podjętych decyzji. W związku z tym, podstawowym zagadnieniem planu jest rozpoznanie wszystkich problemów, konfliktów, kosztów przekształceń oraz skutków zniszczenia ekonomicznych i ekologicznych podstaw egzystencji mieszkańców.

W powyższych wywodach należy zwrócić uwagę na kwestie definiowania interesu publicznego w procesie planowania. Ta kwestia od strony doktrynalnej i praktycznej nie została rozwiązana. Herbst wyraźnie pokazuje, że planowanie na poziomie lokalnym powinno mieć możliwość definiowania i ochrony interesu lokalnego adekwatnego do lokalnej specyfiki. Nierozwiązanym problemem jest także nadmierna szczegółowość ustaleń regulacyjnych w planach miejscowych. Pod tym względem grzechy planowania w PRL-u są przenoszone do współczesnych planów o charakterze regulacyjnym. Jest to jedna z przyczyn szybkiej dezaktualizacji planów, a w konsekwencji inflacji planistycznej oraz presji politycznej do tworzenia specjalistycznych podstaw prawnych do lokalizacji inwestycji w trybie pozaplanistycznym. Autorską propozycję Krzysztofa Herbsty modelu nowych stosunków przestrzennych i narzędzi warsztatu planowania przestrzennego przedstawiamy w całości jako swoistą intelektualną wartość mającą nadal inspirujące znaczenie dla debaty o rozwijającym modelu planowania przestrzennego w Polsce.

Warsztat planowania przestrzennego to zbiór narzędzi analizy, rutyn postępowania, zasad operacjonalizacji celów i metod wewnętrznej kontroli zgodności decyzji z założonymi celami. Mniej czy bardziej świadomie narzędzia te są dostosowywane do wyobrażonego modelu stosunków przestrzennych. Model ten, rzadko dyskutowany, zawiera bogate implikacje społeczne. Równocześnie narzędzia, które były dobierane czy konstruowane ze względu na ten wzorzec, niejednokrotnie utrudniają lub uniemożliwiają realizację innych wzorców urbanizacji.

Warsztat planowania znany z dotychczasowej praktyki planistycznej charakteryzuje ukierunkowaniem na model planu organizatora rozwoju. Jakimi cechami powinien charakteryzować się warsztat planowania? Jaki typ stosunków przestrzennych powinien realizować?

Współczesne miasto jest organizmem społecznym znacznie mniej jednorodnym niż miasta średniowieczne czy wczesnej epoki przemysłowej. Trudno spodziewać się, aby różnorodność współczesnych miast można było opisać przy pomocy jednego modelu stosunków przestrzennych. Nie można więc oczekiwać, że plany zagospodarowania przestrzennego dążyć będą do zrealizowania wizji określonego modelu „dobrego miasta”. Należy raczej proponować, aby ich dążeniem było:

- realizowanie pewnego zespołu wartości podstawowych, określających nie tyle stosunki przestrzenne, co sposób życia;
- rekonstrukcja (na podstawie analiz dotychczasowych dziejów) podstawowych struktur, rozmieszczonych w przestrzeni wartości oraz węzłów gospodarczej, bytowej i kulturowej dynamiki układu;
- ocena oddziaływania czynników wprowadzających zmiany do istniejącego układu i poszukiwania czynników dynamizujących ten układ;
- poszukiwanie odpowiedniej struktury przestrzennej realizacji wielu różnorodnych celów w jednym układzie osadniczym.

Proponujemy tym samym, aby wzorzec urbanizacji miał charakter dynamiczny. Opisowywałby on stan zrównowżenia wielu czynników, aby zapewnić warunki określonej jakości życia i aktywności społecznych, w każdym momencie obowiązywania planu.

Hipotetyczny opis stosunków przestrzennych, jakie wywołałaby realizacja takiego modelu planowania może być dokonany jedynie w formie najogólniejszych zasad. Nie dysponujemy bowiem przesłankami do budowy szczegółowej prognozy. Można oczekiwać, że najistotniejszą zmianę stosunków przestrzennych przyniosłaby zakładana w tym modelu realizacja zasady podmiotowości społecznej w użytkowaniu terenów. Uprawnia ona szerszą gamę podmiotów społecznych do wpływania na stosunki przestrzenne, formę architektoniczną i urbanistyczną. Powstaje w ten sposób szansa rozwoju ekosystemów aktywności i struktury społecznej. Realizacja celów zawartych w modelu i podstawowych wartości nie jest możliwa bez zastosowania całego zespołu parametrycznych metod sterowania w gospodarowaniu przestrzenią. Towarzyszyć im także musi wprowadzenie dotyczących zmian doktryn i narzędzi (warsztatu planowania przestrzennego). Nie będąc w stanie zaproponować szczegółowego projektu nowego warsztatu planowania i gospodarki przestrzennej, przedstawiamy niżej zbiór zasad o podstawowym znaczeniu dla możliwości parametryzacji omawianych dziedzin. Propozycję poniższą można traktować jedynie jako wprowadzenie do dyskusji.

