

JACEK SOŁTYS

Politechnika Gdańska

ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY W PLANOWANIU STRATEGICZNYM W MIASTACH POWIATOWYCH NA OBSZARZE PERYFERYJNYM WOJ. POMORSKIEGO

Abstract: Sustainable Development in Strategic Planning in the County Towns in the Peripheral Areas of Pomorskie Voivodeship. The aim of the work was to recognize, whether and to what extent sustainable development principles exist in county town strategic planning. The capitals of peripheral counties in the Pomorskie Voivodeship were chosen in particular, because of their potential to stimulate socioeconomic development in those peripheral areas (cities and towns in metropolitan areas have their own specificity). Features of sustainable development described in theories and in national and international documents and also principles shaping town structures in accordance with these features are established as the basis for formulating criteria for evaluation of planning methods and the matter of strategic plans. After analyzing the plans the author concludes that the researched strategic plans fulfilled most of those criteria and further indicates some faults in the use of the planning methods.

Key words: Capital of counties, planning methods, strategic planning, strategies, sustainable development.

Wprowadzenie

Postulat rozwoju zrównoważonego, zapisany w dokumentach międzynarodowych i polskiej Konstytucji, przenika do wielu dokumentów planistycznych. Pojawia się pytanie, czy staje się nowym paradygmatem rozwoju, czy jest tylko hasłem w tekście dokumentów. Celem prezentowanych badań było rozpoznanie, czy i w jakim zakresie zasady rozwoju zrównoważonego są obecne w planowaniu strategicznym w miastach powiatowych na obszarach peryferyjnych woj. pomorskiego (czyli poza obszarem metropolitalnym). Wybrano taki zestaw miast, ponieważ ich rozwój może aktywizować obszary peryferyjne, zatem strategie wspomagania tego rozwoju mogą

odegrać istotną w tym rolę. W mniejszych miastach wystąpi mniej zagadnień, natomiast miasta w obszarach metropolitalnych mają odrębną specyfikę, w tym – silne powiązania ze sobą.

Założono korzystanie z uchwalonych strategii, zwanych również planami strategicznymi – dokumentami zawierającymi strategię sporządzone w procesie planistycznym i treści uzasadniające je: diagnozy i ewentualnie prognozy [Klasik 1993]. Z pewnością duże walory poznawcze miałyby uzyskanie wypowiedzi uczestników procesu planistycznego co do sposobu tworzenia treści planu i sposobu rozumienia rozwoju zrównoważonego. Pomijając koszt, czas i trudności z dotarciem do wielu uczestników, przypuszczalnie trudne byłoby też odtworzenie przez respondentów sytuacji i stanu własnej świadomości z przeszłości.

Modyfikując definicję Penca [1994], można uznać, że *strategia* to generalna koncepcja systemowego, długofalowego działania¹ jej podmiotu wobec innych podmiotów i zmiennego otoczenia oparta na uznanych wartościach, specyficzna dla danej sytuacji, obejmująca formułowanie i modyfikowanie celów oraz ogólnych sposobów ich osiągnięcia bazujących na wewnętrznych siłach, odpowiadająca na zewnętrzne szanse i zagrożenia. Systemowość oznacza tu m.in. uwzględnianie współzależności celów oraz spójność celów i działań [Sołtys 2008].

Kryteria oceny planów strategicznych pod kątem zgodności z zasadami rozwoju zrównoważonego sformułowano na podstawie cech rozwoju zrównoważonego opisanych w teorii oraz dokumentach krajowych i międzynarodowych, zasad metodycznych planowania strategicznego zgodnych z tymi cechami oraz zasad równoważenia struktur miejskich.

Kryteria i przeprowadzone na ich podstawie oceny planów dotyczą dwóch aspektów: metod planowania oraz treści (zawartości merytorycznej) planów.

1. Przedmiot badań

Za miasta położone na obszarze peryferyjnym uznano 11 miast poza aglomeracją funkcjonalną i jej centrum [Pankau 2010]. Ich wykaz wraz z liczbą ludności i typem gminy zawiera tab. 1. Każde z tych miast posiada strategię. Kwidzyn ma dwa dokumenty o charakterze strategicznym [*Program 1995; Strategia 1999a,b*], oba poddane analizie. W tab. 1 podano rok sporządzenia dokumentu i rok „docelowy”, jeśli został podany. W przypadku strategii aktualizowanych jako rok sporządzenia podano rok ostatniej aktualizacji.

