

ROZDZIAŁ 6. SKUTECZNE INSTRUMENTARIUM POLITYKI PRZESTRZENNEJ. KOMENTARZ DO PUBLIKACJI JERZEGO REGULSKIEGO, MARII PTASZYŃSKIEJ I EWY KAŻMIERSKIEJ

Aleksandra Nowakowska

Wstęp

Reforma samorządowa wprowadzona w 1990 r. to kamień milowy w transformacji ustrojowej Polski. Jest ona postrzegana zarówno przez ekspertów, jak i społeczeństwo jako wielki sukces i jedna z najbardziej udanych reform ostatnich 30 lat [Trutkowski 2023]. Przemiany ustrojowe doprowadziły do zasadniczych zmian w gospodarowaniu przestrzenią. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć wprowadzenie reguł gospodarki rynkowej, wzmocnioną ochronę prawa własności, wprowadzenie głębokiej reformy samorządu terytorialnego czy reformę finansów publicznych. Konsekwencją tych zmian było dostosowanie (w latach 1989-1994) modelu gospodarki przestrzennej, którego fundament stanowiły dwie ustawy – o planowaniu przestrzennym i prawo budowlane [Śleszyński *et al.* 2018].

Kluczową postacią w budowaniu organizacyjno-prawnych ram dla reformy samorządu terytorialnego i planowania przestrzennego był profesor Jerzy Regulski – człowiek wyjątkowy, świadek historii XX w., wybitny samorządowiec, specjalista od ekonomiki i planowania rozwoju miast. Profesor Jerzy Regulski był osobą o wielkim autorytecie w kraju i za granicą. Opublikował ponad 200 książek i artykułów, wykładał na licznych uniwersytetach. Otrzymał tytuły doktora honoris causa Uniwersytetu Łódzkiego oraz duńskiego Uniwersytetu w Roskilde. Jego koncepcje samorządności i systemu planowania przestrzennego tworzone w latach 80. stały się podstawą do rzeczywistej i gruntownej przebudowy kraju.

Profesor Jerzy Reguński był osobą integrującą ludzi wokół wspólnego celu, potrafiącą motywować do działania na rzecz budowania dobra wspólnego. Był nastawiony na pragmatyczne myślenie i konkretne działanie. Jak wspominał w książce *Życie splecione z Historią* [2014]: *Nie interesowały nas abstrakcyjne rozważania oderwane od rzeczywistości. Chcieliśmy tę rzeczywistość faktycznie zmieniać, a nie o niej jedynie dyskutować. Ale musieliśmy sprawić, aby nasze poglądy ustrojowe zaistniały w świadomości społecznej i świadomości środowisk politycznych. Trzeba było oswajać te środowiska z innym niż dotąd podejściem do spraw ustrojowych. Trzeba było wprowadzać nowe kryteria racjonalności działania władzy, nowe pojęcia i operować nowym językiem. Chcieliśmy zapoczątkować proces przemian, formułując ich cele i zarysowując sposoby ich osiągnięcia. I to się udało, choć droga była długa.*

Odzwierciedleniem takiego sposobu myślenia o transformacji ustrojowej jest artykuł *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań* [Biuletyn KPZK PAN, z. 130 1986] przygotowany przez Jerzego Reguńskiego wraz z zespołem pracowników – Marią Ptaszyńską i Ewą Kaźmierską. Artykuł ten tworzy kanon podstawowej wiedzy o polityce przestrzennej – jej istocie, celach i instrumentach. Pokazuje on kierunki reform w zakresie planowania przestrzennego i stawia kluczowe pytania dotyczące budowania skutecznego instrumentarium polityki przestrzennej.

6.1. Fragmenty publikacji Jerzego Reguńskiego, Marii Ptaszyńskiej, Ewy Kaźmierskiej, *Instrumenty polityki przestrzennej.* *Założenia metodyczne i kierunki badań,* Biuletyn KPZK PAN, z. 130, Warszawa, 1986

1. Wprowadzenie

Polskie badania przestrzenne miały zawsze przede wszystkim nastawienie normatywne, dążono do udzielenia odpowiedzi na pytanie, co należy zrobić. Natomiast podstawową słabością naszego planowania przestrzennego jest to, że nie jest ono zdolne do realizowania wyznaczonych celów. Podstawowym zagadnieniem staje się więc pytanie, jak należy to zrobić. Pytanie jest szczególnie ważne w związku ze zmianami w systemie zarządzania gospodarką. Konieczne staje się wykształcenie systemu instrumentów polityki przestrzennej w sytuacji:

- a) zmiany systemu planowania, polegającej m.in. na zasadniczym ograniczeniu dyrektywności planów a rozwijaniu parametrycznych form oddziaływania,*
- b) uznania wielopodmiotowości gospodarki,*
- c) usamodzielnienia przedsiębiorstw państwowych i podporządkowania ich wyborów kryteriom ekonomicznym,*

d) decentralizacji i zwiększenia uprawnień władz terenowych.

