

Karpaty łączą - mechanizm konsultacji i współpracy dla wdrażania Konwencji Karpackiej

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ SZWAJCARIĘ W RAMACH SZWAJCARSKIEGO
PROGRAMU WSPÓŁPRACY Z NOWYMI KRAJAMI CZŁONKOWSKIMI UNII EUROPEJSKIEJ

Lider projektu



Partnerzy



Projekt objęty Patronatem Honorowym:



Ministra Rolnictwa
i Rozwoju Wsi



Ministerstwo Sportu i Turystyki

Ministra Sportu i Turystyki



MINISTERSTWO ŚRODOWISKA

Głównego
Konservatora Przyrody



Marszałka
Województwa
Podkarpackiego



Marszałka
Województwa
Małopolskiego



Konwencji Karpackiej

Projekt objęty Patronatem Medialnym:



TVP Kraków



TVP Rzeszów



Polskiego Radia Rzeszów



Gazety Wyborczej Kraków

ZINTEGROWANE PLANOWANIE ROZWOJU – założenia systemowe

Tadeusz Markowski

KPZK PAN

TUP

Założenia i zasady kierunkowe budowania systemu opracowane na podstawie
dyskusji warsztatowej przez Zespół

Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN,
Towarzystwa Urbanistów Polskich oraz zaproszonych ekspertów

Sromowce 24- 25 września 2015

Potrzeba nowego podejścia do planowania publicznego:

- zmiana wiodących czynników uzyskiwania przewag rozwojowych,
- kapitał terytorialny (terytorializacja a deterytorializacja gospodarki)

Kapitał terytorialny a relatywność obszaru funkcjonalnego – dylemat granic administracyjnych

Diagnoza planowania publicznego

Jak wygląda rola planowania na poziomie wojewódzkim?

Na tym poziomie najlepiej widoczna jest bezsensowność obecnego dychotomicznego systemu. Mamy na poziomie województwa obligatoryjną strategię rozwoju, opracowywaną w trybie proceduralnym regulowanym ustawą o rozwoju regionalnym oraz obligatoryjny plan zagospodarowania przestrzennego, który nie ma de facto żadnej mocy sprawczej. Uchwalany i uzgadniany jest on wg innej procedury regulowanej ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym. Każda z ustaw zakłada formalną współzależność a czasami wręcz zgodność tych dokumentów. Jednakże najczęściej są to dokumenty mało ze sobą powiązane.

Na szczeblu gminnym mamy do czynienia z podobnym problemem, chociaż strategia rozwoju gminy nie jest dokumentem obligatoryjnym. W polskiej praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego mamy, obligatoryjne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, które ze względu na biurokratyczne i sztywne procedury opracowywania i uchwalania - w dynamicznie zmieniających się miastach są już niekatulane w momencie uchwalania.

Coraz częściej uchwalane są lokalne strategie rozwoju, która są tworzone w całkowicie innym kontekście politycznym i wykorzystywane najczęściej, jako element gry wyborczej.