Podstawowym warunkiem wprowadzenia proponowanej metody sterowania jest przyjęcie, że podporządkowane podmioty użytkujące przestrzeń czy działające w przestrzeni, posiadają możliwość wyboru. Innymi słowy, dysponują one alternatywami działań realizujących ich cele, stanowiącymi ich pole wolności (swobody) działania. Pole swobody jest nienaruszalne i ma charakter ustrojowy dla danego terytorium. Jest ono wyznaczone przez ograniczenia o charakterze nakazowym. Wewnątrz niego podmioty dokonują wyborów pod wpływem różnorodnych informacji, z których część stanowią parametry zysków i strat wprowadzone przez organ gospodarki przestrzennej.

Gospodarowanie przestrzenią służy przede wszystkim minimalizacji kolizji (konfliktów) pomiędzy aktywnościami. Chroni też podstawowe wartości przestrzeni, z których typowym przykładem są walory środowiska naturalnego, czy też wartości kultury (i wiele innych). Do tego celu stosuje środki nakazowe ograniczając w ten sposób pole swobodnego wyboru. Służą też temu analizy stanu istniejącego, ukierunkowane na wykrywanie konfliktów.

Wobec planu wszyscy są równi. Zasada ta wymieniona jako charakterystyczna cecha planu – regulatora procesów rozwoju jest podstawową zasadą sterowania parametrycznego.

Planowanie przestrzenne określa warunki aktywności w przestrzeni, formułuje wymagania szczegółowe (w pewnych wypadkach np. gabaryty czy linie zabudowy) oraz typy funkcji dopuszczalnych na danym terenie. Każdy, kto spełnia te warunki i dysponuje odpowiednim terenem, automatycznie otrzymuje odpowiednie upoważnienia do działania.

Specyficznym celem gospodarki przestrzennej jest osiągnięcie określonych standardów. Przede wszystkim dotyczy to warunków bytowych. W dotychczas znanej postaci system

standardów jest typowo nakazowym mechanizmem formułowania celów działania. Dzieje się tak dlatego, że powszechnie stosuje się standardy dyrektywne określające cele, jakie powinny być osiągnięte w każdym z podjętych działań. W efekcie cele te mają charakter o tyle obowiązujący, o ile w ogóle podejmuje się jakieś działania. Często więc wnosimy nowe osiedla zapewniając w nich (mniej lub bardziej) ten dyrektywny standard. Równocześnie nie podejmujemy prób poprawy standardów w zespołach istniejących. Parametrycznym narzędziem sterowania byłoby określenie standardów minimalnych, których naruszenie zobowiązuje do działań interwencyjnych oraz standardów maksymalnych – stanowiących granicę zainteresowania (pomocy) polityki społecznej. Tak zastosowane standardy wyznaczają obszar działań odpowiednich, odpowiedzialnych instytucji. Stanowią też, równocześnie, parametry określające działania inwestorów działających na danym terenie.

Rozwój parametrycznych metod sterowania powoduje bardzo wyraźny wzrost rangi stanu, istniejącego jako czynnika przesądzającego kierunek rozwoju. Zarówno mechanizmy partycypacji, jak i większy stopień swobody działania powodują, że podmioty aktywne (także mieszkańcy), danego terytorium mogą walczyć o respektowanie ich interesów. Mogą też dostosować się łatwiej do wymagań, a także przejmować na siebie rolę dynamizatora rozwoju terytorium (developer) czy organizatora tego rozwoju, a nawet inwestora bezpośredniego. Możliwości te wzmacniają podmiotową rolę użytkownika terytorium (mieszkańców, społeczności, grup przedsiębiorstw). **Punktem wyjścia dla przyszłego rozwoju jest bowiem sterowanie aktywnością istniejących podmiotów.**

Jeśli więc nie występują zasadnicze konflikty, **priorytet w rozwoju uzyskują aktywności już istniejące na danym terenie.** Mechanizmy rozwoju bazującego na stanie istniejącym powodują, że nie istnieje w zasadzie tradycyjne pojęcie terenu zainwestowanego w stopniu wyczerpującym chłonność. Chłonność terenu jest pojęciem technicznym – dopóki nie narusza nakazów zachowania czystości, granic ekologicznych itp. Dalsza rozbudowa jest tylko kwestią pokonania progów techniki i opłacalności przy danych parametrach sterujących.