Brak wiedzy o rzeczywistych interesach i sposobach zachowań poszczególnych podmiotów gospodarczych oraz ich możliwych reakcjach na zastosowanie projektowanych instrumentów uniemożliwia kształtowanie tego systemu bez przeprowadzenia równoczesnych wnikliwych badań. [...]

2. Polityka przestrzenna

Państwo jako system znajduje się w ciągłym rozwoju. Rozwój jest dialektyczny, spowodowany jest występowaniem wewnętrznych sprzeczności oraz działaniami mającymi na celu ich likwidację. Zadaniem ośrodków prowadzących politykę jest więc zapobieganie powstawaniu sprzeczności, które stanowiłyby zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania miast, warunków bytu ludności lub systemów ekologicznych.

Istotą polityki jest więc łagodzenie sprzeczności wynikających z różnorodnych konfliktów. Można wyróżnić pięć kategorii tych konfliktów.

- 1) Konflikty wynikające z różnych praw rządzących rozwojem poszczególnych podsystemów. Przykładem mogą być skutki różnego charakteru podsystemów zagospodarowania i funkcji. Zagospodarowanie ulega przemianom w wyniku działań inwestycyjnych. Każda zmiana nie wymaga tylko kapitału, ale i czasu. Można powiedzieć, że zagospodarowanie ma dużą bezwładność, a okres reakcji (okres między podjęciem działań a uzyskaniem skutków) jest stosunkowo długi. System funkcji ewoluuje znacznie łatwiej. Zmiany następują w sposób ciągły. Jest on znacznie elastyczniejszy, a okres jego realizacji krótszy, stąd stale występujące rozbieżności między stanem zagospodarowania a potrzebami poszczególnych funkcji. Takich sprzeczności między różnymi podsystemami miast może być wiele.
- 2) Konflikty pomiędzy interesami różnych podmiotów. Mogą one być bardzo różne. Mogą to być konflikty bezpośrednie, np. gdy dwa podmioty chcą zająć ten sam teren lub gdy działalność jednego z nich powoduje bezpośrednie uciążliwości dla innego (np. w wyniku zanieczyszczeń środowiska). Mogą też być pośrednie, np. w przypadku niedostatecznej ilości zasobów niezbędnych do działalności. Taki konflikt może wystąpić, gdy zapotrzebowanie na siłę roboczą, wodę czy energię jest większe niż odpowiednie zasoby. Zakłady konkurują wtedy o uzyskanie większego udziału.
- 3) Konflikty między różnymi interesami tych samych podmiotów. Występują one wtedy, gdy zaspokojenie pewnych potrzeb danej grupy podmiotów uniemożliwia zaspokojenie innych jej potrzeb. Znane są sytuacje, gdy budowa nowej fabryki niezbędnej do zapewnienia pracy powoduje uciążliwości środowiskowe. Albo spory o przeznaczenie jedynego dostępnego terenu w danej dzielnicy (np. park, szkoła czy centrum handlowe), każdy wybór jest związany z odrzuceniem innej możliwości.
- 4) Konflikty między celami polityki dotyczącej różnych horyzontów czasu. Decyzje korzystne z dzisiejszego punktu widzenia mogą mieć negatywne skutki w dalszej przyszłości. I odwrotnie, wybory korzystne z punktu widzenia długofalowej polityki, mogą wymagać decyzji niekorzystnych dla obecnego zaspokojenia potrzeb ludności.
- 5) Konflikty między celami polityki prowadzonej przez różne szczeble władz publicznych, konflikty celów polityki krajowej, regionalnej i miejscowej. To co jest celowe z punktu widzenia całego państwa może, bezpośrednio lub pośrednio, powodować negatywne skutki dla poszczególnych miejscowości czy grup społecznych. Nie chodzi tu o sytuacje antagonistyczne, ale interesy społeczności lokalnych, regionu czy kraju należą do różnych kategorii i mogą powodować sprzeczności. Przykładem są wszystkie sprze-

ciwy różnych lokalnych grup ludności w związku z uciążliwościami wynikającymi z budowy autostrad czy nowych zakładów przemysłowych.

Polityka przestrzenna jest działaniem celowym, jak to wynika z definicji tego pojęcia. Cele są określone przez podmioty prowadzące politykę. Cele polityki przestrzennej mogą być rozpatrywane na kilku poziomach ogólności. Na najwyższym znajdują się cele generalne polityki prowadzonej przez państwo. Do nich należą: wzrost (rozwój) gospodarczy, społeczny, kulturalny, równość, racjonalność, stabilność, jakość życia i udział społeczeństwa w prowadzonej polityce.

