

# ROZDZIAŁ 3. PROBLEMATYKA SPOŁECZNA W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM. KOMENTARZ DO PUBLIKACJI POD REDAKCJĄ BOHDANA JAŁOWIECKIEGO

Iwona Sagan

## Wstęp

Debata na temat roli planowania przestrzennego w rozwoju społeczno-gospodarczym toczy się niemal nieustannie przez wszystkie dekady powojennego rozwoju kraju. W kolejnych etapach przemian, nawet tych, dla których cezurą była zmiana systemu politycznego, kwestia planowania przestrzennego dyskutowana była w kontekście jego ograniczonej roli sprawczej, czyli słabości prawno-decyzyjnej oraz oderwania od planowania gospodarczego i podporządkowania decyzjom zapadającym w jego łonie. Kwestie społeczne, ze swej natury wymagające horyzontalnie zintegrowanej, wieloaspektowej polityki planistycznej ginęły rozproszone w branżowych planach gospodarczych, a zbyt słabe planowanie przestrzenne nie było w stanie chronić społecznych potrzeb i interesów.

Zeszyt 134 Biuletynu KPZK PAN zredagowany w 1987 r. przez Bohdana Jałowickiego ujmuje problem modelu planowania przestrzennego w perspektywie problematyki społecznej. Publikacja zredagowana została w schyłkowym okresie upadającego systemu i rodzenia się nowej perspektywy społecznej, która już za dwa lata ma stać się nowym porządkiem społeczno-gospodarczym. Nowatorskie podejście na plan pierwszy wysuwające cele społeczne planowania przestrzennego stało się jednym z wyznaczników zmian, które po 1989 r. formowały nowy system wartości planistycznych.

Wkład Bohdana Jałowickiego w rozwój polskich badań społecznych, a w tym społecznych badań przestrzennych, ze szczególnym uwzględnieniem badań miejskich jest

fundamentalny. Sposób uprawiania studiów miejskich i szerzej, regionalnych analiz przestrzennych przez B. Jałowieckiego wpłynął na silną interdyscyplinarną tych badań. W zdominowanych przez badania fizjonomiczno-morfologiczne studiach przestrzennych Jałowiecki skutecznie zaszczerpał dorobek polskich socjologów miasta [Wallis 1971; Pióro 1982], wprowadzając nurt ekologii społecznej do geograficzno-przestrzennej tradycji badawczej, a tą drogą także do praktyk planistycznych. Zaslugą Jałowieckiego było przenoszenie na grunt polskich badań dorobku francuskiej tradycji badawczej, w tym prac Henriego Lefebvre'a, którego *prawo do miasta* jest dziś powszechnie przywoływaną zasadą zrównoważonego i uspołecznionego planowania miast. Jego wkładem w otwieranie polskiej nauki na najnowsze badania światowe było również przetłumaczenie na język polski przełomowej Kwestii miejskiej M. Castellsa [1982], która zmieniła sposób uprawiania i rozumienia studiów miejskich w Polsce, i do której odwołuje się jeden z artykułów omawianego biuletynu autorstwa W. Błasiaka [1987].

Prace Jałowieckiego sprawiły, że socjologia miasta została silnie uprzestrzenniona, natomiast geografia i planistyka uspołeczniona. Jałowiecki podkreślał, że konieczna jest suma różnych, interdyscyplinarnych analiz, aby móc zgłębić rzeczywistość społeczno-gospodarczo-przestrzenną [por. Jałowiecki, Szczepański 2002]. To Jałowiecki [2010] jako pierwszy wprowadził za Lefebvre'em [2009] do polskiej tradycji badawczej pojęcie *społeczne wytwarzania przestrzeni*, które budziło najpierw wiele kontrowersji w naukowym establishmencie, a dziś jest określeniem kanonicznym.

Teksty składające się na zredagowany przez niego zeszyt Biuletynu, a w tym przede wszystkim jego wprowadzenie do tomu, syntetycznie ujmujące wszystkie kluczowe wątki wyraźnie rysujących się i oczekiwanych u progu transformacji zmian są zapowiedzią nowego paradygmatu rozumienia i kształtowania przestrzeni, przywracającego podmiotowość człowieka i społeczności.