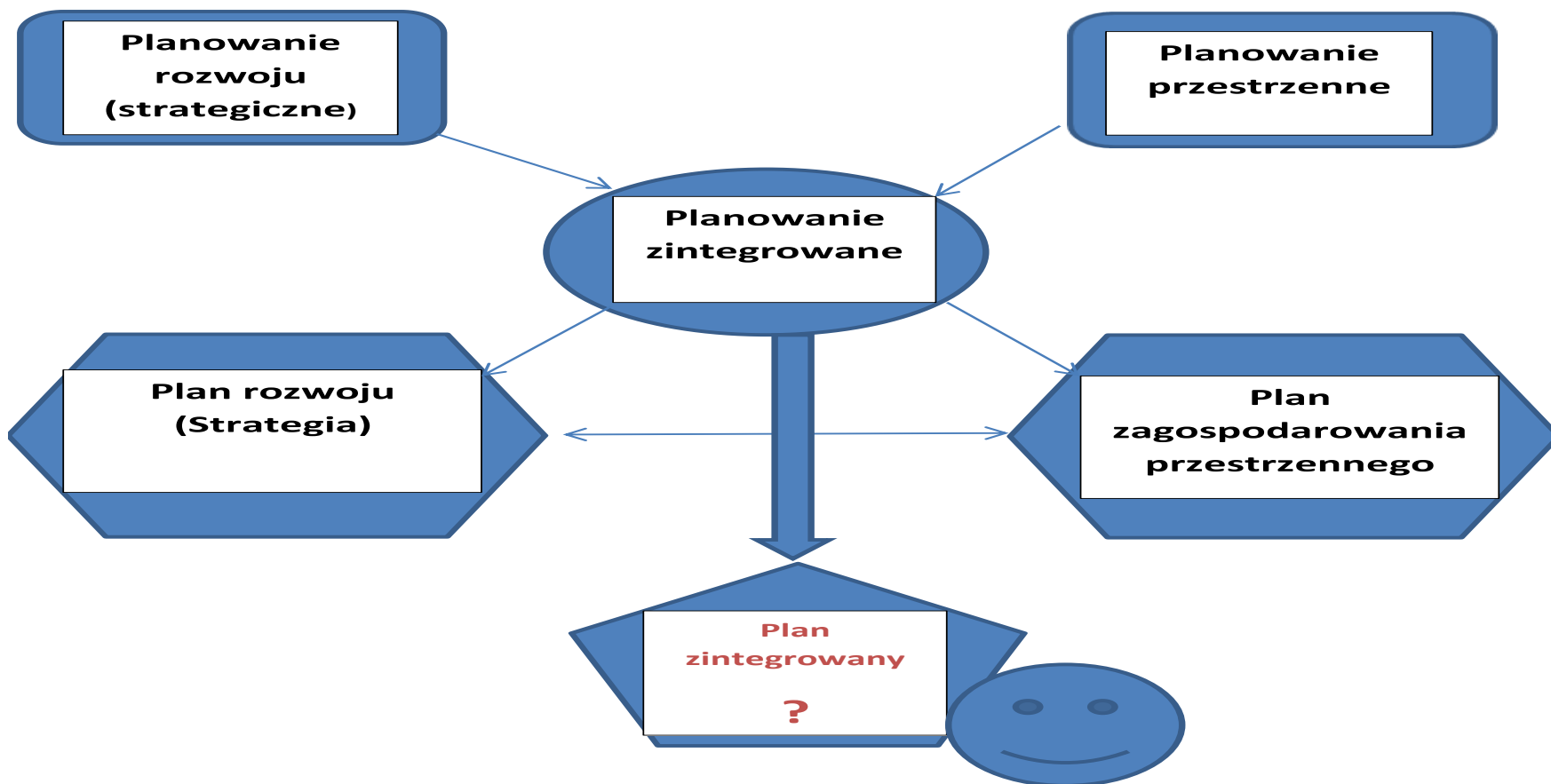
Brak skutecznych instrumentów regulacyjnych powiązanych ze zintegrowanymi planami w zakresie zagospodarowania przestrzennego na poziomie wojewódzkim sprawia, że ponad gminne planowanie i optymalizowanie zasobów **kapitału terytorialnego jest nie możliwe.**