Wśród prac polskich o celach ogólnych polityki przestrzennej pisze J. Goryński [1982], wyróżniając dwie podstawowe kategorie:

- a) „cel równości” wyrażający tzw. egalitaryzmie przestrzennym (tzn. równości przestrzennej szans i ludzi wobec prawa),
 - b) cele ekonomiczne i techniczne (z podkreśleniem zasady racjonalności wszelkich działań)/. B. Winiarski [1976] dzieli ogólne cechy polityki przestrzennej na trzy zasadnicze grupy:
 - 1) ekonomiczne, wyrażające się w dążeniu do zapewnienia optymalnego wykorzystania w danym czasie warunków i posiadanych zasobów oraz optymalnego wykorzystania czynników wytwórczych w procesie gospodarczym,
 - 2) społeczne, dzielące się na dwie grupy:
 - kształtowanie poziomu warunków życia ludności, zaspokajanie potrzeb indywidualnych i zbiorowych,
 - egalitaryzacja poziomu warunków bytowych ludności,
 - 3) ekologiczne, tzn. ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego.
- B. Malisz zaproponował następujący podział głównych celów polityki przestrzennej:
- a) być, przetrwać (cel ten ujmuje całokształt działań ludzkich oraz zasadę ochrony środowiska jako warunek możliwości ich dalszego prowadzenia),
 - b) racjonalnie gospodarować (co można odnieść do celów ekonomicznych w podziale B. Winiarskiego),
 - c) sprawiedliwie dzielić (łączy się to z kategorią celów społecznych u B. Winiarskiego, z celem „równości” w koncepcji zachodniej oraz zasadą egalitaryzmu przestrzennego u J. Goryńskiego).

Przy omawianiu celów polityki, in w wspomnienie zasługuje również klasyfikacja celów, jakie ma do spełnienia planowanie w naszym systemie społeczno-gospodarczym podana przez J. Kolipińskiego [1970: 113]. Wymienia on:

- zapewnienie w danych warunkach otoczenia i przy danych warunkach zewnętrznych maksymalnej efektywności procesów produkcyjnych i usługowych w danej jednostce osadniczej,
- zapewnienie możliwie najwyższej w danych warunkach zewnętrznych i lokalnych stopy konsumpcji,
- umożliwienie takiego użytkowania istniejących zasobów dóbr, aby zapewnić nieprzerwane istnienie danej jednostki osadniczej, a w miarę możliwości i jej rozwój.

Problemowi określenia celów rozwoju miast poświęciło uwagę również wielu zachodnich teoretyków ekonomii miasta. Nie będziemy szczegółowo omawiać ich poglądów, związanych dość ściśle z warunkami gospodarki rynkowej. Warto jednak przytoczyć sformułowania D. W. Rasmussena [1973]. Rozpatrując miasta jako czynnik produkcji stwierdza on, że podstawową przyczyną ich rozwoju jest to, iż stwarzają dodatkowe „użyteczności”. Zdaniem Rasmussena, miasta przyczyniają się do rozwoju społecznego właśnie dzięki tej zdolności, mają one w tym zakresie do spełnienia trzy podstawowe zadania:

- stworzenie korzyści zewnętrznych w produkcji,
- umożliwienie korzyści w skali konsumpcji,
- ułatwienie awansu społecznego ludności.

Zbieżność powyższych sformułowań z poglądami J. Kolipińskiego nie jest przypadkowa. Działanie praw ekonomicznych ma charakter obiektywny, niezależny od systemu politycznego.

Jak podkreślono, powyższe kategorie występują na samej górze drzewa celów właściwych polityce przestrzennej. Ich uszczegółowienie jest konieczne ze względu na prowadzenie bieżącej polityki. Politykę przestrzenną charakteryzuje jednak wielopodmiotowość. Realizacja celów szczegółowych poszczególnych podmiotów prowadzi z reguły do konfliktów interesów.

Określenie celów szczegółowych stanowiących niższy poziom od poziomu celów ogólnych pozostaje pod wyraźnym wpływem aktualnych poglądów na sposób prowadzenia polityki przestrzennej na danym obszarze. W literaturze brak teoretycznej koncepcji celów na tym poziomie. Jedynie na podstawie doświadczeń poszczególnych krajów uwzględniając specyfikę systemu społeczno-gospodarczego, można przedstawić schemat celów szczegółowych.

Kolejnym etapem uszczegółowiania celów polityki przestrzennej jest opracowanie celów operacyjnych, które określają zadania cząstkowe dla poszczególnych uczestników polityki. Cele te mają powodować pożądane zachowanie tych uczestników.

Podmiot polityki musi być jednostką autonomiczną, musi posiadać autonomię, w której zakresie może realizować swoje własne cele. Podmiotami polityki przestrzennej są więc: władze centralne (rząd) oraz władze terenowe [...]. Właśnie do ich zadań należy aktywne organizowanie przestrzeni, a więc świadome posługiwanie się przydatnymi narzędziami, zmierzające do celowego kształtowania, rozwoju i użytkowania obszarów. Z powyższego wynika, że cechą polityki przestrzennej jest jej wielopodmiotowość. Dlatego też ważne jest zagadnienie organizacji podmiotów w państwie, podział zadań i koncepcji (a więc zakres autonomii, możliwości manewru).