### 3.1. Fragmenty wprowadzenia Bohdana Jałowieckiego „Planowanie przestrzenne – w kierunku nowego paradygmatu”

*Od kilku lat pojawia się coraz więcej prac podejmujących zasadniczą krytykę dotychczas obowiązującego i praktykowanego modelu planowania przestrzennego, Model ten wywodzący się z filozofii pozytywizmu, wsparty doktryną technokratycznego modernizmu, funkcjonujący w otocze humanistycznej frazeologii wydaje się coraz bardziej anachroniczny i zupełnie nieadekwatny do współczesnej sytuacji, charakteryzującej się dużą niepewnością i ogromem zagrożeń, wobec których znajduje się przyroda, społeczeństwo i jednostka ludzka, a więc eko- i socjosystem.*

*Rzeczywistość ostatnich dziesięcioleci zaprzeczyła trzem, wydawało się, niepodważalnym dogmatom techniki, planowania i postępu. Stało się zupełnie oczywiste, że gwałtowny rozwój*

techniki sam przez się nie prowadzi do wytwarzania pożądanych stanów rzeczy, a przeciwnie, technika i technologia jest narzędziem, które stwarza co najmniej tyle samo dobrodziejstw co zagrożeń. Planowanie, które miało stać się w rękach społeczeństwa potężnym narzędziem kształtowania rzeczywistości, okazało się instrumentem zawodnym, a możliwości sterowania procesami gospodarczymi i społecznymi oraz kształtowania przestrzeni – bardzo ograniczone. Okazało się wreszcie, że wzrost gospodarczy nie jest wcale równoznaczny z rozwojem, a tym bardziej z postępem, a przeciwnie prowadzić może do kryzysu i regresu.

Istnieje niewątpliwie głęboka sprzeczność między dyskursem ideologicznym planistów, w którym zawarte są deklaracje zamiarów przekształcania świata społecznego a planistyczną praktyką, która charakteryzuje się podwójną redukcją treści społecznych. Pierwsza polega na zamianie przestrzeni „społecznej, czyli przestrzeni określonej przez społeczny charakter dokonujących się produkcji, konsumpcji, wymiany, zarządzania i komunikacji symbolicznej, na przestrzeń wyłącznie urbanistyczną, czyli fizyczną przestrzeń form urbanistycznych” (Błasiak w niniejszym zeszycie Biuletynu). Druga zaś „na zastąpieniu przestrzeni urbanistycznej przestrzenią makiety planu, która zaczyna stanowić rzeczywisty przedmiot planowania” (Błasiak w niniejszym zeszycie Biuletynu).

Wskutek przyjęcia tych założeń planowanie przestrzenne funkcjonuje w swoistej społecznej próżni. Polega to na tym, że plany opracowywane są niejako niezależnie od rzeczywistych procesów politycznych, społecznych i gospodarczych. Planiści nie uwzględniają poza tym oczywistego faktu, że są jednym z wielu i to wcale nie najważniejszym aktorem społecznego wytwarzania przestrzeni, która wytwarzana jest przede wszystkim przez wielkie organizacje gospodarcze i polityczne decyzje aparatu państwowego zgodnie z ich wewnętrzną logiką, a nie z abstrakcyjnie pojmowanymi regułami ładu przestrzennego. Konkretną egzemplifikacją tej sytuacji jest instytucjonalny rozdział planowania przestrzennego i gospodarczego. Pierwsze ma charakter aekonomiczny, drugie zaś – aprzestrzenny.

Warto także w tym miejscu podkreślić, że nurt krytyczny w stosunku do obowiązującego paradygmatu planowania przestrzennego nie ogranicza się bynajmniej do Polski. [...] W [...] artykule, [...] dotyczącym Francji czytamy: "Miasto" jest całością, najbardziej złożoną strukturą, systemem wyposażonym w specyficzne cechy, które trzeba brać pod uwagę chcąc poprawiać sytuację. Rozwój miast nie może być stymulowany jedynie zewnętrznymi inwestycjami harmonijnie rozmieszczonymi na danym terytorium; powinien on być planowany i organizowany od wewnątrz. Rozproszone interwencje podejmowane w imię podstawowych zasad planowania przestrzennego są nieoperacyjne, jeżeli nie są przetworzone lokalnie i zharmonizowane. Jeżeli nie biorą pod uwagę miasta jako całości, istnieje ryzyko, że będą nie tylko daremne, ale wręcz szkodliwe" [Ganne 1985: 26].

