

Problemy planowania (rozwoju) zintegrowanego w obszarach funkcjonalnych

Tadeusz Kudłacz
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Sromowce 24- 25 września 2015

Podstawowe założenia i wyjaśnienia

- Cel zakres wystąpienia
- Integracja
- Obszar funkcjonalny

Cel, zakres wystąpienia

1. Przedstawienie istoty, przesłanek, kierunków integracji działań podejmowanych w ramach polityki rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki obszarów funkcjonalnych.
2. Koncentracja na problemach integracji planowania przestrzennego społeczno-gospodarczego
 - a) Zbieżne i rozbieżne właściwości układu przestrzennego i społeczno-gospodarczego danego terytorium
 - b) Sprzyjające i ograniczające warunki integrowania mechanizmów regulacji procesów rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego
3. Planowanie w obszarze funkcjonalnym Karpat

Integracja planowania rozwoju - wyjaśnienia

Integracja planowania rozwoju – istota, cele, kierunki

➤ **Istota**

- ✓ scalanie (statyczne: części w całość; dynamiczne: procesów)
- ✓ koordynowanie przedsięwzięć, działań; a nawet wiążące uzgadnianie (szczególny przypadek obszarów funkcjonalnych)

➤ **Cele**

- ✓ scalanie czegoś, co prowadzi do osiągnięcia celów niemożliwych do realizacji w zatomizowanych działaniach
- ✓ uzgadnianie czegoś, co prowadzi do osiągnięcia celów możliwych do realizacji w zatomizowanych działaniach, ale jest mniej efektywnie (efekt synergii)