Wśród uczestników polityki przestrzennej należy wyróżnić: ludzi (skupionych w gospodarstwach domowych), przedsiębiorstwa, organizacje i inne jednostki prowadzące jakąkolwiek działalność. Wszelaka działalność ludzka ma swój wymiar przestrzenny, który jest jedną z podstawowych cech systemu społeczno-gospodarczego jako całości. [...]

3. Instrumenty polityki przestrzennej

Cele polityki, z natury rzeczy kompleksowe i dotyczące nieco odleglejszego horyzontu czasu, osiąga się przez realizację zadań cząstkowych. Zadania te polegają na spowodowaniu pożądanych zachowań podmiotów gospodarczych albo na użyciu własnych środków, którymi dysponuje dany podmiot, np. w celu zrealizowania konkretnej inwestycji.

Skoncentrujemy tu jednak uwagę na pierwszym rodzaju zadań. Kluczowym problemem warunkującym skuteczność polityki przestrzennej jest bowiem znalezienie sposobów na skłonienie poszczególnych podmiotów do takich zachowań, które byłyby zgodne z celami tej polityki i współprzyczyniały się do ich realizacji. Inwestycje własne władz państwowych i terenowych, w większości przypadków nie stanowią celu samego w sobie, lecz mają charakter infrastrukturalny, a więc kształtują warunki, w jakich działają poszczególne podmioty i w ten sposób wpływają na ich zachowania.

Poszukiwanie właściwego zestawu instrumentów, powinno więc być poprzedzone próbą stworzenia listy różnych możliwych zadań operacyjnych, a więc próbą odpowiedzi na pytanie, czego podmioty polityki mogą chcieć od uczestników gospodarki przestrzennej.[...]

[...] Podmioty polityki przestrzennej, którymi są władze państwowe i terenowe, mają oczywiście w stosunku do podmiotów gospodarczych jeszcze wiele innych celów nie wchodzących w zakres polityki przestrzennej. Władze państwowe i terenowe prowadzą bowiem

politykę społeczną i gospodarczą o znacznie szerszym zakresie niż polityka przestrzenna, która stanowi jedynie element tej pierwszej. [...]

[...] Wiele prac poświęconych zostało instrumentom polityki przestrzennej i ich definicji. W niniejszym opracowaniu przyjmujemy definicję najprostszą i za instrumenty uważamy prawem określone sposoby, jakich podmioty polityki przestrzennej mogą użyć, aby skłonić inne jednostki do dostosowania swych zachowań do celów polityki. Zakres i rodzaj instrumentów zależy od gestii danego podmiotu polityki. Nie można instrumentów tworzyć ani analizować bez jednoczesnego określenia, komu one służą i przez kogo są stosowane. [...]

[...] W konkretnych przypadkach trudno jest jednoznacznie określić stosowane środki jako instrument. W wyniku zastosowania pewnych instrumentów przez jednostki szczebla wyższego tworzone są warunki i ograniczenia, w jakich działają jednostki szczebla niższego, stosując właściwe im instrumenty. Ta sama regulacja prawna będąca instrumentem np. władz centralnych, staje się uwarunkowaniem działań władz terenowych.

Polityka przestrzenna jest procesem ciągłym, którego ramach sukcesywnie podejmowane są różne decyzje. Każda z nich uruchamia pewne instrumenty, które stwarzają ramy działań późniejszych. To przemienianie się instrumentów uwarunkowania najwyraźniej występuje w przypadku działań związanych różnymi horyzontami czasu. Instrumenty stosowane w ramach polityki perspektywicznej tworzą ramy stosowania instrumentów związanych z polityką krótkoterminową.

Jako instrument polityki przestrzennej można np. również traktować kształtowanie struktur prawnych i instytucjonalnych przez władze centralne. Przejęcie ustawy o planowaniu przestrzennym czy ochronie środowiska albo ustalenie struktur centralnych władz w tym zakresie ma istotny wpływ nie tylko na sposoby realizacji polityki przestrzennej, ale również na jej kierunki.