Parametryczne metody sterowania wywołują potrzebę powstania marketingowych technik rozwijania potrzeb, celów rozwoju i aktywności. Funkcja planu jako administratora aktywności i struktury społecznej skłania do ofertowego przygotowania terenów. Minimalizacja ograniczeń co do treści funkcjonalnej przy precyzyjniejszym określeniu warunków ochrony środowiska i bezpieczeństwa oraz przy względnie uniwersalnym systemie zasileń (infrastruktura techniczna, komunikacja, system informacyjny itp.) powinny być cechami stosunków przestrzennych. Podstawowe znaczenie miałyby tu techniki uspołecznienia planowania. Obejmują one, jak wiadomo, nie tylko udoskonalone metody informowania społeczności i zbierania opinii. Terminem tym obejmuje się również budzenie aktywnych postaw społecznych wobec środowiska przestrzennego, uświadamianie roli więzi ekologicznych i możliwości, jakie płyną z ich wykorzystania dla życia społecznego, możliwości zaspokojenia potrzeb i efektywności działań ekonomicznych.

Znane powiedzenie „small is beautiful” czy analizy efektywności takich form organizacyjnych, jak „Silicon valley” dowodzą, że istotnym warunkiem rozwoju jest istnienie, obok wielkich jednostek gospodarczych, małych, spontanicznie powstających przedsięwzięć rozwijających i eksploatujących niejednokrotnie jeden pomysł czy produkt. Są one często nośnikami najwyższej efektywności i postępu technicznego. Jednocześnie wiele analiz polskich wskazuje na istnienie bogatej sieci aktywności ekonomicznych, wymiany usług i współpracy stanowiącej ważny czynnik tworzenia źródeł utrzymania rodzin. System ten bazuje na spontanicznie powstających układach więzi ekologicznej. W obu przypadkach mamy do

czynienia z rodzajami aktywności, które powstają spontanicznie, często zaczynają od współpracy osób prywatnych. Bardzo często jest to aktywność początkowo niezalegalizowana. Bazą jej jest najczęściej dom mieszkalny lub tereny uznawane za własność sąsiedzka (w sensie społecznym).

Takie koncepcje funkcjonowania gospodarki są w tej chwili dyskutowane w wielu krajach określają je takie terminy, jak „gospodarka mieszana”, „trzeci sektor”, „flexible economy”, „postfordyzm” itp. Wszystkie te pojęcia nie odnoszą się do konstrukcji teoretycznych. Są raczej uogólnieniem obserwowanych fenomenów: funkcjonowania regionów kwitnących gospodarczo, ale nie podlegających wszechobecnym, jak się dotąd wydawało regulom: koncentracji kapitału specjalizacji i standaryzacji produktu i wreszcie, co dla planowania najważniejsze, koncentracji osadnictwa. Do najbardziej znanych i dyskutowanych fenomenów gospodarki regionalnej należą północne Włochy – wielki obszar centralnych i północno-wschodnich regionów państwa. W odróżnieniu od regionu wielkiego, skoncentrowanego przemysłu trójkąta Turyn – Mediolan – Genua rozwój gospodarczy tego regionu oparty jest na tradycyjnych więziach przestrzennych, rodzinnej strukturze gospodarki, funkcjonowaniu systemu pośrednictwa docierającego od central firmy aż do domów rodzinnych. System ten nie tylko nie narzuca charakterystycznej dla form industrialnych koncentracji. Opiera się na pozostałościach tradycyjnej, regionalnej sieci osadniczej i społecznej. Wiąże się więc z odmiennymi modelami cywilizacji i urbanizacji. Z punktu widzenia używanych wyżej pojęć jest to model rozwoju gospodarczego na bazie struktur sublokalnych. Jest wreszcie alternatywą interesującą dla Polski, bowiem wykorzystuje możliwości mikrospołecznych kanałów koncentracji kapitału – formy niedostępnej dla modelu skoncentrowanego uprzemysłowienia.

Wspomniany model rozwoju gospodarczego wydaje się szczególnie atrakcyjny i wart rozważenia przy poszukiwaniu polskiego modelu wychodzenia z kryzysu. Nie mamy tu jednak do czynienia z modelem wyłącznie ekonomicznym. Nowe trendy gospodarowania wykorzystują bowiem walor przestrzennej organizacji tego „mikropotencjału” gospodarczego.

Tego rodzaju aktywności nie są w stanie przebić się przez mur formalności charakterystyczny dla nakazowej metody sterowania użytkowaniem terenów. Jedynym sposobem ich rozwoju jest wypracowanie reguł określających zakres swobody w przestrzeni, dostępny dla każdego, stanowiący niejako „prawo konstytucyjne” i niewymagający żadnych formalności.

