

JACEK SOŁTYS

Politechnika Gdańska

**PROBLEMY PLANOWANIA STRATEGII
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO
W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM
OBSZARÓW METROPOLITALNYCH**

Abstract: The Problems of Strategic and Spatial Planning in the Management of Metropolitan Areas Development. The aim of the work is recognizing and systemizing of the problems related to planning of a complex management strategy of metropolitan area development as well as preparation of a spatial development plan for such areas. The problems of planning are defined as the difficulties, dilemmas and doubts about different aspects of the planning process. The author is referring to the features of metropolitan areas and typical problems which are solved in the planning process of their development. In extent justified by the content, the author uses the analogies with problems of planning on the local level. The problems discussed in the paper tackle (inter alia): defining the subject of a metropolitan areas strategic plan, participation of variety of actors in the planning process, enhancing strategic features of spatial planning of metropolitan areas as well as the definition of the range of issues a strategic plan decide on. The author is also analyzing the causes of the problems and showing some of the possibilities of solving them.

Keywords: Metropolitan area, problems of planning, spatial planning, strategic planning, subject of plan.

Wstęp

Szybkość zmian we współczesnym świecie, niepewność przyszłości, wzrost liczby czynników i aktorów oddziałujących na procesy zmian – uzasadniają strategiczne zarządzania rozwojem, czyli ukierunkowane na osiągnięcie długofalowych celów przy wykorzystaniu pojawiających się szans i unikaniu zagrożeń, dotyczące kluczowych zagadnień, aktywne i elastyczne względem

zmieniającej się rzeczywistości. Wypracowane w przedsiębiorstwach, znajduje też zastosowanie w jednostkach samorządowych. Elementem zarządzania jest planowanie obejmujące formułowanie celów i sposobów ich osiągnięcia. W zarządzaniu strategicznym jest to planowanie strategiczne.

Wyżej wymienione cechy współczesności w największym stopniu dotyczą obszarów metropolitalnych. W Polsce zgodnie z *Ustawą* [2003] przez *obszar metropolitalny* rozumie się obszar wielkiego miasta oraz powiązane z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w *koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*. *Koncepcja* [2012] została przyjęta przez Radę Ministrów dopiero w grudniu 2011 r., w związku z czym nie było przedtem podstaw prawnych do sporządzania planów dla tych obszarów (były prowadzone prace studialne)¹. *Ustawa* [2016] przewiduje plany zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, a *Koncepcja* [2012] – strategie rozwoju tych obszarów². Obszary metropolitalne nie mają swoich władz, co stwarzać będzie problemy w planowaniu strategii. Pojawi się też pytanie o relacje między powyższymi rodzajami planów oraz sposób koordynacji lub integracji ich sporządzania. Mogą też wystąpić inne problemy planowania, analogiczne jak w planowaniu na poziomie lokalnym.

Celem prezentowanego opracowania jest rozpoznanie i usystematyzowanie problemów związanych z planowaniem strategicznym i przestrzennym, zbadanie ich przyczyn i wskazanie niektórych przynajmniej sposobów rozwiązania. Opracowanie wykorzystuje badania autora dotyczące metod planowania strategicznego w gminach, literaturę przedmiotu, treści niektórych dokumentów studialnych i planistycznych, informacje dotyczące procesów planowania. Formułowane problemy mają w dużym stopniu charakter hipotez wymagających weryfikacji w toku odrębnych badań, ponieważ brak jest jeszcze doświadczeń praktyki planistycznej na analizowanym polu.

Przez *problemy* rozumie się nieakceptowane zjawiska i sytuacje, a także trudności (sprawnego działania, osiągnięcia celów), wymagające znalezienia sposobu pokonania. Szukanie tych sposobów też spotyka co najmniej dwa rodzaje trudności: 1) znalezienia rozwiązania (trudności z powodu niedostatku

¹ W planie zagospodarowania przestrzennego woj. pomorskiego pojęcie i problematyka obszaru metropolitalnego zostały zastąpione pojęciem: *problematyka aglomeracji trójmiejskiej* jako obszaru problemowego.