Zintegrowane planowanie rozwoju

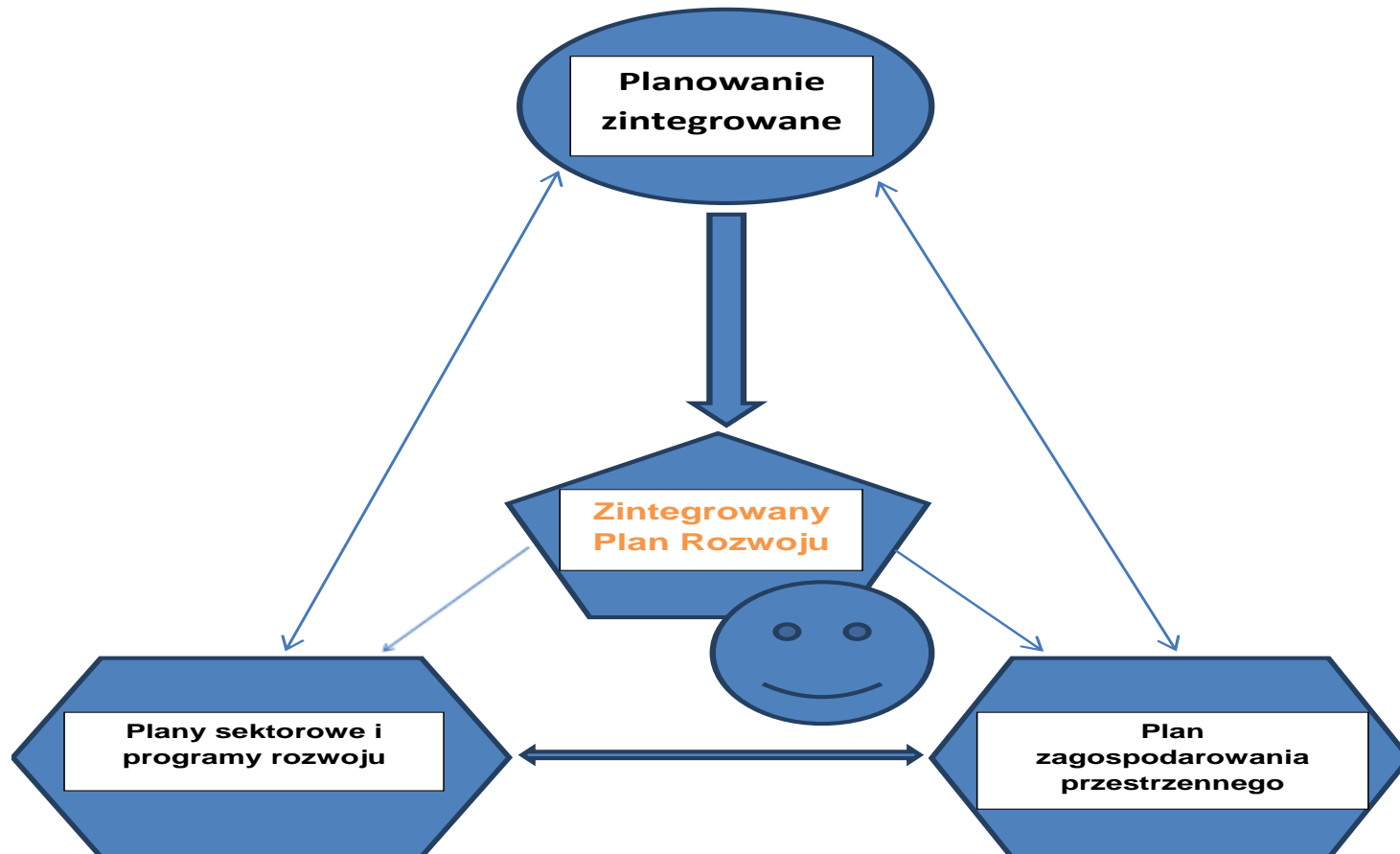
Jest nam potrzebny nowy typ planowania rozwoju tj. planowania w sposób zintegrowany rozwoju trzech sfer współdecydujących o jakościowych pozytywnych zmianach na rzecz społecznego dobrobytu, łączących wyważone relacje sfery gospodarczej społecznej i przestrzennej oraz wprowadzenie skuteczniejszego regulacyjnego planowania przestrzennego, jako instrumentu koordynacji i kontroli procesów przestrzennych.

Bez zintegrowania procedur planistycznych i decyzyjnych z procesami gospodarczymi i społecznymi poprawy ładu przestrzennego nie osiągniemy.

Zintegrowane podejście do procesu planowania jako tendencja i standard



Zintegrowany plan rozwoju



Założenia (implicite)

Celem systemu planowania publicznego jest realizacja celów związanych z ochroną interesu publicznego w długiej perspektywie trwania z uwzględnieniem jego historycznego i dynamicznego charakteru. **[Od ochrony własności - do ochrony praw związanych z posiadaniem własności. Zmiana cech przestrzeni jako kategorii ekonomicznej a w szczególności jej wymiaru terytorialnego [od użytkowania jako dobra wolnego do dobra prywatnego (zawłaszczanego)].**

Podstawowym celem powinno być prawo do równego dostępu do zasobów przestrzeni. Przestrzeni rozumianej współcześnie jako dobra wspólnego i ograniczonego, którego użytkowanie i redystrybucja musi być uregulowana z uwagi na immanentne cechy ułomności rynków ziemi i nieruchomości które rzutują na użytkowanie przestrzeni przez regulacyjny (planistyczny) system alokacji (wiążące regulacje w zintegrowanych i operacyjnych planach, przepisach krajowych, regionalnych i lokalnych) w planach miejscowych, przepisach urbanistycznych.

Podstawą wyjściową dla tworzenia lokalnych zasad użytkowania gruntów jest **zasada kontynuacji – utrzymania dotychczasowego sposobu użytkowania gruntów i zagospodarowania terenu**. Lokalne zasady użytkowania gruntów mogą być **zmieniane** wyłącznie w trybie **uchwały rady gminy** (tj. prawa lokalnego/ miejscowego).