Nasze badanie zajmuje się jednak celami i instrumentami polityki w krótszym okresie. Będziemy więc przyjmować wspomniane struktury prawne i instytucjonalne jako istniejące uwarunkowania, w których ramach polityka przestrzenna będzie realizowana i stosowane będą odpowiednie instrumenty. Instrumenty te mogą należeć do trzech kategorii:

- V. Instrumenty o zasięgu powszechnym, służące do spowodowania pewnych pozytywnych zachowań wszystkich podmiotów na obszarze całego kraju, a więc dotyczące „wszystkich wszędzie”. Mają one na celu powszechne wykształcenie zachowań uważanych za pozytywne. Jako przykład można podać ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw w przypadku podejmowania inwestycji dla ochrony środowiska. Do tego typu instrumentów należy również zaliczyć wszelkie normatywy urbanistyczne.
- VI. Instrumenty kształtujące warunki użytkowania danego terenu, a więc dotyczące „wszystkich w danym miejscu”. Pozwalają one na ustalenie przepisów szczegółowych adresowanych niejako anonimowo. Do tej grupy zaliczyć trzeba również inwestycje infrastrukturalne (transport i in.). Instrumenty te kształtują więc walory użytkowe poszczególnych terenów i w ten sposób różnicują ich atrakcyjność dla różnych użytkowników. Do tej kategorii zaliczamy instrumenty tradycyjne należące do odrębnie traktowanych dziedzin: planowania przestrzennego, polityki inwestycyjnej, gospodarki terenami, podatków, opłat komunalnych. [...]
- VII. Instrumenty kształtujące warunki działania danego podmiotu w danym miejscu (instrumenty indywidualne). Pozwalają one oddziaływać bezpośrednio na określony podmiot w związku z jego wyborem lokalizacyjnym lub też jego działalnością w danym miejscu. Są one stosowane niejako imiennie. Stopień ich rozwoju jest bardzo zróżnicowany. System instrumentów typu administracyjnego jest bardzo rozwinięty. Dochodzą tu nowe możliwości wykorzystania uprawnień przez organy założycielskie dla

oddziaływań typu władczego. Natomiast zupełnie nie zostały wykształcone instrumenty finansowe, które mogłyby obejmować zróżnicowanie opodatkowania działalności, opłat za usługi komunalne, warunków przyznawania kredytów, dotacji itp. Zróżnicowania te mogły by zależeć od:

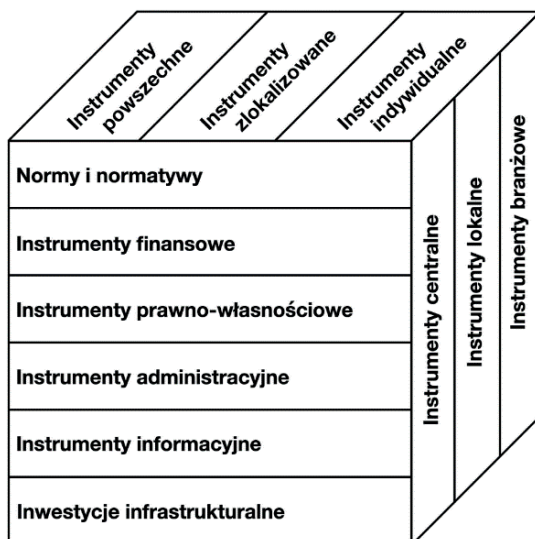
- lokalizacji,
- stopnia zagrożenia środowiska,
- stopnia przyczyniania się do rozwoju miasta czy regionu,
- oszczędności poszczególnych czynników produkcji,
- innych form współdziałania z polityką przestrzenną.

Instrumenty pozwalają na różny sposób oddziaływania na poszczególne podmioty. Wy różnimy sześć grup:

- 1) normy i normatywy, a więc powszechne przepisy określające granice swobody poszczególnych podmiotów, ich przekroczenie podlega karze,
- 2) instrumenty finansowe, a więc system opłat, podatków, cen, kredytów itp.,
- 3) instrumenty prawno-własnościowe, dotyczące władania terenami,
- 4) instrumenty nakazowe, pozwalające wpływać na zachowania w trybie władczym,
- 5) instrumenty informacyjne, pozwalające wpływać na zachowania poprzez informowanie i zachęcanie,
- 6) inwestycje infrastrukturalne, realizowane przez podmioty polityki przestrzennej i zmieniające atrakcyjność i walory użytkowe poszczególnych terenów. [...]

Wreszcie można przeprowadzić klasyfikację instrumentów z uwagi na nadawcę. W tym ujęciu instrumenty dzielą się na stosowane przez władzę centralną, władzę lokalną, władzę lub władze branżowe i inne.

Na ryc. 4 pokazano próbę usystematyzowania niektórych z wymienionych wyżej klasyfikacji instrumentów polityki przestrzennej. Nie wyczerpuje ona całości zagadnienia. Pozwala jednak na wielostronne spojrzenie na poszczególne instrumenty.



Ryc. 4. Instrumenty polityki przestrzennej

Źródło: [Rasmussen 1973].

[...] Systematyzacja ta pozwala dać odpowiedź jednocześnie na trzy pytania dotyczące instrumentu: 1. Kto stosuje, 2. Kogo dotyczy instrument, 3. Jaki jest sposób działania?