Zasługą nurtu krytycznego jest także uwypuklenie faktu, że planowanie przestrzenne ma charakter polityczny. Ten oczywisty fakt był i jest nadal zawoalowany przez 'fałszywą świadomość' planistów, którzy pragną być traktowani częściowo jako neutralni eksperci wyposażeni w techniczną i społeczną wiedzę, niezbędną do racjonalnego kształtowania przestrzeni, a częściowo chcieliby występować w roli demiurgów, sprawców rzeczywistości.

Czym więc w świetle istniejącej na ten temat wiedzy jest planowanie przestrzenne? Jest ono zespołem procedur i technik wykorzystywanych w celu zawłaszczania i organizowania przestrzeni w interesie klas, warstw i grup sprawujących władzę w społeczeństwie. Jest więc planowanie przestrzenne narzędziem sprawowania władzy ekonomicznej, politycznej i ideologicznej w dziedzinie wytwarzania i kształtowania przestrzeni. Podmiotem podstawowych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego jest przede wszystkim władza, kierująca się sobie właściwą racjonalnością i kryteriami wynikającymi ze sposobów jej sprawowania.

*Zrozumienie prawdziwej roli i funkcji społecznej planowania przestrzennego jest rzeczą bardzo ważną, jest bowiem niedobrze zarówno dla społeczeństwa, jak i samego środowiska planistów przestrzennych, jeśli bierze ono na siebie gdzie indziej podejmowane decyzje, a jeszcze gorzej, jeśli usiłuje je racjonalizować ex post, cały czas występując w roli neutralnego eksperta.*

*Istniejąca obecnie sytuacja wydaje się paradoksalna. Podstawowe decyzje dotyczące kształtowania przestrzeni kraju, regionów i miast powstają bowiem poza systemem planowania przestrzennego, a jednocześnie instytucje tego planowania zajmują się opracowywaniem coraz bardziej „odrealnionych” planów, przedstawianych jako czynnik kreowania rzeczywistości. Sytuacja ta jednak wydaje się wygodna zarówno dla podmiotów działalności gospodarczych – wielkich organizacji przemysłowych i różnych biurokratycznych instancji, jak i dla samych planistów przestrzennych [...] bowiem zwalnia niejako od odpowiedzialności, przenosząc całą działalność w świat 'neutralnej' techniki, nauki i sztuki.*

*Jedynym wyjściem z tej sytuacji jest upolitycznienie planowania przestrzennego, które na równi z planowaniem gospodarczym powinno stać się podmiotem kształtowania strategii rozwoju kraju. Wymaga to jednak zarówno zmiany sposobu myślenia, jak i nowego ukształtowania struktur organizacyjnych.*

*Każda działalność ludzka rozgrywa się w określonej przestrzeni i dlatego jej planowanie musi odpowiadać na podstawowe pytania każdego celowościowego działania: co?, gdzie?, kiedy?, jak?, za ile? Rozerwanie tego łańcucha, jak to ma miejsce obecnie, powoduje szkodliwe skutki dla gospodarki i społeczeństwa. Niezbędne jest zatem wypracowanie nowego paradygmatu planowania przestrzennego i temu właśnie celowi wydaje się służyć krytyka obecnie funkcjonującego modelu.*

*Równocześnie z upolitycznieniem planowania przestrzennego powinno następować jego uspołecznienie [...]. Uspołecznienie to wymaga identyfikacji, konkretyzacji i harmonizacji interesów społecznych, a interesy te można zidentyfikować tylko w określonej przestrzeni. Ponieważ nie istnieje żaden interes ogólnospołeczny poza interesem zbiorowości jako narodu, niemożliwe jest identyfikowanie i harmonizowanie tych interesów ani w skali całego państwa, ani tym bardziej w skali resortów i branż. Niezbędnym warunkiem uspołecznienia planowania jest więc jego uprzestrzennienie, a szczupłość zasobów narzuca drugi konieczny warunek, ten mianowicie, że planowanie przestrzenne musi być zarazem planowaniem ekonomicznym. Tylko bowiem integralność planowania jest w stanie zapewnić ograniczenie konfliktów w rozwoju państwa, gospodarki i społeczeństwa.*

## 3.2. Dyskusja

Zredagowany przez B. Jałowickiego zeszyt Biuletynu, we wprowadzeniu do którego formułuje on wiele programowych tez koniecznej transformacji planowania przestrzennego, może nadal służyć za inspirację w dyskusji na temat roli i znaczenia planowania przestrzennego w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju.