Kataster gruntów – wraz z mapą użytkowania terenów, dla którego podstawą wykonania powinna być **inwentaryzacja aktualnego stanu zagospodarowania gruntów** – staje się **powszechnie obowiązującym przepisem regulującym sposoby użytkowania terenów**

System decyzji planistycznych jest wspierany instrumentami prawa materialnego i instrumentami finansowymi korygującymi ułomne sygnały rynkowe.

Planowanie zintegrowane jest nakierowane na realokację i alokację zasobów w sposób bezpośredni (tam gdzie rynek nie działa sprawnie) natomiast w podsystemie planowania przestrzennego spełnia pośrednią funkcję regulacji (pośredniej alokacji) decyzji lokalizacyjnych i form zagospodarowania w subsydiarnym systemie ochrony interesu publicznego.

Planowanie zintegrowane i planowanie przestrzenne jest subsydiarne a nie hierarchiczne!!

Podstawowe kierunki rozwiązań

Integracja planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym i stworzenia **spójnego systemu planowania rozwoju w układach terytorialnych w tym planowania lokalnego i ponadlokalnego,**

Połącznie w spójny system planowania prakseologicznego (zarządzanie) z planowaniem regulacyjnym (interwencja systemowa): wprowadzenie **możliwości uchwalania wiążących ustaleń ze strony** podmiotów planowania publicznego. [*Ustaień powstających w subsydiarnym, partnerskim i negocjacyjnym procesie planistycznym na poziomie ponadlokalnym (wojewódzkim i krajowym) i warunków ich egzekwowania*],

wprowadzenie na obszarach gmin **powszechnie obowiązujących zasad urbanistycznych** (przepisów prawa miejscowego) (zmienianych w trybie planowania rozwoju) a wynikających z aktualnej ewidencji sposobów zagospodarowania i użytkowania terenów oraz uchwalonych planów miejscowych regulujących sposoby zabudowy i zagospodarowania terenu.

uwzględnienie w systemie planowania zmiennych w czasie powiązań funkcjonalno-przestrzennych w prowadzonej działalności gospodarczej i społecznej przekraczającej granice administracyjnych podziałów poprzez wprowadzenie instrumentów realizujących cele wynikające z ponad gminnego **podejścia funkcjonalnego.**

Planowanie funkcjonalne - założenia

Planowanie funkcjonalne jest istotą planowania rozwoju a nie nową formą upodmiotawiania jst .