4. Problemy badawcze

Obecny stan wiedzy jest wysoce niewystarczający dla zaprojektowania sprawnego systemu instrumentów polityki przestrzennej. W odniesieniu do każdej z sześciu wymienionych poprzednio grup instrumentów nasuwają się zasadnicze wątpliwości wymagające wyjaśnienia. Spróbujmy je wymienić.

I. Normy i przepisy miejscowe

e) powszechne

• Czy zakres powszechnych norm prawnych nie jest zbyt szeroki, w szkodliwy sposób ogranicza swobodę lokalnych ośrodków planowania w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań z punktu widzenia miejscowych warunków?

f) zlokalizowane

• Czy zakres i rodzaj przepisów dotyczących użytkowania terenu jest właściwy z punktu widzenia możliwości prowadzenia polityki przestrzennej?

II. Instrumenty finansowe

• Jakie instrumenty można wprowadzić do zreformowanego systemu? Jaki jest stopień „czułości” przedsiębiorstw na poszczególne instrumenty, tzn. czy dany instrument będzie miał w ogóle wpływ na zmianę zachowań?

• Jaka jest przydatność poszczególnych instrumentów do realizacji określonych zadań operacyjnych?

III. Instrumenty prawno-własnościowe

• W jakim stopniu gospodarka terenami może być narzędziem polityki przestrzennej?

• Nasuwa się tu wiele pytań szczegółowych, np. czy i w jakim stopniu fakt własności gruntu miejskiego ułatwia dysponowanie nim w związku z ograniczeniami wynikającymi z jego zagospodarowania i praw osób trzecich?

IV. Instrumenty administracyjne

• Czy i w jakim stopniu uprawnienia administracyjne władz służą i mogą służyć celom polityki przestrzennej?

V. Instrumenty informacyjne

• Czy i w jakim stopniu informacja i propaganda mogą wpływać na zachowania przestrzenne jednostek gospodarujących?

• O jaką informację chodzi i w jaki sposób ją rozprzestrzeniać?

VI. Inwestycje infrastrukturalne

• W jakim stopniu przedsiębiorstwa są „czule” na korzyści tworzone przez rozwój infrastruktury technicznej?

• Czy poprzez rozbudowę infrastruktury społecznej można kształtować korzyści zewnętrzne, które będą wpływać na zachowania przedsiębiorstw?

Brak wiedzy, o którym wspomniano tu kilkakrotnie, dotyczy również celów polityki przestrzennej i zadań operacyjnych z nich wynikających, a bez ich zidentyfikowania nie można tworzyć instrumentów. Wydaje się więc, że należy opierać programy badawcze na dwu podejściach:

a) problemowym, polegającym na badaniu poszczególnych problemów związanych ze stosowaniem wybranych instrumentów,

b) przedmiotowym, polegającym na poszukiwaniu sposobów działania w celu zrealizowania określonych zadań operacyjnych na konkretnym przykładzie.

Oba podejścia są niezbędne i komplementarne, natomiast metody badań są różne. W pierwszym przypadku poszukujemy wyjaśnienia problemu wcześniej sformułowanego na podstawie ogólnej wiedzy. Metody badań mogą być dobrane elastycznie w zależności od pytania. Mogą więc one być operatywne i efektywne. Jednak odpowiedź będzie odpowiednia do początkowo postawionego pytania, będzie się więc mieścić w granicach określonych przez zakres wiedzy początkowej.

Badania przedmiotowe są znacznie bardziej pracochłonne i skomplikowane metodycznie i dlatego nie mogą dać wyników szybko i są w jakimś sensie mniej efektywne. Jednocześnie tylko przez kompleksowe badanie sytuacji rzeczywistych można formułować nowe problemy. Również tylko ten rodzaj badań może wskazać, jak należy kojarzyć różne rodzaje instrumentów w konkretnych sytuacjach. [...]

6.2. Dyskusja

Ponowna lektura artykułu ujawnia niezwykłą umiejętność prof. J. Regulskiego i współautorów – prostotę wypowiedzi i konkretność w opisywaniu złożonych i zawiłych kwestii. Co więcej, sposób prowadzenia myśli, jej syntetyczność i trafność formułowanych spostrzeżeń pokazuje, że nauka może i powinna być zrozumiała i społecznie użyteczna oraz proponować realne rozwiązania dla otoczenia społeczno-gospodarczego.

Uderzająca jest uniwersalność treści artykułu, pomimo upływu ponad trzech dekad i tworzenia go w dalece odmiennych uwarunkowaniach prawno-systemowych. Tekst stanowi kanon podstawowej wiedzy o planowaniu przestrzennym. Autorzy definiują charakter polityki przestrzennej, jej cele oraz podmioty i uczestników planowania. Dokonują opisu instrumentarium polityki przestrzennej oraz typologii instrumentów, przyjmując różne kryteria analizy i oceny. Odwołując się do literatury przedmiotu pokazują różnorodność podejść do polityki przestrzennej tworząc w ten sposób przegląd myśli i swoistą dyskusję na temat kształtu polityki przestrzennej.