Diagnoza realizowanej w okresie socjalizmu modelu planowania przestrzennego dokonana przez Jałowickiego trafnie identyfikuje elementy decydujące o jego słabości

w systemie ówczesnego zarządzania. Co jest jednak równie ważne, a dziś jeszcze bardziej czytelne, to społeczne koszty dominacji neopozytywistycznego paradygmatu planowania przestrzennego, który będąc kształtowanym w doktrynie modernistycznego rozwoju społeczno-gospodarczego wzmocnionej centralistycznym planowaniem socjalistycznym, tworzył podwaliny pod budowę potransformacyjnego neoliberalnego dogmatu rozwoju, który nie tylko nie przewyciężył, ale wykorzystał słabości odziedziczone po przednim systemie. W połowie lat 1980. B. Jałowicki zauważa, że nie należy utożsamiać wzrostu gospodarczego z postępowaniem oraz, że bezkrytycznie przyjmowany dogmat wzrostu może prowadzić do kryzysu i regresu, a nie do spodziewanego rozwoju. Dziś, niemal 40 lat później, stwierdzenia te są powszechnie podnoszone w dyskusji na temat kryzysów: środowiskowego, ekonomicznego, społecznego. Oceniając trafność tej diagnozy trzeba mieć na względzie, że była ona stawiana w momencie światowego zwrotu neoliberalnego, który w Polsce miał się dopiero rozpocząć wraz ze zamianą systemu politycznego, i który był oczekiwany jako najbardziej progresywny model rozwoju, zapewniający wzrost dobrobytu społecznego.

Dokonując oceny planowania przestrzennego jako narzędzia kształtowania rzeczywistości społeczno-gospodarczej poprzez tworzenie ładu przestrzennego zapewniającego harmonijny rozwój wszystkich sfer życia człowieka, Jałowicki stwierdzał, że nie spełniło ono swego zadania w systemie gospodarki centralnie planowanej. Podkreślał, że w systemie tym planowanie przestrzenne funkcjonuje w swoistej próżni społecznej. Próżnia ta wynikała z podporządkowania planowania przestrzennego planowaniu ekonomicznemu i sektorowej organizacji gospodarki. W praktyce skutkowało to brakiem umocowania struktur planowania przestrzennego w systemie politycznym. Decyzje aparatu państwowego zapadały w oderwaniu od pryncypiów polityki przestrzennej. W znacznej mierze rolą planistów przestrzennych było uzasadnianie *ex post* słuszności decyzji lokalizacyjnych podejmowanych w łonie sektorów gospodarczych, co Jałowicki uznawał za szczególnie szkodliwe działanie. Instytucjonalne oddzielenie planowania przestrzennego i gospodarczego było potwierdzeniem tej sytuacji.

Upadek socjalizmu nie tylko nie przyniósł oczekiwanej poprawy pozycji planowania przestrzennego w strukturach polityczno-gospodarczych kraju. Uznanie całego systemu planowania centralnego za jedno z podstawowych narzędzi władzy totalitarnej spowodowało odrzucenie i degradację roli planów i planowania. Paradoksalnie dotknęło to przede wszystkim planowanie przestrzenne, w tym urbanistyczne, którego rola w systemie gospodarki centralnie planowanej i zarządzanej była drugorzędna i wtórna w stosunku do planowania gospodarczego. W neoliberalnym modelu gospodarki rynkowej, podobnie jak w systemie socjalistycznym, planowanie przestrzenne zostało podporządkowane decyzjom i interesom sektora ekonomicznego, a jego rola i znaczenie nie uległy wzmocnieniu. Powszechne stało się przekonanie, że nieskrępowana planistycznymi regulacjami wolnorynkowa gospodarka w sposób najlepszy i najbardziej efektywny uporządkuje zagospodarowanie przestrzeni. Analogicznie jak w poprzednim systemie, przestrzeń będąca produktem wytwarzanym społecznie [por. Lefebvre 2009] nie uzyskała należytej rangi i pozycji w strukturach władzy i zarządzania. Warto w tym