¹ Dlatego nie jest poprawne sformułowanie *strategia rozwoju gminy*. Ponieważ jest ono zawarte w *Ustawie* [2006] i tytułach większości badanych dokumentów, bywa czasem używane. Poprawnie byłoby: *strategia wspomaganie* lub *równoważenia rozwoju gminy*, *strategia zarządzania rozwojem gminy*.

Tabela 1

Charakterystyka zbioru miast i planów strategicznych

Miasto	Typ gminy	Ludność 2010 r.	Dokument strategiczny			uwagi
			okres objęty planem		liczba lat	
			rok			
			sporządzenia	„docelowy”		
Bytów	mw	16 650	2001	2015	15	A
Chojnice	m	39 919	2002	2014	13	Trwa aktualizacja na lata 2012-20
Człuchów	m	14 189	2008	2013	6	A, RZ
Kościerzyna	m	23 138	2007	2015	9	A
Kwidzyn	m	38 296	1995	2010	16	Program strategicznego rozwoju RZ... Agenda 21
			1999	-	-	
Lębork	m	34 581	2004	2012	9	A
Malbork	m	38 278	2012	2020	9	A
Nowy Dwór Gdański	mw	9 904	2003	2012	10	
Słupsk	m, pg	96 655	2007	2015	9	A
Starogard Gdański	m	48 185	2008	2018	11	A
Sztum	mw	9 676	2001	-	-	

m – miejska, mw – miejsko-wiejska, pg – powiat grodzki, A – aktualizacja, RZ – rozwój zrównoważony w tytule dokumentu

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS oraz dokumenty strategiczne według wykazu na końcu opracowania.

2. Pojęcie, cechy i zasady rozwoju zrównoważonego

Rozwój zrównoważony traktowany jest jako odpowiednik angielskiego *sustainable development*. Pojęcie to nie ma dobrego odpowiednika w języku polskim, najbliższy mu jest termin *rozwój samopodtrzymujący*, czasem z dodatkiem *trwały i stabilny*, są też propozycje nazywania go rozwojem *sustensywnym* [Markowski 2002; Zaucha 2012]. Genezę pojęcia najczęściej wiąże się z raportem Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju ONZ (WCED), który zdefiniował *sustainable development* jako rozwój, który zaspokaja potrzeby współczesne, bez zaprzeczania możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń [Zaucha 2012]. Według Domańskiego [1992, s. 16, 17] „rozwój jest zrównoważony, jeśli relacje ekologiczno-ekonomiczne nie uszczuplają kapitału środowiska, i trwałe, jeśli relacje te utrzymują się przez długi okres”. Kuźnik [2001] widzi istotę rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym i regionalnym jako tworzenie nowego, trwałego potencjału rozwojowego, który zaspokaja potrzeby społeczności i nie powoduje ujemnych skutków ubocznych w otoczeniu.

Wielu autorów wymienia kryteria i zasady rozwoju zrównoważonego rozwijające jego definicję i opisujące cechy, którym powinny odpowiadać koncepcje lub

działania uważane za zgodne z tym rozwojem. Baranowski [1998] jako najczęściej powtarzające się wskazuje następujące zasady:

- poszanowania zasobów ze względu na ich ograniczoność,
- harmonizowania ekologicznych, społecznych i ekonomicznych celów rozwoju,
- długookresowego podejścia do analizowania, planowania i urzeczywistniania celów rozwoju.

Kozłowski [2000] omawia postulaty rozwoju zrównoważonego sformułowane przez Minscha, dotyczące: zasad korzystania z zasobów odnawialnych i nieodnawialnych, zdolności absorpcyjnych ekosystemów, ryzyka ekologicznego, utrzymania zdrowych biosystemów, różnorodności biologicznej i respektowania podstawowych zasad naturalnej ewolucji oraz ochrony i kształtowania wartościowego krajobrazu kulturowego jako istotnego dla życia i godności człowieka.

Domański [1995] przytacza opinię, że aby rozwój gospodarki w środowisku przyrodniczym mógł być podtrzymywalny, społeczeństwa powinny być zdolne do nakładania ograniczeń na stopień zaspokajania swoich potrzeb oraz do oszczędzania zasobów i podnoszenia wydajności środowiska.