Integracja planowania rozwoju - wyjaśnienia **[c.d.]**

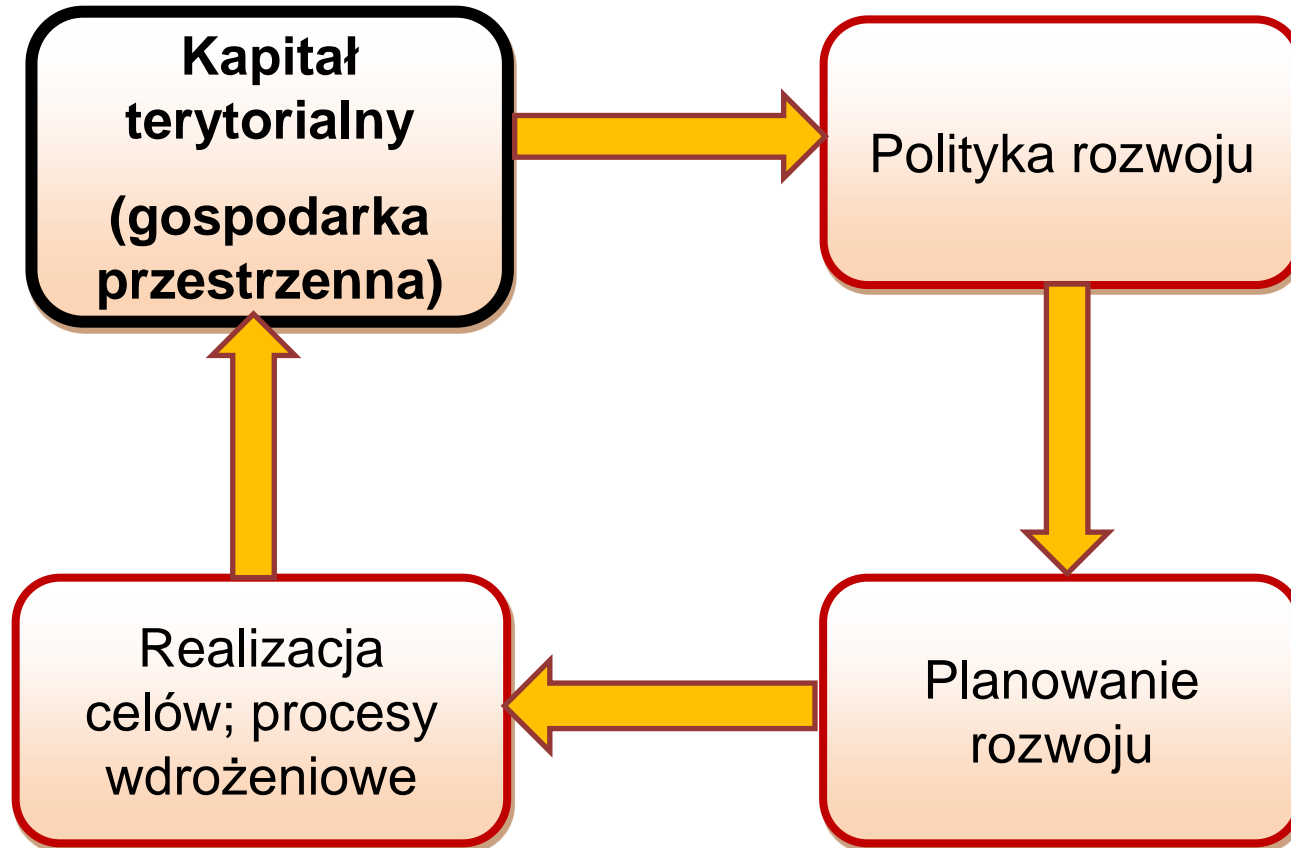
Kierunki integracji planowania rozwoju

- Integracja rodzajowa planów (wynika z istoty planowania rozwoju)
- Integracja planów w czasie
- Integracja procesowa (wyjaśnienie poniżej)
- Integracja w ujęciu przedmiotowym
- Integracja w ujęciu podmiotowym

Płaszczyzny integracji planowania rozwoju

- Wymuszana odgórnie (regulacje prawne, odgórnie formułowane priorytety)
- Inicjatywy oddolne (wspólnota interesów)

Integracja planowania rozwoju - wyjaśnienia [c.d.]



Kapitał terytorialny (gospodarka przestrzenna)

- **Kapitał terytorialny:** ogół materialnych i niematerialnych walorów danej jednostki terytorialnej warunkujących jej rozwój i pozycję konkurencyjną
 - ✓ To co tkwi wewnątrz jednostki i to co daje jej pozycja w otoczeniu (np. położenie względem atrakcyjnego ośrodka rozwojowego)

- **Gospodarka przestrzenna:** to coś więcej niż gospodarka, czy nawet społeczno-gospodarczy system danej jednostki terytorialnej:
 - ✓ Całokształt zasobów i działalności prowadzonej w sferze produkcji, usług, inwestycji, dystrybucji i konsumpcji w na danym terytorium – czyli inaczej: **gospodarka**

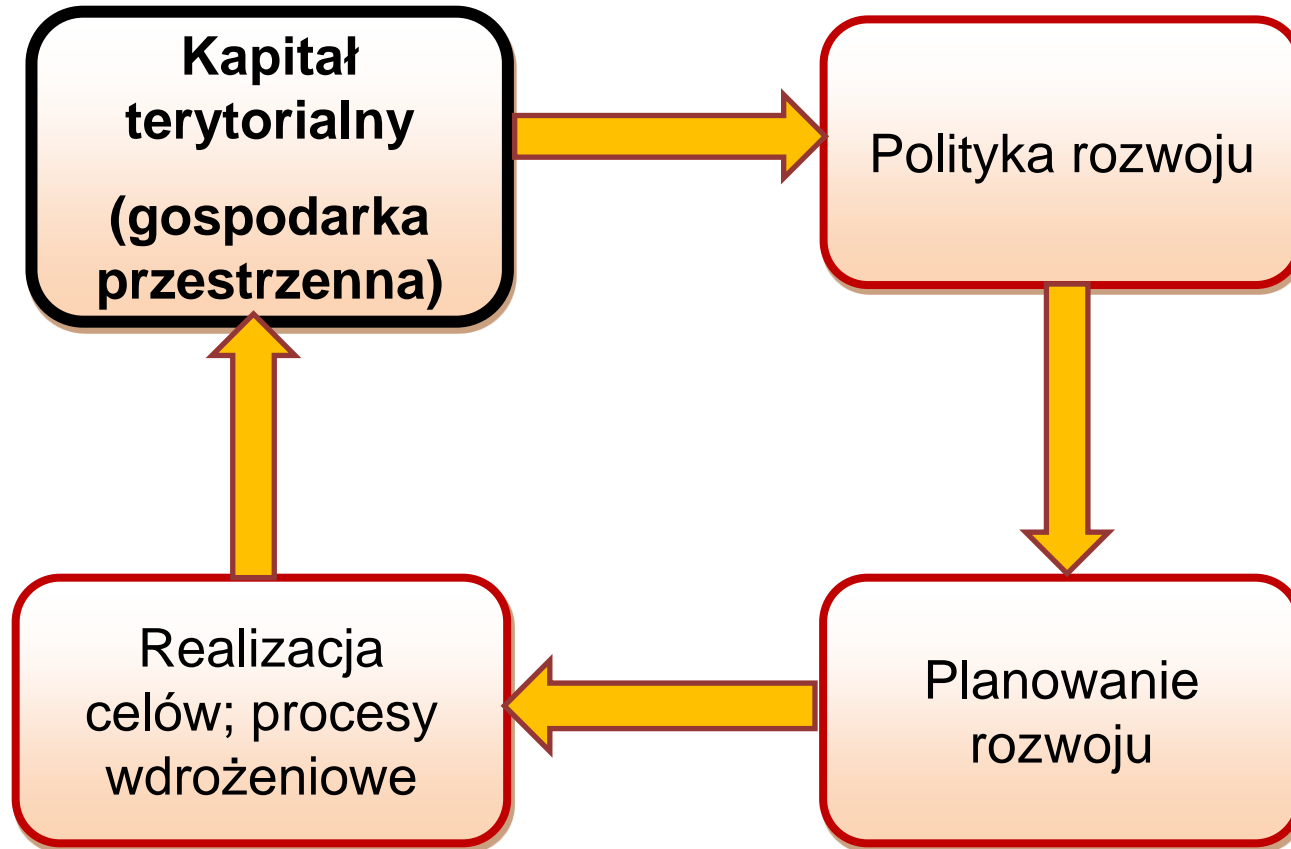
łącznie z ich rozmieszczeniem w przestrzeni fizycznej, jednocześnie wyraźnie akcentując rozmieszczenie jako właściwość, na którą nakierowana jest uwaga.