miejscu przywołać twierdzenie Manuela Castellsa, że *przestrzeń nie jest «odbiciem społeczeństwa», przestrzeń jest społeczeństwem [...] [1982: 4].* Dzisiejszy, wielowymiarowy kryzys globalny jest potwierdzeniem jedności społeczeństwa i przestrzeni, w której żyje. Ekonomiczna arogancja wobec ładu przestrzennego, czyli koniecznej dbałości o jakość przestrzeni doprowadziła do załamania równowagi środowiskowej i skutkuje pogorszeniem i zagrożeniem warunków życia człowieka. Powszechnie jest traktowanie pojęcia ładu przestrzennego w wąskich, urbanistycznych kategoriach. Tymczasem ład przestrzenny to przede wszystkim jakość środowiska życia człowieka wyrażająca się zarówno jakością przyrodniczą, tworzącą podstawowe ramy egzystencjalne, jak i jakością jego przekształcenia na potrzeby zagospodarowania. Fakt częstego utożsamiania ładu przestrzennego jedynie z estetyką krajobrazu dowodzi nie tylko słabości planowania przestrzennego, ale oderwania go od jego społecznej istoty. Yi-Fu Tuan w 1977 r. w książce *Przestrzeń i miejsce* zawarł najpełniejszą wykładnię przestrzennej natury człowieka i przestrzeni jako immanentnej cechy ludzkiej egzystencji. Książka ta dokładnie w roku wydania diskutowanego zeszytu Biuletynu, czyli w 1987 r. została przełożona na język polski. Koniec dekady lat 80. minionego stulecia, schyłkowy okres totalitarnego systemu władzy był więc w Polsce czasem ożywionej dyskusji tak naukowej, jak i publicznej, przywracającej centralne miejsce i podmiotowe znaczenie człowiekowi i społecznościom. Trudno uznać, że szeroko podejmowane w świecie nauki i praktyki wysiłki przyniosły w pełni satysfakcjonujący rezultat. W praktyce działań społeczno-gospodarczych przestrzeń jest nadal eliminowana z podstawowych potrzeb egzystencjalnych człowieka, zepchnięta na plan drugi w stosunku do aprzestrzennie pojmowanej gospodarki co dowodzi prowadzenia społecznej polityki.

W duchu rozumienia jedności przestrzeni i społeczeństwa Jałowiecki pisał o głębokiej polityczności planowania przestrzennego. Mouffe [2005: 118], czerpiąc z arystotelesowskiej definicji człowieka jako istoty ze swej natury głęboko politycznej, twierdzi, że „polityczność” człowieka i relacji międzyludzkich wynika z antagonistycznego charakteru stosunków społecznych. Polityczność egzystencji człowieka polega na stałym rozwiązywaniu konfliktów, które przybierają nieograniczoną liczbę form i pojawiają się w różnych relacjach społecznych. Przestrzeń jest jednym z najbardziej społecznie konfliktogennych dóbr. Konflikty funkcjonalne wynikające z różnych sposobów użytkowania przestrzeni dotyczą zarówno skali całych układów osadniczych, jak i pojedynczych parcel, które ze sobą sąsiadują. Nieustanna walka o przestrzeń, o dostęp do niej, do jej zasobów, dążenie do zawłaszczania jej na wyłączny i niczym nieograniczony użytek, to stałe życiowe dążenie towarzyszące zarówno indywidualnym jednostkom, jak i zbiorowościom ludzi. Wynika to zarówno z egzystencjalnego znaczenia przestrzeni, jak i idiosynkratyczności jej cech poczynając od lokalizacji. Zatem wszelkie działania planistyczne mające na celu ustanowienie zasad jej wykorzystania są działaniami głęboko politycznymi, dotykającymi istoty konfliktogennej natury relacji społecznych.

Wyparcie politycznego znaczenia planowania przestrzennego z ogólnospołecznego dyskursu jest działaniem głęboko politycznym. W strukturach władzy wykorzystującej