Artykuł dotyka wielu kwestii obecnych w aktualnej debacie na temat systemu planowania przestrzennego. Do cennych i aktualnych wątków analizy zaliczyć należy:

- dyskusję na temat celów polityki przestrzennej;
- podkreślenie konieczności orientacji polityki przestrzennej na skuteczność realizacji celów – przeniesienie akcentu na wdrażanie i egzekwowanie planów przestrzennego zagospodarowania;
- dokonanie przejrzystej systematyzacji i klasyfikacji instrumentów planowania przestrzennego;
- podkreślenie wielopodmiotowości w polityce przestrzennej, która wymusza koordynację i integrację instrumentów i działań;
- wskazanie postulatu pogłębienia wiedzy i badań nad procesami przestrzennymi oraz wyartykułowanie głównych problemów badawczych.

To, co współcześnie jawi się jako szczególna słabość planowania przestrzennego w Polsce, to niska sprawczość i skuteczność w realizacji celów. Problem ten formułowany w omawianym artykule ponad 30 lat temu wciąż pozostaje aktualny. Autorzy tekstu trafnie diagnozują dominację podejścia normatywnego w planowaniu przestrzennym w Polsce, w którym akcent położony jest na identyfikację wartości i celów, a nie na zdolności do ich osiągnięcia. Wyzwanie to wymaga przeniesienia uwagi z pytania co chcemy osiągnąć? (jakie cele) na rzecz pytania jak je chcemy osiągnąć? W rezultacie istniejący system planowania przestrzennego wymaga wzmocnienia pozytywnego podejścia i orientacji na procesy wdrażania i tworzenie skutecznych narzędzi, umożliwiających egzekwowanie ustaleń planów. Współcześnie postulat ten akcentowany jest w m.in. w pracach T. Markowskiego [2015] czy D. Drzazgi [2018]. Kluczowym problemem warunkującym skuteczność polityki przestrzennej jest bowiem znalezienie sposobów i narzędzi na skłonienie poszczególnych podmiotów do takich zachowań, które byłyby zgodne z celami polityki przestrzennej i współprzyczyniały się do ich realizacji.

Ekspozowanym wątkiem w artykule jest wielopodmiotowość polityki przestrzennej, prowadząca z reguły do powstawania konfliktów. Jak wskazują autorzy artykułu źródłem konfliktów przestrzennych są m.in. interesy poszczególnych podmiotów, konflikty wynikające ze sprzeczności celów podmiotów różnych szczebli zarządzania krajem i sektorowych polityk publicznych czy występowanie różnych praw rządzących rozwojem podsystemu zagospodarowania i funkcji [Kamiński 2002; Dubel 2003]. Mamy bowiem do czynienia z dialektycznym charakterem procesów rozwoju, w którym sprzeczności i konflikty są immamentną cechą. W tym kontekście polityka przestrzenna postrzegana jest przez autorów jako interwencja publiczna dążąca do neutralizowania konfliktów i zapobiegania sprzeczności stanowiących zagrożenie dla rozwoju układów przestrzennych. W ich rozwiązywaniu szczególnego znaczenia nabiera proces planowania przestrzennego uwzględniający współpracę instytucjonalną i partycypację społeczną. Jak wskazuje J. Zaucha [2007] polityka i planowanie przestrzenne może być postrzegane jako narzędzie rozładowywania konfliktów przestrzennych, a proces planowania jest w tym przypadku ważniejszy niż jego efekt. Udział w tym procesie wszystkich zainteresowanych podmiotów sprawia, że poprawia się efektywność fazy realizacji ustalonych planów.

Odpowiedzią na te wyzwania powinna być także wzmocniona koordynacja i integracja planowania przestrzennego zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i sektorowym (to co autorzy artykułu określają mianem terenowej koordynacji). Problem ten ekspozowany jest obecnie m.in. w pracach T. Markowskiego [2011a], G. Korzeniak [2011] czy D. Drzazgi [2015]. Proces integracyjnego podejścia do planowania rozwoju wyrażają postulaty uspoźniania i łączenia strategii, polityk, planów i działań. Integrowanie jest celem operacyjnym, sposobem działania służącym osiągnięciu celów strategicznych, uniknięcia sprzecznych polityk i uzyskania sustensywnego rozwoju oraz rezultatów gwarantujących sytuację *win-win* [Markowski 2015].