Deklaracja z Rio de Janeiro [*Zasady* 1992] wśród 27 zasad zrównoważonego rozwoju wymienia m.in. przeciwdziałanie ubóstwu i udział społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji. Spośród zasad wymienionych w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Polski...* [1999] do poziomu małych i średnich miast można odnieść m.in. gwarancje:

- zaspokojenia podstawowych potrzeb społeczeństwa, w szczególności do bezpiecznego schronienia i minimum biologicznego;
- ochrony przed oddziaływaniem szkodliwym dla zdrowia i życia;
- ochrony zdrowia;
- opieki społecznej dla osób starych, niepełnych i niepełnosprawnych;
- sprawiedliwej dystrybucji dochodów i zabezpieczeń socjalnych, zapobiegających tworzeniu się znacznych obszarów ubóstwa oraz marginalizacji jednostek i grup społecznych;
- dostępu do zatrudnienia, m.in. przez wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości, dostęp do szkoleń i tanich kredytów;
- sprawiedliwego dostępu do środowiska, jego zasobów i rekreacji w zdrowym środowisku.

Wśród działań na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich wymienionej w *Karcie Lipskiej* [2007] w miastach małych i średnich mogą mieć zastosowanie:

- zapewnianie wysokiej jakości infrastruktury, usług, przestrzeni publicznych i miejskiego krajobrazu, zachowanie dziedzictwa architektonicznego (co stanowi też tzw. miękkie czynniki lokalizacji);
- modernizacja infrastruktury i poprawa wydajności energetycznej (niezbyt kosztowny transport miejski połączony z regionalnym, infrastruktura dla pieszych i rowerzystów, usługi komunalne wydajne energetycznie i ekonomicznie, większa wydajność energetyczna budynków, zwarta struktura zasiedlenia);

- polityka zmniejszania nierówności i zapobiegania wykluczeniu społecznemu, w tym polityka mieszkalnictwa socjalnego;
- wzmocnienie gospodarki lokalnej i lokalnej polityki rynku pracy (oferowanie szkoleń).

Zasady równoważenia struktur zurbanizowanych wymieniane są m.in. przez Baranowskiego [2001]. Do oceny badanych strategii najbardziej istotne są następujące:

- oszczędna gospodarka zasobami, w tym przestrzenią (racjonalizacja wykorzystania już zainwestowanych przestrzeni miejskich);
- minimalizacja konfliktów wywołujących negatywne skutki środowiskowe;
- dążenie do wielofunkcyjności poszczególnych obszarów w celu zmniejszenia potrzeb przewozowych;
- łączenie funkcji komplementarnych (uzupełnianie się technologii, np. wykorzystanie ciepła odpadowego, odpadów poprodukcyjnych, skojarzone technologie).

Do rozpatrywanych miast odnosić się mogą następujące warunki stanowiące według Przewoźniaka [2001] o ekologicznym ładzie przestrzennym:

- obciążenie środowiska przyrodniczego dostosowane jest do naturalnej odporności;
- istnieje osnova ekologiczna przenikająca tereny zurbanizowane i zapewniająca ich połączenie z przyrodniczym otoczeniem;
- najbardziej wartościowe struktury przyrodnicze objęte są ochroną prawną;
- nie ma struktur zdewastowanych wymagających rekultywacji ani nieefektywnie wykorzystywanych wymagających rewaloryzacji.

Suma powyższych zagadnień daje takie spektrum, że nietrudno byłoby wszystkie treści zawarte w strategiach uznać za realizujące zasady zrównoważonego rozwoju. Tochyski i Lendzion [2003] rozwój ten wiążą z przedsięwzięciami, które osiągają jednocześnie cele społeczne, ekonomiczne i ekologiczne. Zapewne są też działania specyficzne dla rozwoju zrównoważonego służące celom tylko z dwóch z powyższych sfer, a nawet jednej, np. dotyczące utrzymania zasobów nieodnawialnych i trudno odnawialnych. Listę działań specyficznych dla rozwoju zrównoważonego zawiera następny rozdział.

3. Kryteria oceny planów strategicznych

Przyjęto dwie grupy kryteriów oceny planów: dotyczące metod oraz treści (za wartości merytorycznej). Przez *metody* rozumie się organizację prac (zaangażowane podmioty i ich rola), procedurę tworzenia planu oraz stosowane metody szczegółowe. Do oceny metod wykorzystano wnioski z uprzednio przeprowadzonych badań [Sołtys 2008] w formie listy zasad metodycznych planowania strategicznego wskazanych do stosowania przy przyjęciu założenia rozwoju zrównoważonego. Zasady te, ograniczone do tych, które odnosić się mogą do badanych planów, są następujące:

1. Wiązanie planowania strategicznego rozwoju z planowaniem przestrzennym.
2. Planowanie metodą ekspercko-partycypacyjną z szeroką konsultacją społeczną.