² Taka ich nazwa jest nieprawidłowa, strategia jest bowiem planem działania jej podmiotu, a nie planem przedmiotowym rozwoju. Prawidłowe nazwy to np.: *strategia zarządzania rozwojem, wspomagania rozwoju, harmonizowania rozwoju*.



wiedzy, siły ograniczeń lub skomplikowanych zależności), 2) wyboru spośród więcej niż jednego możliwego rozwiązania (dylematy).

1. Cechy obszarów metropolitalnych i problemy sfery realnej

Obszary metropolitalne posiadają wykształcone funkcje metropolitalne i umiędzynarodowioną gospodarkę [Markowski, Marszał 2007], znaczny potencjał ludnościowy, gospodarczy i instytucjonalny, rozległe obszary intensywnie zagospodarowane. Obszary te charakteryzują się:

- zagęszczeniem i dużymi przepływami ludności;
- najsilniejszymi czynnikami rozwoju gospodarczego, a w efekcie najwyższą dynamiką obecnych i przyszłych przekształceń;
- nagromadzeniem konfliktów, zagrożeń środowiska przyrodniczego i innych problemów.

Obszary metropolitalne cechuje też duża spójność, o której stanowią: powiązania infrastrukturalne, funkcjonalne i gospodarcze, procesy urbanizacji stref podmiejskich, konflikty i inne wspólne problemy rozwojowe, wspólne szanse tworzone przez rozwój niektórych ogniw, zwłaszcza rdzenia i możliwość pozyskiwania unijnych środków [Sołtys 2009].

Zarządzanie, w tym planowanie i koordynacja rozwoju, utrudnione jest przez wielość podmiotów na trzech poziomach administracji (gminy, powiatu, województwa) i układ ich kompetencji, którego słabością jest m.in.:

- zarządzanie elementami systemów ponadlokalnych rozbite na wiele jednostek różnych poziomów (najbardziej jaskrawe w systemie transportu);
- władztwo w planowaniu przestrzennym tylko na poziomie gmin, brak zależności hierarchicznej planów, wpływ planów z poziomu województwa tylko przez wymóg zgodności z nimi dokumentów gminnych, brak planowania przestrzennego na poziomie powiatu.

Każdy obszar metropolitalny ma swoje specyficzne problemy przedmiotowe, czyli mające miejsce w sferze realnej. Problemem wspólnym dla większości obszarów metropolitalnych jest żywiolowa suburbanizacja obszarów podmiejskich. Trudność rozwiązania problemu wynika z napędzającego proces splotu interesów właścicieli gruntów, władz gmin i mieszkańców miast migrujących na wieś, przy niedostatku dostrzegania wad powstających struktur. Na suburbanizację pozwalają sporządzone już miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Proces zachodzi też przy ich braku przez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. W niektórych obszarach metropolital-



nych problemem są niekorzystne przekształcenia środowiska przyrodniczego, np. defragmentacja przez rozcięcia infrastrukturą i inne formy uszczuplania obszarów ekologicznie ważnych, nadmierne wypełnianie przestrzeni między miastami. [Sołtys 2009]. Na szczególną uwagę zasługują problemy ponadlokalne, czyli takie, których nie można rozwiązać na poziomie gminy i powiatu.

Problemy rzutują na zadania planowania, które dotyczą znalezienia rozwiązań i tu, oprócz zadań specyficznych dla każdego obszaru metropolitalnego, są i wspólne dla wielu obszarów, takie jak:

- określanie domeny (dziedzin) rozwoju gospodarczego, w tym funkcji metropolitalnych, zwłaszcza w zakresie wiążącym się z tworzeniem wspólnych ofert i ich promocją;
- harmonizowanie przekształceń struktury przestrzennej: tworzenie struktur funkcjonalnych, efektywnych ekonomicznie, oszczędzających energię i przestrzeń, sprzyjających dynamizacji rozwoju gospodarczego i wysokiej jakości życia, m.in. przez: respektowanie uwarunkowań przyrodniczych, ochronę i wzbogacanie tzw. osnowy ekologicznej, projektowanie ponadlokalnych systemów infrastruktury, w tym transportu, studia lokalizacyjne obiektów i terenów o znaczeniu ponadlokalnym, w tym związanych z tworzeniem ofert, kształtowanie systemu ponadlokalnych ośrodków usługowych [Sołtys 2009], kształtowania przestrzeni publicznych ważnych dla wizerunku i tożsamości metropolii [Pankau 2010].