W artykule wybrzmiewa także postulat uwzględnienia specyficznych i zróżnicowanych uwarunkowań rozwoju oraz dostosowania do nich instrumentarium planowania

przestrzennego, to, co wspólnie określamy mianem terytorialnego ukierunkowania polityki i planowania rozwoju. Autorzy artykułu piszą o problemie stosowania *jednolitych instrumentów w całym kraju pomijających różnice regionalne* (s. 32) czy też o konieczności poszukiwania *optymalnych rozwiązań z punktu widzenia miejscowych warunków* (s. 29). Jest to zagadnienie zyskujące na znaczeniu w aktualnej dyskusji, i akcentowane w zdecydowanie szerszym zakresie [Markowski 2011; Żuber 2011; Zaucha *et al.* 2015; Nowakowska 2017; Noworól, Noworól 2018]. Jego konsekwencją jest formułowanie postulatów podejścia funkcjonalnego w planowaniu i spojrzenia w tym procesie poza granice administracyjnej jednostek terytorialnych. [Nowakowska 2015; Drzazga 2019]. To z kolei wymusza większą elastyczność planowania przestrzennego i wzmocnienia instrumentarium dla obszarów funkcjonalnych. Jak pisze T. Markowski [2013], obserwacja rzeczywistości poszczególnych krajów wskazuje na rosnącą potrzebę elastycznego dostosowywania narzędzi w zależności od takich uwarunkowań, jak faza rozwoju danego miasta czy układu metropolitalnego, lokalne tradycje gospodarowania gruntami itp. Należy jednak uwzględnić, że w postulatcie tym chodzi o pogłębienie elastyczności planowania, a nie elastyczności samych planów, która mogłaby prowadzić do oportunistycznych zachowań różnych użytkowników przestrzeni i zwiększenia chaosu przestrzennego [Nowak 2022].

W artykule silnie podkreślana jest także konieczność prowadzenia pogłębionych badań i wzmocnienia roli analiz naukowych w planowaniu przestrzennym. Autorzy wskazują dwa podejścia do programów badawczych: (1) podejście problemowe polegające na badaniu poszczególnych problemów związanych ze stosowaniem wybranych instrumentów, (2) podejście przedmiotowe polegające na poszukiwaniu sposobów działania w celu zrealizowania określonych zadań operacyjnych na konkretnym przykładzie. Wspólnie w debacie nad planowaniem przestrzennym mocno podkreślana jest kwestia analiz zarówno z perspektywy powiązania z zagadnieniami sektorowymi, jak też z perspektywy stosowania poszczególnych instrumentów planowania przestrzennego [Lorens, Martyniuk-Pęczek 2010; Drzazga 2015]. Istniejąca luka wiedzy o procesach przestrzennych zachodzących w Polsce mocno wybrzmiewa także przy okazji badań i analiz poświęconych chaosowi przestrzennemu [Kowalewski *et al.* 2018; Nowak *et al.* 2022]. Wyzwaniem pozostaje oparcie planowania przestrzennego na kompleksowych i rzetelnych danych i pogłębionych analizach zgodnie z ideą polityki opartej na dowodach (*evidence place policy*).

Podsumowanie

Zaskakująca jest aktualność wiedzy i postulatów sformułowanych w artykule napisanym ponad 30 lat temu (z zastrzeżeniem i uwzględnieniem, że artykuł ten powstał w dalece odmiennych warunkach ustrojowych), które wciąż stanowią istotny punkt odniesienia w prowadzonej obecnie dyskusji na temat skuteczności planowania i polityki przestrzennej. Ta aktualność treści artykułu prowadzi do dwóch refleksji. Po pierwsze, transformacja systemu planowania przestrzennego ze swej natury jest procesem powolnym i długookresowym. W dużej mierze zależy ona od ładu instytucjonalnego tworzonego nie tylko przez instytucje formalne (rozwiązania prawne, systemowe, finansowe), ale także instytucje nieformalne, takie jak normy zwyczajowe, rutyny czy interpretacje prawne. Transformacja ta wymaga zmian w świadomości społeczeństwa i planistów oraz kulturze planowania przestrzennego. Skutecznym sposobem przełamania tej ułomności instytucjonalnej jest profesjonalizacja służb planowania przestrzennego o charakterze publicznym lub semi-publicznym, które gwarantują wysoką jakość tego procesu, kontynuację wiedzy i samodoskonalenie metodologii planowania przestrzennego [Markowski 2010].

Po drugie, uwzględniając długookresowość ewolucji systemu planowania przestrzennego, należy jednak stwierdzić, że w budowaniu skutecznej polityki przestrzennej w Polsce istnieją ogromne zaniedbania. Dotyczą one przede wszystkim tworzenia zintegrowanego systemu oraz kompleksowego i komplementarnego instrumentarium planowania przestrzennego. Pomimo upływu ponad trzech dekad trudno jest nie zgodzić się z autorami wskazującymi, że *gospodarka przestrzenna i jej instrumentarium pozostaje na marginesie przemian strukturalnych oraz bieżącej polityki państwa* (s. 31). Niezrozumienie istoty i znaczenia planowania przestrzennego w procesach kształtowania rozwoju jest jedną z przyczyn licznych konfliktów, chaosu przestrzennego oraz utraty potencjału rozwojowego Polski.