3. Stosowanie ujęć systemowych ułatwiających uwzględnianie zależności.
4. Prognozowanie określające możliwe pole uwarunkowań, najlepiej metodą wariantowych scenariuszy.
5. Formułowanie celów w podziale na społeczne, ekologiczne i ekonomiczne oraz analizowanie ich współzależności i określanie hierarchii ważności.

Tabela 2

Wyznaczniki rozwoju zrównoważonego – lista kontrolna do oceny treści strategii

Cele i ogólne kierunki polityk	Kierunki i rodzaje działań
Ochrona przyrody żywej: obszarów cennych, bioróżnorodności, osnowy ekologicznej	Ustanawianie obszarów chronionych Planowanie przestrzenne
Ochrona wód	Rozwój infrastruktury odprowadzania i oczyszczania ścieków i wód opadowych, gospodarki odpadami, w tym segregacji i związanej z tym edukacji
Ochrona powietrza, ograniczanie hałasu, ograniczanie niskiej emisji	Rozbudowa i modernizacja układu transportowego Rozwój transportu publicznego i jego „ekologizacja”
Poszanowanie energii	Rozbudowa scentralizowanych sieci ogrzewania, Modernizacja źródeł ciepła, Zmiana nośnika – wzrost udziału gazu, stosowanie OZE Termomodernizacja
Poszanowanie przestrzeni	Przywracanie funkcji obszarom zdegradowanym i niewykorzystanym Zwartość miasta
Zaspokajanie podstawowych potrzeb, w tym zwłaszcza społeczności słabszej ekonomicznie i fizycznie	Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu Budowa mieszkań socjalnych Likwidacja barier utrudniających życie osobom niepełnosprawnym Opieka społeczna Edukacja Ochrona zdrowia, w tym profilaktyka Kształtowanie zieleni i zagospodarowana rekreacyjnego
Zabezpieczenie materialne, w tym praca	Wykorzystywanie w rozwoju gospodarczym zasobów lokalnych Wspieranie rozwoju lokalnych MSP
Samopodtrzymywalność rozwoju, endogenność	Oferowanie szkoleń na rzecz podnoszenia i zmiany kwalifikacji zawodowych
Podtrzymywanie zasobów społeczno-kulturowych	Ochrona krajobrazu i innych wartości kulturowych Wspieranie różnorodności kulturowej, rozwijanie poczucia tożsamości, identyfikacji z miejscem zamieszkania, zakorzenienia w tradycji, i czerpania z niej Przeciwdziałanie nadmiernej emigracji
Bezpieczeństwo od zagrożeń ze strony sił przyrody	Rozwój infrastruktury ochrony przeciwpowodziowej i działania łagodzące skutki katastrof

Źródło: Opracowanie własne.

6. Wariantowanie sposobów osiągania celów, prognozowanie skutków wariantów i uspołecznione ich ocenianie.

7. Stosowanie w monitoringu wskaźników rozwoju zrównoważonego.

Powyższą listę można uzupełnić o długookresowe podejście do planowania.

Głównym kryterium oceny planów pod względem metod jest zgodność z powyższą listą zasad. Przy okazji oceniono też poprawność metodyczną i sposób redakcji planów.

Przyjęto następujące kryteria oceny badanych dokumentów pod względem treści:

– Czy, w jakich miejscach i kontekstach pojawiają się słowa *rozwój zrównoważony*? Czy pojęcie to jest wyjaśnione?

– W jakim zakresie wyznaczniki rozwoju zrównoważonego z listy kontrolnej (tab. 2) obecne są w wizji, misji, celach i sposobach ich osiągnięcia?

Treści diagnostyczne badano w ograniczonym zakresie, ponieważ niektóre dokumenty zawierają tylko syntezę diagnozy.

Listę kontrolną oceny treści strategii (tab. 2) sporządzono na podstawie zasad rozwoju zrównoważonego podanych w rozdz. 2. Zależności przyczynowo-skutkowe i różny poziom ogólności jej treści uwzględniono, stosując dwie kolumny (z zastrzeżeniem, że tak prosty układ nie pozwala w pełni konsekwentnie uporządkować treści i nie ukazuje wszystkich zależności).