2. Pojęcie i cechy strategii, planu i planowania strategicznego

Modyfikując definicję Penca [1994], można przyjąć, że *strategia* to pewna generalna koncepcja systemowego, długofalowego działania 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 osiągania, bazujących na wewnętrznym potencjale sił i odpowiadających na najistotniejsze zewnętrzne szanse i zagrożenia. Systemowość oznacza m.in. uwzględnianie współzależności celów (dostrzeganie i wykorzystywanie powiązań między nimi) oraz spójność celów i działań [Sołtys 2008]. Strategią jest też nazywany plan, czyli zamierzony sposób działania o podanych wyżej odniesieniach i uwarunkowaniach. Strategia nie musi mieć formy planu, ale w sferze publicznej z reguły ją ma, ponieważ aby ją uchwalić, musi mieć formę dokumentu, a więc planu [Sołtys 2008].



Planowanie strategiczne polega na formułowaniu strategii, a w przypadku jej posiadania – na aktualizacji (zmianie) strategii na podstawie monitoringu własnych działań, osiąganych efektów i ich skutków ubocznych, sytuacji w otoczeniu, a także symptomów i prognoz jej zmian. Do planowania strategicznego można też zaliczyć przygotowania do podejmowania decyzji strategicznych (analizy, symulacje, studia lokalizacyjne) [Sołtys 2008].

Stoner i Wankel [1994] podają za Hayesem i Wheelwrightem następujące główne cechy strategii:

- odległy horyzont czasu potrzebnego do wykonania działań, jak i wystąpienia ich efektów;
- znaczny, istotny efekt ostateczny;
- koncentracja na ograniczonej wiązce zamierzeń (tym samym ograniczenie zasobów dla innych ich rodzajów);
- konsekwentny układ i wzajemne wspieranie się decyzji i działań;
- wszechobecność (kierunkowanie szerokiego spektrum działań i skłanianie wszystkich ogniw do działań w sposób wzmacniający strategię).

Plan strategiczny jest planem podmiotowym – planem działania. Ma najdłuższy horyzont czasu i jest nadrzędny w systemie planowania, stanowiąc bazę odniesień, ramy i narzędzie koordynacji innych planów. Ma głównie charakter jakościowy, tylko niektóre treści określa ilościowo. Powinien ustalać hierarchię celów jako podstawę koncentracji środków. Wiele planów tego nie czyni ze względów politycznych. Nawiązując do zróżnicowania planów według Faludiego [1973], orientację planu strategicznego należy określić jako procesową, czyli zakładającą uwzględnianie zmienności, niepewności, uczenie się, otwartość na zmiany (sytuacyjność).

Planowanie strategiczne zajmuje się zagadnieniami podstawowymi. Jest działalnością najwyższego szczebla [Stoner, Wankel 1994]. Według Klasika [1993] planowanie strategiczne ma następujące atrybuty:

- interaktywność, czyli koncentracja na relacjach z otoczeniem i procesach będących pod jego silnym wpływem;
- autonomia decyzyjna podmiotu i jego kreatywność, łącznie z motywacją i wolą stanowiącą o zdolności do inicjowania endogenicznych procesów rozwoju;
- stosowanie metod, które pobudzają twórcze myślenie i „uczenie się”, są ukierunkowane na wyprzedzające rozpoznanie otoczenia i ocenę skutków projektowanych rozwiązań, służą diagnozowaniu dysfunkcji i konfliktów, w tym konfliktów wartości [Klasik 1993].

Poza tym planowanie strategiczne ma następujące cechy:

- orientacja na inne podmioty,
- kompleksowość w podejściu, a zarazem selektywność w treści,
- dokonywanie wyborów, nieraz trudnych a kluczowych dla rozwoju, o trwałych skutkach.