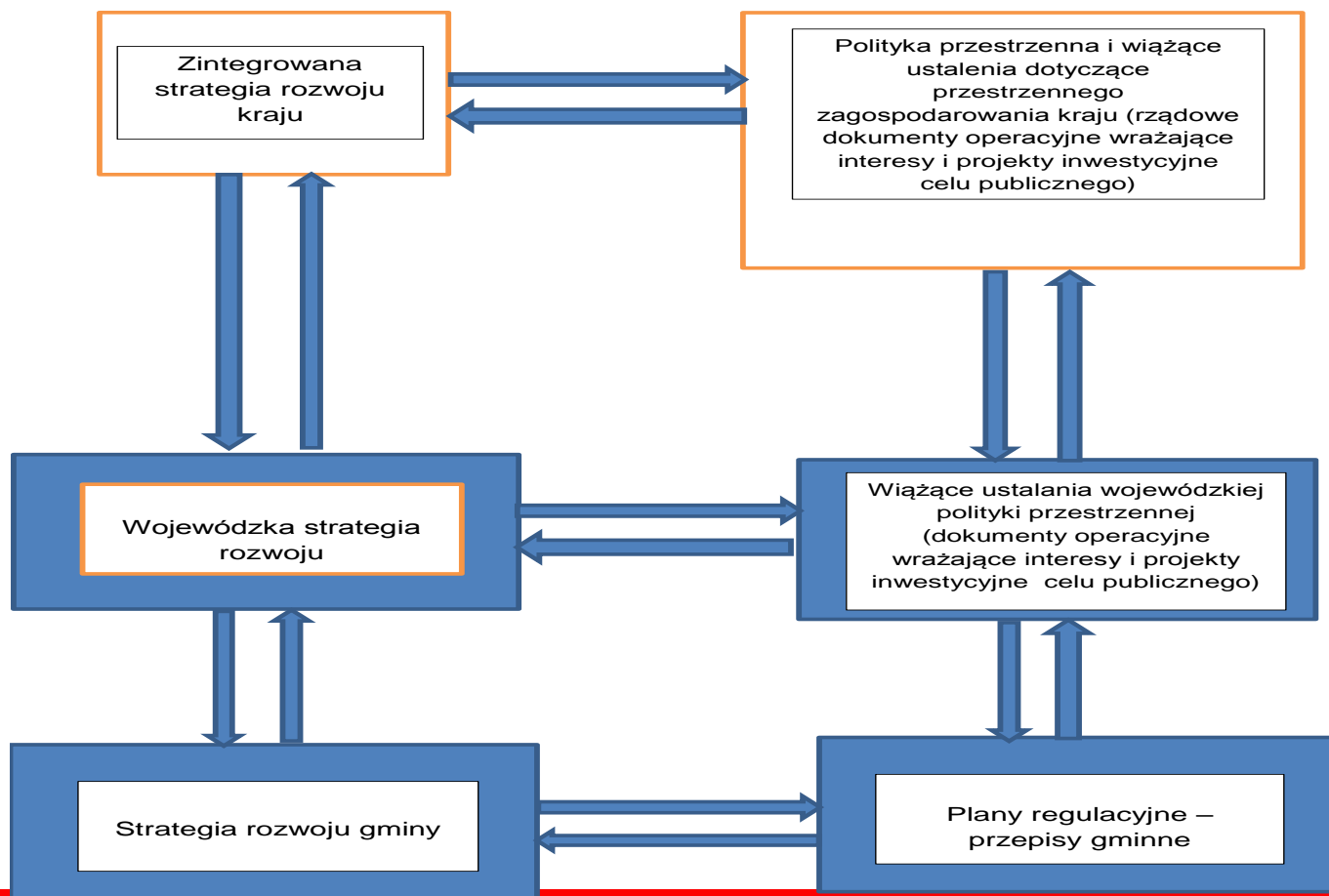
Jest praktyczną realizacją zasady subsydiarności w procesach pobudzania rozwoju.

Jest instrumentem pokonywania barier administracyjnych i pułapek administracyjno -społecznych, (w jakie wpadają konkurujące o rozwój, dochody i elektorat jst) celem zdyskontowania potencjałów wynikających z nowego - jakościowego zasobu , jakim jest terytorialny kapitał, w tym kapitał relacyjny (ludzki, intelektualny, społeczny - zaufanie etc.).

Integralność powinna przejawiać się od strony formalno-prawnej w **jednolitym, obowiązkowym dokumencie rozwoju:**

- gminy,
- obszaru funkcjonalnego,
- województwa,
- kraju.

Miejsce planowania i polityki przestrzennej w systemie zintegrowanego planowania rozwoju



Ponadlokalne cele i kierunki rozwoju

wynikające z planów i programów operacyjnych związanych z przeznaczeniem terenów i ochroną walorów o statusie wojewódzkiego i/lub krajowego interesu publicznego (**ustalenia wiążące**)

Ustalenia
wiążące

ZINTEGROWANA STRATEGIA ROZWOJU GMINY

określa uwarunkowania i kierunki rozwoju JST w ujęciu przestrzennym (zawiera **ogólny plan struktury zagospodarowania** przestrzennego gminy)

dokument indykatywny, opracowany obligatoryjnie

Ustalenia
wiążące

Ewidencja gruntów

Lokalne zasady użytkowania gruntów

określające stan aktualnego/dotychczasowego zagospodarowania terenu („stan początkowy”)

przepisy regulacyjne, obligatoryjne

(ich funkcją jest utrzymanie dotychczasowego stanu zagospodarowania przestrzeni)

Programy operacyjne

Opracowywane fakultatywnie

(w tym **projekty**:
gospodarcze, społeczne,
infrastrukturalne)

AKTY WYKONAWCZE STRATEGII

Przepisy urbanistyczne

(standardy techniczne)

opracowywane fakultatywnie

charakter regulacyjny

Plan miejscowy zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów

zmieniający LZUG (dotychczasowy stan zagospodarowania) – funkcją planu jest zmiana zagospodarowania terenu, lub ochrona określonych walorów przestrzeni

dokument regulacyjny, opracowywany fakultatywnie

Projekty urbanistyczne

Dotyczące inwestycji celu publicznego realizowane przez gminę lub w formule PPP

opracowywane fakultatywnie, dokument regulacyjny

Krajowe (ponadregionalne) cele i kierunki rozwoju

wynikające z wiążących ustaleń zawartych w krajowych dokumentach strategicznych i/lub operacyjnych