4. Metody planowania strategicznego

Można mieć wątpliwość, czy 9-letni okres objęty niektórymi planami, wynikający z dostosowania do okresu programowania w Unii Europejskiej, nie jest za krótki jak na planowanie strategiczne. Z pewnością za krótki jest okres sześcioletni [Strategia 2008d].

Powszechnie stosuje się uspołecznione modele prac, nieraz z szerszą konsultacją. Zróżnicowana jest rola ekspertów, w czterech przypadkach decydująca, w wielu – zbyt mała, co widoczne jest w błędach (omówionych dalej) i niespójności redakcji.

Nie ma informacji o równoległości planowania przestrzennego, czyli prac nad *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* i tym bardziej integracji z nim, (mimo że co najmniej w jednym przypadku prace rozpoczęto jako równoległe i zintegrowane; strategię ukończono wcześniej).

W trzech strategiach zastosowano jedną z wersji metody aktywnego planowania strategicznego (MAPS), która zawiera algorytm tworzenia i hierarchizacji celów oraz wyboru wariantu.

W części diagnostycznej w wielu dokumentach przeważają treści faktograficzne, choć są też dostrzegane zależności i analizowane przyczyny niektórych zjawisk (np. zmniejszenia zużycia wody i energii, zbyt małej ilości odpadów segregowanych [Strategia 2008d]).

We wszystkich miastach sporządzono listy czynników sytuacyjnych do analizy SWOT, lecz nie zestawiono ich w macierze zależności, a więc i nie wykorzystano do formułowania strategii na zasadzie najlepszego dopasowania czynników wewnętrznych z zewnętrznymi. Popełniano typowe błędy: uznawanie za szanse i zagrożenia czynników wewnętrznych przyszłych, w niektórych planach za obszerne listy czynników i zbyt hasłowe formułowania czynników, braku relatywizacji czynników.

Tylko w dwóch planach sporządzono scenariusze, w każdym po dwa: pozytywny i negatywny. Prawie we wszystkich strategiach jest misja, w 5 – poprzedzona wizją. W Strategii [1999] jest tylko wizja. W dwóch przypadkach wizja i misja niewiele się od siebie różnią. Większość misji jest do siebie podobnych i dość banalnych.

Każda strategia zawiera cele w sferze społecznej, ekologicznej i ekonomicznej, ale często inaczej podzielone na segmenty. Tylko w 4 strategiach, w tym w 3 stosujących MAPS, miała miejsce hierarchizacja celów. W 2 strategiach ukazane są na schematach zależności między celami. Niektóre cele są sformułowane niemethodycznie jako kierunki działań, a nie stany.

Wariantowanie stosowano jako element MAPS. Warianty nie były kompleksowo oceniane, ich wybór wynikał z algorytmu metody.

W 8 Strategiach podane są zasady monitoringu, w 4 z nich – również służące mu wskaźniki.

Wypracowywanie treści (list czynników, problemów, celów) w układzie poszczególnych segmentów) ułatwia organizację pracy, zwłaszcza zespołowej, ale prowadzi do zbyt dużego rozdrobnienia problematyki, jeśli stosowana jest w całej procedurze i nie znajduje przeciwwagi w ujęciach kompleksowych, analizach powiązań i metodach syntetyzujących. Utrudnia to wypracowanie ogólnej koncepcji – myśli strategicznej. Strategia obejmuje nieraz wiele szczegółowych działań sformułowanych dla poszczególnych celów, o zbyt szerokim spektrum. Nie jest pokazana, z wyjątkiem Strategii [2000], realizacja więcej niż jednego celu jednocześnie (należąca do głównych zasad rozwoju zrównoważonego).

5. Treści planów strategicznych

Słowa *rozwój zrównoważony* występują w dwóch tytułach planów, kilku wstępach, wizjach i pięciu misjach. Przeważnie pojęcie to nie jest zdefiniowane. W *Strategii* [2001] wyjaśnienie jest bardzo krótkie, jako łączenie problematyki społecznej, ekologicznej, gospodarczej i przestrzennej.