[ujęcie statyczne]

Polityka – planowanie rozwoju

- **Polityka rozwoju** to przede wszystkim wybory ekonomiczne, społeczne i polityczne (prawie zawsze przy ograniczonych środkach i możliwościach): głównie celów do osiągnięcia, ale też sposobów ich realizacji
- **planowanie rozwoju** – integralna część polityki, będąca procesem prowadzącym do sporządzenia planu
- **plan** to zapis polityki; uporządkowany, z góry założony scenariusz (harmonogram) realizacji założonych celów z uwzględnieniem istniejących środków i przyjętych metod realizacji
- **plan** – podstawowy instrument polityki rozwoju

Integracja planowania rozwoju - wyjaśnienia [c.d.]



Problem integracji procesowej

Obszar funkcjonalny

(Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju)

art.5, p.6a

obszar funkcjonalny – obszar, o którym mowa w art. 2 pkt 6a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

art. 5, p.6b

obszar strategicznej interwencji państwa – obszar będący przedmiotem koncentracji działań polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, w tym obszary wiejskie

art. 5, p. 6c

obszar problemowy – obszar strategicznej interwencji państwa, na terenie którego identyfikowane są zjawiska niekorzystne dla rozwoju społeczno-gospodarczego tego obszaru i jego ludności

Obszar funkcjonalny

(Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)

art. 2, p.6a

Obszar funkcjonalny – obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju

art. 49b

Do typów obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym należą:

- 1) miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego;
- 2) wiejski obszar funkcjonalny;
- 3) obszar funkcjonalny szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, w tym:
 - a) **górski**,
 - b) Żuławy;
- 4) przygraniczny obszar funkcjonalny.

Obszar funkcjonalny

(Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego)

Obszar Strategicznej Interwencji obejmują (KSRR, s. 8):

- **obszary koncentracji procesów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i regionów**
główne ośrodki miejskie wraz z ich zapleczem funkcjonalnym, oraz obszary poza bezpośrednim zasięgiem oddziaływania tych ośrodków, które wymagają wzmocnienia potencjałów do rozwoju i stworzenia lub poprawy warunków dla zwiększenia absorpcji i rozprzestrzeniania procesów rozwojowych zogniskowanych w głównych ośrodkach miejskich
- **obszary problemowe**
czyli terytoria cechujące się największą koncentracją negatywnych zjawisk rozwojowych o zasięgu i znaczeniu krajowym, lub ponadregionalnym

Obszar funkcjonalny

(podsumowanie przedstawianych pojęć)

Obszar funkcjonalny – obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju (UoPiZP) (we wcześniejszych zapisach ustawy ”obszar problemowy”; zmodyfikowany stosownie do zapisów przyjętych w KPZK)

Cechy

1. Zwarte terytorium
2. Wspólnota interesów (np. związki, stowarzyszenia gmin)
3. Dominujące uwarunkowanie (np. obszar górski)
4. Wewnętrzne powiązania (np. funkcjonalne obszary miejskie)