Ustalenia wiążące

ZINTEGROWANA STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA

zawiera ogólne kierunki i cele rozwoju przedstawione w ujęciu terytorialnym (określa – ogólnie – strukturę przestrzenną regionu)

dokument indykatywny, opracowywany obligatoryjnie

(powinna zawierać zapisy o obowiązku opracowania dokumentów operacyjnych, w tym w szczególności zakres planów wyspecjalizowanych dot. zagospodarowania przestrzennego województwa – o charakterze ustaleń wiążących)

Regionalny program operacyjny

Opracowywany obligatoryjnie

(zawierający szczegółowe kierunki działań rozwojowych i zestawienie planów i projektów realizacyjnych)

Regionalne plany szczegółowe

(dot. sfery gospodarczej i społecznej, inwestycji celu publicznego np.: transportu, budowy/modernizacji obiektów użyteczności publicznej, etc.)

Opracowywane fakultatywnie

Projekty realizacyjne

(w tym projekty zintegrowane)

Dotyczące inwestycji celu publicznego realizowane przez samorząd wojewódzki (w tym w ramach PPP)

opracowywane fakultatywnie

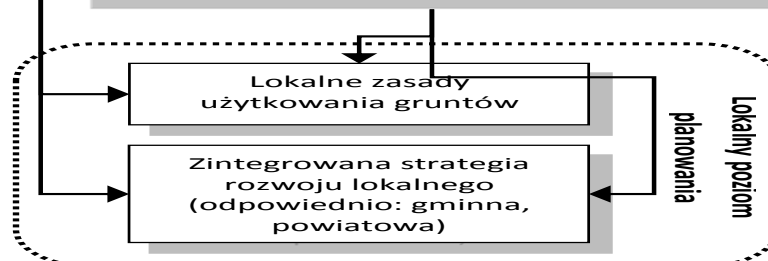
Plany wyspecjalizowane dotyczące zagospodarowania przestrzennego województwa

(dot. np. ochrony dziedzictwa kulturowego, krajobrazu, przyrody, kształtowania systemu osadniczego, obszarów funkcjonalnych itp.)

dokumenty regulacyjne, wiążące dla planowania lokalnego

opracowywane stosownie do potrzeb

(związane z przeznaczeniem terenów i ochroną walorów przestrzeni o statusie wojewódzkiego interesu publicznego)



Zagadnienia do dalszych rozstrzygnięć i doprecyzowania zakresu strategicznych dokumentów zintegrowanych oraz tzw. planów operacyjnych ze sfery regulującej funkcjonowanie GP.

Minimalny zakres zagadnień, które musi objąć każda zintegrowana strategia na każdym poziomie planowania - (musi być korelacja między częścią diagnostyczną i decyzyjną).

Zakres Długofalowej Zintegrowanej Strategii Rozwoju Kraju

Zakres strategiczny planu zagospodarowania przestrzennego kraju:

- System osadniczy kraju – funkcje miast, skala procesów urbanizacji
- Systemy infrastruktury pasmowej i multimodalnej o znaczeniu krajowym (autostrady, drogi szybkiego ruchu, kolej, lotniska, porty morskie, gazownictwo, energetyka, etc.,)
- Minimalny zakres ustaleń w operacyjnych dokumentach planistycznych dających podstawę do wprowadzania przepisów regulujących sferę gospodarki przestrzennej w tym ustaleń obszarowych i korytarzowych (pasmowych):
 - ✓ Strefy chronionego krajobrazu, krajowe systemy ekologiczne, dziedzictwo przyrodnicze,
 - ✓ Ochrona strategicznych zasobów; w tym złóż surowców,
 - ✓ Zakres systemowych zmian w sferze prawa materialnego ze sfery regulującej GP.

Poziom regionalny - zakres zintegrowanej strategii wojewódzkiej (zakres strategii makroregionalnej).

Poziom gminny - zakres zintegrowanej strategii rozwoju gminy.