Ochrona przyrody żywej, w tym bioróżnorodności, obszarów cennych i innych obszarów ekologicznie ważnych jest przedmiotem treści tylko niektórych strategii. Przyczyną może być brak tego typu obszarów w niektórych miastach oraz to, że niektóre aspekty tej problematyki (np. różnie nazywana osnowa ekologiczna zapewniająca ciągłość funkcjonowania ekosystemów w przestrzeni) rozpoznawalne



są głównie w planowaniu przestrzennym, z którym planowanie strategiczne często w niedostatecznym stopniu jest powiązane. W prawie wszystkich strategiach są treści dotyczące rozwoju zieleni miejskiej, często w powiązaniu z zagospodarowaniem terenów i tworzeniem obiektów rekreacyjnych.

Ochrona wód i powietrza atmosferycznego powiązana jest przeważnie z treściami dotyczącymi właściwej infrastruktury. Niemal we wszystkich strategiach planowana jest rozbudowa i modernizacja systemów kanalizacji sanitarnej wraz z oczyszczalniami ścieków oraz odprowadzenia i podczyszczania wód opadowych. Ich brak w dwóch strategiach wynika z obecnego dobrego stanu. *Strategia* [2003a] ponadto wskazuje ochronę stref wokół cieków wodnych i stref ujęć wód. W *Strategii* tej racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi obejmuje ochronę wód nie tylko pod względem jakości, ale również ochronę zasobów wód głębinowych przez popieranie wykorzystania wód deszczowych i powierzchniowych dla celów gospodarczych.

W zdecydowanej większości strategii są zapisy dotyczące gospodarowania odpadami stałymi, w tym segregacji, w niektórych dokumentach – również związanej z tym edukacji. W niektórych strategiach są zapisy dotyczące szerszej edukacji ekologicznej mieszkańców.

W wielu strategiach planuje się działania służące poszanowaniu energii, a razem ochrony powietrza (ograniczanie niskiej emisji), głównie jako rozwój scentralizowanych sieci ciepłowniczych, modernizacja źródeł ciepła, zmiana nośnika (zwłaszcza wzrost udziału gazu), w niektórych strategiach – ekologizacja zaopatrzenia w energię, w tym wzrost udziału źródeł odnawialnych. Tylko w trzech strategiach jest mowa o termomodernizacji. W niektórych strategiach przewiduje się rozwój monitoringu stanu środowiska.

We wszystkich strategiach planowana jest przebudowa i modernizacja układu transportowego, w niektórych – jednym z uzasadnień takich inwestycji jest ograniczanie hałasu i emisji spalin. W większości strategii przewidywany jest rozwój ścieżek rowerowych. Treści dotyczące transportu miejskiego uzasadnione są tylko w miastach, w których taki transport istnieje lub jest przewidywany. Na sześć miast z transportem miejskim tylko w trzech strategiach jest mowa o jego rozwoju, z czego w Słupsku – o ekologicznym transporcie zbiorowym. Ponadto, w strategii Kościerzyny i Bytowa są zapisy dotyczące kolei, a w strategii miasta i gminy Sztum – transportu publicznego w wiejskiej części gminy.

Kierunki działania na rzecz poszanowania przestrzeni zapisano tylko w strategii Słupska jako przywracanie funkcji obszarom zdegradowanym lub pustym. Przyczyną jest prawdopodobnie brak takich terenów, przynajmniej w skali powodującej postrzeganie tego jako problem strategiczny. Zapewne z tego samego powodu i być może z powodu niedostatku powiązań z planowaniem przestrzennym brak jest zapisów dotyczących zwartości miasta. Zwartość struktury mieszkaniowo-usługowej części Kwidzyna pozytywnie oceniono natomiast w diagnozie [*Strategia* 1999b].

We wszystkich strategiach wiele treści dotyczy sfery społecznej, w tym jakości życia i zaspokajania potrzeb. Do specyfiki rozwoju zrównoważonego należą treści dotyczące zaspokajania podstawowych potrzeb społeczności słabszej ekonomicznie i fizycznie: przeciwdziałanie nadmiernemu rozwarstwieniu i wykluczeniu społecznemu (budownictwo socjalne, opieka społeczna, likwidacja barier dla niepełnosprawnych). W *Strategii* [2000] zapisano wspieranie organizacji zajmujących się bezpłatnym leczeniem ubogich. Powszechną tematyką jest edukacja, ochrona zdrowia, w tym badania profilaktyczne, propagowanie zdrowego stylu życia i odżywiania, rozwój kultury fizycznej.