i kontrolującej przestrzeń podmioty planistyczne odpowiedzialne za sposób użytkowania przestrzeni zajmują podrzędną, legislacyjnie słabo umocowaną pozycję. Tymczasem inwestorzy zarabiający na przestrzeni, a więc działający na rynku nieruchomości, w tym deweloperzy, stanowią trzon reżimów władzy lokalnej [Sagan 2000a]. Trudno o bardziej wymowny przykład dominacji sfery ekonomicznej nad przestrzenią. Do zawołowania polityczności planowania, jak słusznie zauważa Jałowiecki, przyczyniają się też sami planiści. Wywodzący się z neopozytywistycznego paradygmatu etos eksperta [por. Sagan 2000b] zakłada eliminację sądów aksjologicznych uznając je za naukowo, a więc też ekspercko nieweryfikowalne. W efekcie planiści nie uczestniczą w sposób aktywny w politycznych procesach decyzyjnych, a tym samym nie wzmacniają politycznego znaczenia planowania przestrzennego pozostawiając decyzje politykom. Formą społecznie zaangażowanego działania planistów przestrzennych jest opracowywanie normatywów planistycznych, które wobec ograniczonych prawnych narzędzi planistycznych nie są w stanie zagwarantować ładu przestrzennego w zagospodarowaniu miast i regionów. Nie są one zatem wystarczającym sposobem ochrony interesu społecznego. Ograniczone i w znacznym stopniu opcjonalne instrumentarium prawne planowania przestrzennego czyni niewalidyczny politycznie zasób, jakim jest przestrzeń, polem dużej swobody działania władzy. Stwierdzenie Jałowieckiego, że planowanie przestrzenne jest narzędziem wykorzystywanym do zawłaszczania i organizowania przestrzeni w interesie klas, warstw i grup sprawujących władzę ekonomiczną, polityczną i ideologiczną nadal adekwatnie wyjaśnia powiązanie prawa, polityki gospodarczej i przestrzennej.

Ocena pozycji politycznej, a tym samym siły sprawczej planowania przestrzennego, z perspektywy kierunku zmian jego modelu nie upoważnia do optymistycznych prognoz. Trudno nie zauważyć, że zasadniczy cel planowania przestrzennego, czyli tworzenie oraz ochrona ładu przestrzennego podlega w praktyce procesowi stałej negocjacji, renegocjacji a w efekcie jest podatny na rozmycie. Analizując kolejne koncepcje dostosowujące model planowania przestrzennego do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, trudno oprzeć się wrażeniu, że to bieżące potrzeby gospodarcze kształtują zasady planowania przestrzennego, a nie na odwrót, czyli, że zasady ładu przestrzennego reprezentowane przez plan kształtują rzeczywistość w wymiarze przestrzennym.

Intensywny proces zmian pryncypiów planistycznych rozpoczął się wraz z zaawansowaną neoliberalizacją sfery publicznej, podporządkowującą jej działanie zasadom wywiedzionym z wolnorynkowej sfery ekonomicznej. Neoliberalny zwrot gospodarek światowych zbiegł się w Polsce z transformacją systemową, co wzmocniło siłę jego oddziaływania. Nałożenie się zmiany systemowej i wszechogarniającego dyskursu neoliberalnego pogłębiło procesy deprecjacji planowania jako działalności publicznej stojącej na straży interesu społecznego. Wzrosła natomiast jego rola jako narzędzia wspierającego rozwój podmiotów sektora gospodarczego. Wobec sposobu funkcjonowania gospodarki neoliberalnej, cechującego się dużą dynamiką zmian i stałą koniecznością szybkiego dostosowywania się do pojawiających się potrzeb i możliwości,

sztywność ustawowych zasad planistycznych, wielostopniowość i długotrwałość procedur zaczęły być postrzegane jako ograniczenie a nie gwarancja zabezpieczenia interesu publicznego. Jako że planowanie przestrzenne stało się elementem polityki neoliberalnej również ono, w zgodzie z jej ideologią, powinno cechować się elastycznością. Elastyczne planowanie (*flexible planning*) miało co prawda mieć nadrzędny, zgodnie z wymogami ustawy opracowany plan, ale jednocześnie powinno umożliwiać jego dostosowywanie i poprawianie pod kątem rodzących się potrzeb. Elastyczność *versus* stabilność ustawowo chroniona to problem, który stał się tematem licznych analiz i opracowań [van Buuren *et al.* 2013; Feiertag, Schoppengerd 2023]. Próba przezwyciężenia tej wewnętrznej sprzeczności było pojawienie się koncepcji „miękkich przestrzeni” (*soft spaces*) o rozmytych granicach (*fuzzy boundaries*), przestrzeni, które ze względu na swą specyfikę wymykają się ustawowemu procesowi planowania, a jednocześnie podlegają szeregowi nowych, pozaustawowych lub wręcz nieformalnych działań planistycznych [Allmendinger *et al.* 2015].