Zakres zintegrowanej strategii rozwoju obszaru funkcjonalnego (między wojewódzkiego , międzygminnego lub Powiatu)

(Zagrożenie ze strony legislatorów i biurokracji– zbyt szeroki zakres opracowań, przeregulowanie, nierealność)

Szczegółowy zakres zintegrowanej strategii rozwoju Kraju, rekomenduje się aby obok zagadnień gospodarczych i społecznych przedmiotem ustaleń w niej zawartych były w szczególności następujące zagadnienia odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego:

- cele, kierunki i obszary ochrony dziedzictwa kulturowego,
- cele, kierunki i obszary ochrony terenów o znaczących walorach krajobrazowych, wyznaczenie systemu przyrodniczego kraju (węzły i korytarze ekologicznego) i jego ochrona (zasady zagospodarowania terenów) oraz określenie celów, kierunków i obszarów ochrony,
- cele i kierunki ochrony oraz zasady udostępniania zasobów naturalnych (tereny rolnicze, surowce strategiczne o znaczeniu krajowym zagadnienia ich eksploatacji i rekultywacji, gospodarka wodna w systemie zlewniowym etc.)
- system infrastruktury liniowej: komunikacyjnej i technicznej,
- wyznaczenie lokalizacji węzłów multimodalnych,
- określenie potrzeb i kierunków w zakresie rozwoju sieci osadniczej kraju, rozpatrywane z punktu widzenia zasad ekonomiki i interesu publicznego (koncepcja sieci osadniczej kraju).

Strategiczne bezpieczeństwo narodowe w wielu wymiarach w tym; w wymiarze geopolitycznym i przestrzennym oraz strategiczne inwestycje punktowe.

Wnioski generalne

Trzeba wyraźnie podkreślić, że poziom rozwoju danego układu terytorialnego przekłada się tej czy innej formie na wartość przestrzeni danego układu w praktyce ma swoje odbicie w cenach ziemi i nieruchomości. Gra o dostęp do renty budowlanej i potencjalnych korzyści i kosztów jest integralnym elementem gry o rozwój i o dostęp do przestrzeni o jej zawłaszczanie. Ponieważ ziemia jest dobrem ograniczonym to w tej sferze ułomnych rynków mamy największą konieczność regulacyjnego działania. Poprzez regulacyjne planowanie możemy więc kształtować (wpływać) zwrotnie przebieg relacji w sferze funkcji, unikać dywersyjnej gry, budować mniej konfliktowy system dochodów w oparciu o zróżnicowaną wartość przestrzeni. **Stąd też logicznym wydaje się nadanie koordynacyjnej i wiodącej roli regulacjom użytkowania terenów** (planowanie miejscowe, przepisy urbanistyczne, prawo miejscowe wojewódzkie) **i zagospodarowaniu infrastrukturalnemu (strategiczne inwestycje publiczne) współdecydujących o spójności przestrzennej obszaru funkcjonalnego.** W zintegrowanym podejściu do planowania tj i zintegrowaniu planów społeczno-gospodarczych i przestrzennych mamy szansę, aby system regulacyjny (interwencyjny) był rezultatem zamierzeń rozwojowych i wyznaczonych planem polityki interwencji a nie rezultatem populistycznej gry parlamentarnej i populistycznej demokracji.

Szczególną rolę w procesie zintegrowanego planowania i zarządzania obszarami funkcjonalnymi należy przypisać projektom zintegrowanym. Z tego też względu, wiodącymi kryteriami i zasadami w operacjonalizacji planów i strategii w obszarach funkcjonalnych powinny być projekty zintegrowane pod względem czasowym, przestrzennym i sektorowym, bazujące na współpracy i partnerstwie między gminami oraz skoncentrowane w obszarach, które stanowią największe bariery administracyjne dla procesów budowania kapitału terytorialnego. To one przez swoją specyfikę wymuszają i wykształcają umiejętności współpracy różnych aktorów obszaru funkcjonalnego a zatem mają kluczowe znaczenie dla budowania kapitału terytorialnego w obszarze funkcjonalnym. Realizacja projektów zintegrowanych w początkowym okresie wymaga konsekwentnego i trwałego wsparcia ze strony władz regionalnych i państwa. Powinien to być system finansowego wsparcia eliminujący konflikty między gminne. To zaś oznacza konieczność wypracowania właściwych podstaw prawnych do stosowania instrumentów regulacyjnych i finansowych pozwalających na eliminowanie źródeł destrukcyjnych konfliktów i niechęci do współpracy. Dzięki temu podatki z rozwoju z nadwyżką pokryją koszty regulacyjno -motywacyjnego publicznego systemu wsparcia.