Zabezpieczeniu materialnemu przez pracę służy większość działań w sferze gospodarczej. Specyficzne dla rozwoju zrównoważonego wykorzystywanie zasobów lokalnych (najczęściej walorów turystycznych miasta i otoczenia) postulowane jest w prawie wszystkich strategiach, w tym w pięciu miastach. W niewielu jest jednak mowa o tworzeniu i promocji produktu turystycznego. Powszechnym kierunkiem działania jest wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, jest też tworzenie systemów przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych [*Strategia* 2008a]. W niektórych strategiach pojawiają się też inne, mniej powszechne działania, np. unowocześnienie tradycyjnych sektorów gospodarki, m.in. przez współdziałanie dla utworzenia rynku zdrowej żywności [*Strategia* 2003a].

Prawie wszystkie strategie przewidują działania na rzecz podtrzymania zasobów kulturowych, w tym: ochronę dziedzictwa historycznego, wspieranie rewitalizacji i rewaloryzacji zabytków, wspieranie różnorodności kulturowej, budowanie więzi społecznych i zachowania tożsamości, edukację w zakresie dziedzictwa kulturowego i walorów krajobrazowych miasta [*Strategia* 2001, 2003a, 2008a, 2008d].

Brak jest treści mówiących o przeciwdziałaniu nadmiernej emigracji.

Rozwój infrastruktury ochrony przeciwpowodziowej i działania zapobiegające powodziom [*Strategia* 2008a] zapisane jest w niektórych strategiach, ponieważ nie we wszystkich rozpatrywanych miastach zagrożenia takie występują.

Podsumowanie

Badane strategie, z wyjątkiem dwóch, sporządzane były bez ujawnionego *expressis verbis* założenia rozwoju zrównoważonego. Nie są one z zasadami tego rozwoju sprzeczne. Wiele z tych zasad powszechnych jest w świadomości społecznej. Problematyka rozwoju społeczno-gospodarczego małych i średnich miast, warunki przyrodnicze tego rozwoju, wysoki poziom ogólności planowania strategicznego i niedostateczne jego powiązania z planowaniem przestrzennym powodują, że nie występują albo nie ujawniają się konflikty na tle środowiskowym.

W badanych planach i procesie ich sporządzania wystąpiły powszechnie spotykane błędy metodyczne dotyczące zwłaszcza analizy strategicznej SWOT i sformułowania celów.



Sposób uczestnictwa różnych podmiotów wymaga doskonalenia: większej reprezentatywności różnych grup i większej roli ekspertów, również we współautorstwie treści. Planowanie strategiczne wspomaganie rozwoju powinno być bardziej powiązane z planowaniem przestrzennym (pożądana równoległa aktualizacja strategii oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy).

W niedostatecznym stopniu wykorzystuje się proces planistyczny jako szansę na edukację oraz głębsze zrozumienie idei i zasad rozwoju zrównoważonego.

Uzasadnione jest objęcie podobnymi badaniami również:

- planowania przestrzennego oraz jego powiązań z panowaniem strategicznym rozwoju,
- planowania operacyjnego i procesów realizacji, w tym ewentualnych konfliktów, a także różnych typów podmiotów uczestniczących w planowaniu – ich świadomości, hierarchii wartości.

Skuteczne wdrażanie rozwoju zrównoważonego ostatecznie zależy od planowania operacyjnego i realizacji, ich podstawą powinna być dobra strategia, ta zależy od metod planowania, ale też od woli i świadomości elit kierowniczych oraz akceptacji społecznej. Warunkiem tego jest edukacja oraz zaangażowanie uczestników procesów rozwoju w planowanie.