Kolejnym podejściem do dalszego uelastyczniania planowania jest koncepcja *agile planning* najczęściej tłumaczona na język polski jako „zwinne planowanie” co uważam za mało trafne określenie. Raczej chodzi o planowanie przystosowawcze. Koncepcja ta zakłada proces dokonywania zmian w użytkowaniu terenu i sposobie jego zabudowy jako zasadniczy i stały element procesu planistycznego. Kluczowym elementem planowania staje się możliwość jego szybkiej zmiany będącej odpowiedzią na pojawiający się nowy scenariusz wykorzystania terenu [por.: Mehrotra *et al.* 2017]. Jest to planowanie stale ewoluujące, w którym elastyczność i adaptabilność to tylko jeden z wymiarów jego zdolności dostosowawczych. Iteratywność procedury, współdziałanie z interesariuszami, stałe zasilanie cyfrowymi danymi to cechy tego modelu planowania. W ramach koncepcji zakłada się np. istnienie wyznaczonych stref użytkowania terenu, ale pozostawia wolność w indywidualnym zagospodarowaniu parceli i swobodę wprowadzania zmian.

Dążenie do coraz sprawniejszych sposobów dostosowywania planowania przestrzennego do potrzeb „szybkiej polityki” właściwej neoliberalnej doktrynie rozwoju rozmywa jego rolę i znaczenie. Działalność planistyczna coraz bardziej nabiera cech jedynie bieżącego zarządzania przestrzenią a nie jej kształtowania. Efekty tego procesu są czytelne zarówno w zagospodarowaniu przestrzennym miast, stref podmiejskich, jak i całych regionów. Niewątpliwie istnieje konieczność dostosowywania planowania przestrzennego do dynamiki zmian i do nowych potrzeb wynikających z rozwoju. Proponowane elastyczne i przystosowawcze modele nie gwarantują jednak zachowania równowagi między zmiennością a chroniącą ład stabilnością planów. Na tle tej nierównowagi problem słabości politycznej, o której pisał kilka dekad temu Jałowiecki, jest nadal dobrze czytelny i aktualny.

Polityczny wymiar planowania przestrzennego ma zasadnicze znaczenie w kontekście problemu partycypacji publicznej. Jałowiecki antycypując kierunek zmian podkreśla, że upolitycznienie planowania może i powinno dokonywać się przez jego uspołecznienie. Rola społeczności w planistycznych procesach decyzyjnych jest tym



bardziej kluczowa im bardziej uelastyczniany jest proces planistyczny. Udział społeczności w planistycznych procesach decyzyjnych staje się gwarantem zabezpieczenia interesu publicznego, służy upodmiotowieniu obywateli i w końcowym efekcie budowaniu demokracji lokalnej.

W 1987 r. kwestia partycypacji społecznej w procedurach realizowanych przez instytucje i organizacje sektora publicznego nie była tak oczywista. Artykuły zamieszczone w Biuletynie pod redakcją B. Jałowieckiego, poruszające ten temat należały więc do prekursorskich tekstów. Szczególnie dwa spośród rozdziałów, autorstwa Wojciecha Błasiaka i Włodzimierza Mirowskiego podejmują problem włączania społeczności w praktyki planistyczne. Interesujące jest m.in. zwrócenie uwagi przez Błasiaka na redukcję treści społecznych w praktyce postępowania planistycznego. Odwołuje się do niej Jałowiecki w swym wprowadzeniu podkreślając, że przestrzeń społeczna zostaje najpierw zredukowana do przestrzeni urbanistycznej, która następnie jest zamieniana na makietę planu. Proces ten zmienia społeczny przedmiot planowania, którym jest rzeczywistość, wielowymiarowa przestrzeń społeczna w technicznie opisaną przestrzeń fizycznego zagospodarowania. Wywód ten dobrze ilustruje proces postępowania, który zbyt łatwo można wyalienować z żywej, społecznej tkanki miejskiej, uzasadniając podejmowane decyzje koniecznością wynikającą z parametrów technicznych i formalnych wymogów planistycznych.