Planowanie rozwoju de facto powinno być rozumiane jako planowanie bezpośrednich działań własnych ze strony władz publicznych wobec antycypowanych procesów rozwoju oraz jako planowanie mechanizmów interwencji (bodźców) na rzecz partnerskiego i partycypacyjnego współrealizowania wizji rozwoju przez sektor prywatny i społeczności lokalne. Tak rozumiane planowanie jest oczywiście obarczone dużym ryzykiem z uwagi na organiczną możliwość ze strony władz publicznych wpływania na indywidualne cele i interesy autonomicznych w swoich decyzjach podmiotów gospodarujących i gospodarstw domowych.

Publiczne (zintegrowane) planowanie rozwoju jest warunkiem procesowego usprawniania rynków (nieruchomości) i realizacji paradygmatu rozwoju sustensywnego w oparciu o koncepcje budowania kapitału terytorialnego w obszarach funkcjonalnych. Jest instrumentem pokonywania barier administracyjnych i pułapek administracyjno –społecznych (w jakie wpadają konkurujące o rozwój, dochody i elektorat jst) celem zdyskontowania potencjałów wynikających z nowego - jakościowego zasobu, jakim jest terytorialny kapitał, w tym kapitał relacyjny (ludzki, intelektualny, społeczny - zaufanie etc.).

Publiczne planowanie zintegrowane obejmuje także ustalanie zasad użytkowania przestrzeni. Ma przez to interaktywny charakter w sensie kreującym i wiążącym (stanowiącym). Elementy współdecydujące o rozwoju z jednej strony są rozważane jako uwarunkowania a z drugiej jako przedmiot kształtowania nowych zasad i regulacji (cel zmian). Jest to do pogodzenia, jeśli rozpatrujemy planowanie w ujęciu dynamicznym i procesowym.

W rezultacie ciągłego procesu planowania powstają:

Plany jako akty kierownictwa wewnętrznego: Jako planowe i prakseologiczne działanie podmiotów polityki w tym; Planowanie społeczno-gospodarcze – antycypowanie procesów rozwoju gospodarczego i społecznego i przestrzennego – formułowanie sposobów interwencji (tworzenie instrumentów interwencji bezpośredniej, określanie pośrednich sposobów realizacji celów) oraz planowanie własnych inwestycji o charakterze publicznym.

Plany jako akt prawa (krajowego i /lub miejscowego) – rezultat racjonalnego procesu planowania systemowych regulacji – powszechnie obowiązujący system przepisów miejscowych, w tym; użytkowania przestrzeni – formułowanie zasad i reguł alokacji inwestycji (prywatnych i publicznych) w przestrzeni.

Proces planowania regulacyjnego – powinien występować na wszystkich poziomach planowania zintegrowanego tj. od poziomu krajowego przez wojewódzkie do gminnych - miejscowych planów i przepisów urbanistycznych.

Wprowadzenie w życie koncepcji skutecznego zintegrowanego planowania rozwoju niezbędnego do planowania rozwoju w obszarach funkcjonalnych wymaga co najmniej:

- Ustawowego wdrożenia systemu zintegrowanych planów rozwoju; od poziomu krajowego do gminnego.
- Dostosowania systemu dochodów samorządowych do generowanych korzyści i kosztów w ramach terytorialnych (funkcjonalnych) jednostek.
- Upowszechniania metody systemowej analizy korzyści i kosztów oraz stworzenie bazy danych do szacowania KK w procesie planistyczno – decyzyjnym agend rządowych i samorządowych.
- **Powiązania procesu tworzenia systemowych regulacji prorozwojowych z systemem planowania zintegrowanego.**
- Wprowadzania systemowych funduszy zasilania (współfinansowania) obszarów funkcjonalnych w oparciu o kontrakty terytorialne i porozumienia typu ppp.
- Stałego rozwijania umiejętności (realnego) partnerskiego działania i zaufania społecznego w miejsce sztywnego (biurokratycznego) systemu regulującego zasady współpracy.

**Dziękujemy za uwagę.
Zapraszamy ponownie.**

PROJEKT WSPÓŁFINANSOWANY PRZEZ SZWAJCARIĘ W RAMACH SZWAJCARSKIEGO PROGRAMU WSPÓŁPRACY Z NOWYMI KRAJAMI CZŁONKOWSKIMI UNII EUROPEJSKIEJ

Sekretariat projektu:
Centrum UNEP/GRID-Warszawa
Ul. Sobieszyńska 8; 00-764 Warszawa
Tel.: 22 840 66 64; e-mail: sekretariat@karpatylacza.pl

Lider projektu



Partnerzy