Literatura

- Baranowski A., 1998, *Projektowanie zrównoważone w architekturze*. Politechnika Gdańska, Gdańsk.
- Baranowski A., 2001, *Sprawność i tożsamość struktur przestrzennych Metropolii Trójmiejskiej (aspekt urbanistyczno-architektoniczny)*. Biuletyn KPZK PAN, z. 199, Warszawa.
- Domański R., 1992, *Systemy ekologiczno-ekonomiczne. Modelowanie współzależności i rozwoju*. Studia KPZK PAN, t. C, Warszawa.
- Domański R., 1995, *Strukturalne zmiany systemów geograficznych spełniających warunki rozwoju podtrzymywanego*, [w:] *Strategie rozwoju wielkich miast*, R. Domański (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 169, Warszawa.
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*, 2007 r., <http://www.mrr.gov.pl>.
- Klasik A. (red.), 1993, *Planowanie strategiczne*. PWE, Warszawa.
- Kozłowski S., 2000, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*. WN PWN, Warszawa.
- Kuźnik F., 2001, *Rynki lokalne i regionalne*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, A. Klasik i F. Kuźnik (red.). Wyd. Uczelniane AE, Katowice.
- Markowski T., 2002, *System zarządzania przestrzenią miasta jako narzędzie w procesie równoważenia jego rozwoju*, [w:] *System zarządzania przestrzenią miasta*, P. Lorens (red.). Politechnika Gdańska, Wydz. Architektury, Gdańsk.
- Pankau F. (red.), 2010, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- Penc J., 1994, *Strategie zarządzania*. Agencja Wydawnicza „Placet”, Warszawa.

- Przewoźniak M., 2001, *Ekologiczne uwarunkowania kształtowania ładu przestrzennego Metropolii Trójmiasta*. Biuletyn KPZK PAN, z. 199, Warszawa.
- Sołtys J., 2008, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*. Seria Monografie, nr 87, Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski do 2025 roku, wytyczne dla resortów*, 1999, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, <http://www.access.zgwrp.org.pl>.
- Toczyski W., Lendzion J., 2003, *System monitoringu rozwoju zrównoważonego*. Fundacja Rozwoju Uniw. Gdańskiego, Gdańsk.
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r.*, Dz.U. nr 227 z 2006 poz. 1658 z późn. zm.
- Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 31 stycznia 1980 r.* (Dz.U. 94.49.196, z późn. zm).
- Zasady ogólnych praw i obowiązków. Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju*, Konferencja Narodów Zjednoczonych "Środowisko i Rozwój", 1992.
- Zauchta J., 2012, *Synteza aktualnego stanu wiedzy dot. rozwoju sustensywnego i spójności terytorialnej w planowaniu przestrzennym*, [w:] *Planowanie przestrzenne w rozwoju zrównoważonym. Inspiracje i dobre praktyki Ecoregionu*. Uniw. Gdański, Gdańsk.

Wykorzystane dokumenty planistyczne

- Program strategicznego rozwoju Kwidzyna*, 1995, <http://www.aup-kwidzyn.ckj.edu.pl>.
- Strategia rozwoju zrównoważonego Kwidzyna – Agenda 21. Problemy i cele rozwoju zrównoważonego Kwidzyna*, 1999a, Dutkowski M, Przewoźniak M., Proeko, Regis Consulting Marek i Maria Dutkowsy, Gdańsk.
- Strategia rozwoju zrównoważonego Kwidzyna – Agenda 21. Raport o stanie Kwidzyna*, 1999b, Dutkowski M, Przewoźniak M., Proeko, Regis Consulting Marek i Maria Dutkowsy, Gdańsk.
- Strategia rozwoju miasta i gminy Sztum*, 2000, Fundacja Naukowo-Techniczna „Gdańsk”, „Środowisko i Rozwój” s.c., Gdańsk.
- Strategia rozwoju gminy*, 2001, <http://www.bytow.com.pl>.
- Strategia rozwoju miasta Chojnice na lata 2002-2014 zgodnie z założeniami strategii ekorozwoju powiatu chojnickiego*, t. I – dokument końcowy, 2003a, Chojnice, luty. <http://www.miastochojnice.pl>.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego miasta i gminy Nowy Dwór Gdański 2003-2012 Raport*, 2003b, Nowy Dwór Gdański.
- Strategia rozwoju miasta Lęborka 2004-2012*, 2004, Lębork.
- Strategia rozwoju miasta Słupska 2007-2015*, 2008a, Załącznik do uchwały Nr XXIV/342/08 Rady Miejskiej w Słupsku z 25 czerwca 2008 r.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego miasta Kościerzyna na lata 2005-2015*, 2008b, Kościerzyna.
- Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Starogard Gdański 2008-2018*, 2008c, Starogard Gdański.
- Strategia zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego gminy miejskiej Człuchów na lata 2008-2013*, 2008d, Człuchów.
- Strategia przewidywania i zarządzania zmianą społeczno-gospodarczą w mieście Malborku na lata 2013-2020*, 2012, Miasto Malbork, Kapitał Ludzki – Narodowa Strategia Spójności.