Zarówno wykorzystanie tej sfery wolności, jak i opisane wyżej marketingowe rozwijanie potrzeb i inicjatyw, wymaga rozwinięcia akcji propagandowych i informacyjnych, przełamanie silnych barier niezajomości własnych praw i możliwości działania.

Wprowadzenie parametrycznych metod sterowania wpływa na rolę planu w istotny sposób. W zasadzie przestaje on być planem działań określającym, co należy osiągnąć i wyliczającym zadania adresowane do poszczególnych wykonawców. Plan staje się informacją o zamiarach władzy, która go sporządziła, o elementach nakazu stanowiących warunki brzegowe dla działających podmiotów. Podaje też przede wszystkim parametry – warunki działania określające strukturę korzyści i niekorzyści dla adresatów planu; jednostek aktywnych. W związku z tym władza planująca zarówno w okresie obowiązywania, jak i powstawania planu wykorzystuje liczne kanały informacyjne pozwalające weryfikować trafność celów i zakres parametrów sterujących. Dlatego w procesie planowania wielkiego znaczenia nabierają techniki partycypacji społecznej.

Podsumowanie

Partycypacja w planowaniu przestrzennym była jest i pozostaje nadal kwestią nierozwiązaną. Autor słusznie zwraca uwagę na techniki partycypacyjne. Partycypacja to nie tylko konsultacje celem zebrania opinii, poglądów *etc.*, ale to także konflikty ich wywoływania i konieczność zarządzania konfliktami, a to oznacza nie tylko działanie przez informacje, negocjacje i opresję, ale konieczność kompensowania strat oraz przejmowanie korzyści pieniężnych z decyzjach planistycznych.

Partycypacja to nie tylko techniki, jakie może stosować władza i planista, ale także strukturalne (trudno zmienne) uwarunkowania, tj., określona kultura społeczna, samorządność i zdolność do samoorganizacji terytorialnej, postrzegane jako społeczne zainteresowanie wspólnotowymi (lokalnymi sprawami). Tych oczekiwań wbrew pokładanym nadziejom reformatorów ustroju samorządowego nie udało się spełnić. Obserwujemy wręcz odradzające się tendencje centralistyczne i upartyjnienie samorządów. Skutkuje to postępującą alienacją władzy i administracji od lokalnych społeczności, a w konsekwencji odwrót od samorządności obywatelskiej. O możliwościach partycypacyjnego planowania współdecyduje utrwalona pamięć zbiorowa. Na przykład w polskich warunkach oczekiwanie, że wszystko się należy od państwa, władz lokalnych, a partycypacja ma charakter roszczeniowy. Warto więc sięgać do badań nad partycypacją społeczną i problemami, jakie mieliśmy w okresie tzw. gospodarki planowej, gdzie również ujawniały się ukryte interesy ekonomiczne (niejawne czarne i szare rynki) i społeczne różnych grup właścicieli lub faktycznych dysponentów gruntów i nieruchomości. Wiele z tych doświadczeń opisanych w okresie przełomu lat 80. i 90. (czyli odwilży politycznej, z której korzystali intelektualiści związani z planowaniem przestrzennym i KPZK PAN, może być dla nas bardzo pouczające.

Rozważania Krzysztofa Herbsta, jego uwagi i refleksje pokazują, jak trudno jest zmienić społeczną mentalność mimo zmiany ustroju. Pewne cechy, które uważaliśmy za łatwe do zmiany, okazały się zdecydowanie silniejsze. Co gorsza są wykorzystywane (świadomie lub nie) przez populistyczne partie polityczne. Stosunek do interesu publicznego i wartości wspólnych jest głęboko naznaczony propagandą, mentalnością i swoistą obojętnością, czasem wrogością i milczącą akceptacją na zawłaszczanie wartości publicznych jako wartości niczyjej. Musimy też pamiętać, że planowanie przestrzenne w PRL-u mimo wszystko miało większą skuteczność regulacyjną niż obecny patologiczny system, a polska myśl urbanistyczna nie ustępowała krajom zachodnim.

Po analizie tego tekstu możemy postawić wysoce prawdopodobną tezę, że cechy społeczne i historyczne mimo zmiany ustroju nadal determinują planowanie przestrzenne w Polsce. W tej sytuacji wydaje się, że warto wracać do dorobku i poglądów wyrosłych w czasach PRL-u, gdyż mogą być pomocne w reformowaniu systemu planowania szczególnie w warstwie społecznej i instytucjonalnej.

Każdy urbanista uprawiający zawód planisty przestrzennego na użytek władz lokalnych powinien zapoznać się z tymi poglądami w odniesieniu do bieżącej praktyki i określonych ram prawnych, w jakich przychodzi mu działać.