Rozdział autorstwa Mirowskiego dowodzący potrzeby uspołecznienia planowania urbanistycznego skłania natomiast do pozytywnej konkluzji, że dzięki wysiłkom i publikacjom naukowym, takim jak przywołany zeszyt Biuletynu, dzisiejszy poziom uspołecznienia procedur planistycznych jest nieporównywalny z tym z końca epoki minionego systemu.

Ten optymistyczny komentarz nie upoważnia jednak do pominięcia słabości procesów partycypacyjnych w praktyce przygotowywania planów przestrzennego zagospodarowania i rewitalizacji terenów Dekady stosowania technik partycypacyjnych przyniosły ograniczone rezultaty w doskonaleniu współzarządzania, a przede wszystkim współdecydowania z udziałem wspólnot lokalnych i interesariuszy procesów o sposobach zagospodarowania. Ustawowo obecnie zagwarantowana praktyka włączania społeczności mieszkańców w działania planistyczne ograniczana jest do często zbiurokratyzowanych procedur partycypacyjnych, realizowanych głównie w formie konsultacji społecznych. Nie mają one siły sprawczej, sposób ich przeprowadzania umożliwia znaczną manipulacyjność, a w efekcie zmniejsza zainteresowanie społeczne uczestnictwem w tego typu konsultacjach oraz rodzi postawy frustracji wynikające z braku poczucia rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje. Praktyki partycypacyjne nie są jednak zagrożone jedynie postępującą biurokratyczną kontrolą i formalizacją. Równie poważnym problemem jest reprezentatywność ich uczestników. Uczestnicy konsultacji rzadko reprezentują faktyczną strukturę społeczną wspólnoty, której konsultacje dotyczą.

Próbą przezwyciężenia słabości tradycyjnych form partycypacji jest obecnie coraz powszechniej wykorzystywana deliberacja. Zasadniczą różnicą i mocną stroną technik

deliberacyjnych jest zagwarantowanie reprezentatywności społecznej uczestników deliberacji, a także znacznie bardziej wiążący charakter wypracowanych decyzji.

Deliberacja jest zatem kolejną metodą uspołeczniania procesów decyzyjnych, a w szerokiej perspektywie ratowania demokracji w demokracji. W jej ramach stosowany jest obszerny zestaw technik określanych mianem minipubliki (ang.: *mini-publics*), czyli zgromadzeń obywateli reprezentatywnych dla całej społeczności (makropubliki). Rosnąca liczba demokratycznych innowacji opartych na tej idei rozkwita na całym świecie poczynając od obywatelskich ław przysięgłych, poprzez deliberatywne zespoły planistyczne, konferencje obywatelskiego konsensusu, sondaże deliberatywne, po zgromadzenia obywatelskie, które w polskich miastach przybrały formę tzw. paneli obywatelskich. Techniki deliberacyjne są niewątpliwie bliższe partycypacji rzeczywistej, w której podmioty publiczne i społeczne uczestniczą w procesie decyzyjnym na równorzędnych zasadach.

B. Jałowiecki kończy swoją wypowiedź stwierdzeniem, że uspołecznienie planowania przestrzennego, czyli rzeczywiste kształtowanie przestrzeni w interesie społecznym będzie możliwe jedynie w sytuacji zapewnienia jego integralności z planowaniem ekonomicznym. W tej fundamentalnej kwestii, od 1987 r., czyli od publikacji zeszytu Biuletynu, sytuacja nie uległa zmianie na korzyść. W ciągu minionych dekad liczni badacze i praktycy, m.in. skupieni w ramach i wokół KPZK PAN apelują o integrację planowania przestrzennego i ekonomicznego [por. Markowski 2015]. Nie tylko nie doszło jednak do uspołecznienia planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym, ale wręcz przeciwnie, sfera ekonomiczna wydaje się być jeszcze bardziej odległa i niezależna w swych działaniach i decyzjach. Kolejne proponowane modele planowania przestrzennego, mające na celu dostosowanie do współczesnych wyzwań rozwojowych, raczej coraz bardziej podporządkowują je bieżącym potrzebom podmiotów gospodarczych niż czynią zeń równorzędnego partnera współdecydującego o kierunkach rozwoju. Bez zintegrowania z planowaniem ekonomicznym rola polityczna planowania przestrzennego nie ulegnie wzmocnieniu, uspołecznienie będzie bardziej rytualne niż sprawcze, a ład przestrzenny pozostanie odległą ideą na stale oddalającym się horyzoncie.