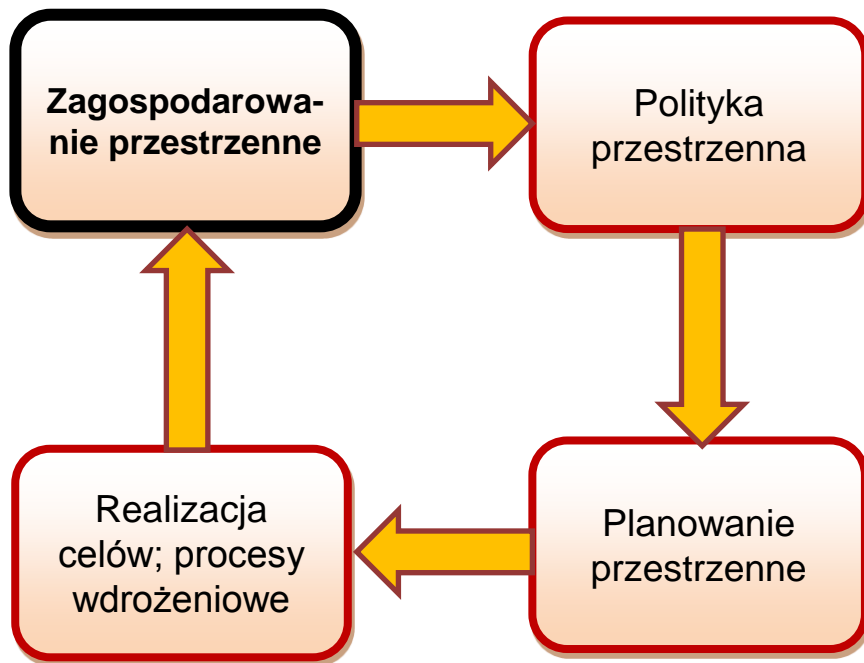
Obszar funkcjonalny ≠ obszar strategicznej interwencji

Cel wiodący wystąpienia

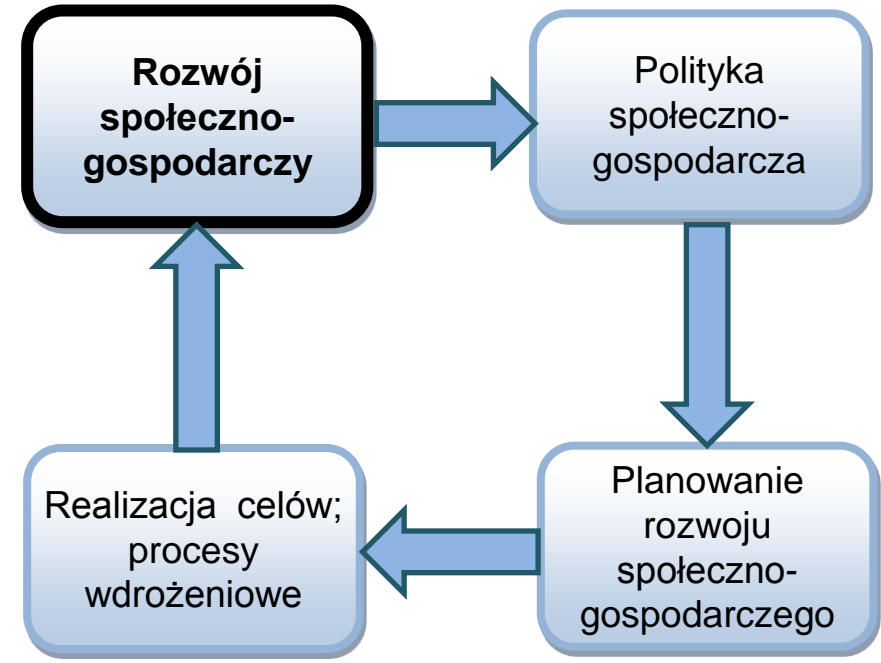
1. Przedstawienie istoty, przesłanek, kierunków integracji działań podejmowanych w ramach polityki rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki obszarów funkcjonalnych.
2. Koncentracja na problemach integracji planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego
 - a) Zbieżne i rozbieżne właściwości układu przestrzennego i społeczno-gospodarczego danego terytorium
 - b) Sprzyjające i ograniczające warunki integrowania mechanizmów regulacji procesów rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego

Rozważane układy – podstawowe ich składowe

Układ gospodarki przestrzennej



Układ społeczno-gospodarczy



Zbieżne i rozbieżne właściwości rozważanych układów

Podobieństwa

- Dla obydwu układów właściwe są te same elementy procesu
- Obydwa układy w części „gospodarka przestrzenna”, „rozwój społeczno-gospodarczy” poddają się rynkowej regulacji
- Podmiotem w obydwóch przypadkach jest ta sama władza publiczna
- Polityka prowadzona w ramach obydwóch układów, w ujęciu ogólnym ma zbliżone misje (cele naczelne):
 - zapewnienie optymalnego funkcjonowania i rozwoju jednostki terytorialnej, której dotyczy

Zbieżne i rozbieżne właściwości rozwiązyanych układów

Różnice [1]

- Istotnie różny jest zakres podatności na rynkowe regulatory
- W szczegółowym ujęciu ograniczona jest spójność celów polityki przestrzennej oraz polityki rozwoju społeczno-gospodarczego
- Odmienna jest formuła celów ujmowanych w planach przestrzennych i planach rozwoju społeczno-gospodarczego
- Plany społeczno-gospodarcze muszą ujmować nie tylko co dany podmiot zamierza osiągnąć, ale również kiedy to nastąpi (horyzontem czasu). Plany przestrzenne w zasadzie nie posiadają horyzontów czasowych

Zbieżne i rozbieżne właściwościowości rozważanych układów

Różnice [2]

- Plany przestrzenne są z natury rzeczy projekcjami długookresowymi. Z kolei plany społeczno-gospodarcze cechuje gradacja czasowa
- W odniesieniu do planowania przestrzennego obowiązują odpowiednie rygory prawne związane z posiadaniem planów przez odpowiednie jednostki terytorialne; (także tryb sporządzania). Nie istnieje to w odniesieniu do planowania społeczno-gospodarczego

Cel wiodący wystąpienia

1. Przedstawienie istoty, przesłanek, kierunków integracji działań podejmowanych w ramach polityki rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki obszarów funkcjonalnych.
2. Koncentracja na problemach integracji planowania przestrzennego społeczno-gospodarczego
 - a) Zbieżne i rozbieżne właściwości układu przestrzennego i społeczno-gospodarczego danego terytorium
 - b) Sprzyjające i ograniczające warunki integrowania mechanizmów regulacji procesów rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego

Sprzyjające i ograniczające warunki integrowania mechanizmów regulacji procesów rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego

Warunki ograniczające integrację

- Zbyt duża wiara rządzących w rozstrzygnięcia prawne regulujące przedmiot i procedury prowadzenia odpowiednich polityk rozwoju
- Trudne do przezwyciężenia nawyki zespołów planistycznych, często o wzajemnym nieufnym nastawieniu
- Pokrewnym powyższego są rozbieżności opinii różnych grup zawodowych, m.in. prawników, urbanistów, ekonomistów, geografów (zwłaszcza ich środowiska). Z tym też wiążą się rozbieżności w różnych grupach interesu.
- Ważnym warunkiem utrudniającym omawianą integrację zapewne będzie obiektywny konflikt pomiędzy celami bieżącymi rozwoju, często doraźnymi, a celami długookresowymi (problem kadencyjności podmiotów polityki)

Sprzyjające i ograniczające warunki integrowania mechanizmów regulacji procesów rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego

Warunki sprzyjające integracji

- Coraz bardziej powszechne jest przekonanie o konieczności systemowych zmian w regulacjach polityki rozwoju poziomu terytorialnego, w tym w szczególności w odniesieniu do planowania przestrzennego
- Potencjalne możliwości instrumentalnego oddziaływania dużymi projektami rozwojowymi i towarzyszącymi im środkami finansowymi
- Szczególnie istotną okolicznością sprzyjającą jest istotna zmiana w edukacji wysokokwalifikowanych kadr dla gospodarki

Planowanie zintegrowane w obszarach funkcjonalnych Karpát

Podsumowanie [1]

- Plan strategiczny będący inicjatywą oddolną (integracja podmiotowa i rodzajowa)
 - ✓ naczelny cel strategii (wizja-misja)
 - ✓ wiodącym przesłaniem: **zachowanie wartości przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych, z uwzględnieniem stałej poprawy jakości życia miejscowej ludności (warunki – poziom życia)**

- Plany JST w pewnym sensie planami wykonawczymi

Planowanie zintegrowane w obszarach funkcjonalnych Karpāt

Podsumowanie [2]

- Mechanizm koordynacji planów JST z planem obszaru funkcjonalnego
 - ✓ podmiotowość planu
 - ✓ negocjacje – instrumentem integracji
 - ✓ instytucjonalno-organizacyjne formy zarządzania

Dziękuję za uwagę

Tadeusz Kudłacz