Plany i planowanie mające wszystkie powyższe cechy można nazwać w pełni strategicznymi. Brak lub niski stopień spełnienia niektórych cech nie odbiera całkiem charakteru strategicznego, gdyż cechę tę można uznać za stopniowaną [Sołtys 2008].

3. Problemy metodyczne planowania przestrzennego związane z podejściem strategicznym

Długi horyzont strategii zwiększa znaczenie prognoz. Trudność przewidywania i malejąca wraz z wydłużaniem horyzontu wiarygodność prognoz stanowią problem w każdym planowaniu strategicznym. W planowaniu przestrzennym problem jest większy ze względu na bezwładność struktur przestrzennych i trwałość skutków zmian, a zarazem mniejszą elastyczność zapisów. Łagodzeniu omawianego problemu służy orientacja procesowa planowania strategicznego. Tu z kolei pojawia się problem małej podatności planowania w sferze publicznej na tę orientację. Także i ten problem w planowaniu przestrzennym nasila się. Wynika to z tradycji, niedostatku doświadczeń i z produktu procesu planistycznego, którym jest dokument, przeważnie projekt struktury przestrzennej. Rodzi to trudności w nadawaniu planowi zagospodarowania przestrzennego (każdemu, więc i obszarowi metropolitalnego) cech planu strategicznego lub zmniejsza stopień jego „strategiczności”. Pokonywanie tych trudności jest możliwe przez projektowanie rozwiązań odpowiadających różnym scenariuszom przyszłych uwarunkowań i operowania w treściach planistycznych zdaniem warunkowymi lub uchwalanie wariantu podstawowego i wariantów „na wszelki wypadek” (*contingency planning*) do uruchomienia, gdyby potrzebę taką wykazał monitoring i analiza scenariuszowa. Orientacja procesowa uzasadnia odkładanie niektórych decyzji (np. wyboru wariantu rozwiązania), jeśli brak jest przesłanek i zarazem konieczności wcześniejszego ich podjęcia [Regulski 1976]. Grozi to jednak utratą możliwości realizacji niektórych, a nawet wszystkich wariantów, jeśli niedostatek środków prawnych i finansowych ograniczy możliwość utrzymywania dla nich rezerw terenowych. Ujęciu w ustaleniach planu wariantów i zdań warunkowych i odkładaniu decyzji wyboru nie sprzyja:



- brak zrozumienia ze strony decydentów³;
- sprawdzanie zgodności dokumentów planistycznych;
- niedostatek łatwych w stosowaniu metod tworzenia scenariuszy i doświadczeń w ich stosowaniu;
- niedostatek doświadczeń w planowaniu rozwoju i działania oraz niedostatek popytu na nie.

Orientacji procesowej służy elastyczność planu, jej zaś służą formuły zapisu planu, w których godzi się stałość niektórych treści (np. bazujących na nienaruszalnych wartościach) z elastycznością treści zależnych od zmiennych okoliczności. Elastyczność zwiększają: ogólność treści rosnąca wraz z długością horyzontu czasowego, którego dotyczy, „ramowość” (większa konkretność, ale wskazane pole rozwiązań), różnicowanie charakteru treści z punktu widzenia stanowczości i uprawnień do ich zmian [Sołtys 2008].

Pewne problemy związane z podejściem strategicznym w planowaniu przestrzennym wynikają z tego, że strategia jest planem działania, a planowanie przestrzenne – planowaniem przedmiotowym, głównie struktury. Rozwiązanie tych problemów podano w następnym rozdziale.

4. Planowanie strategiczne a planowanie przestrzenne – relacje pojęć i problemy integracji

W praktyce planowania i w ustawach rozróżnia się strategie rozwoju (nieraz zawężanego do rozwoju społeczno-gospodarczego) i plany (studia uwarunkowań i kierunków, na poziomie krajowym koncepcję) zagospodarowania przestrzennego. W teorii planowania różnicuje się plany co najmniej według trzech kryteriów: 1) przedmiotowe plany struktury, funkcjonowania i rozwoju oraz podmiotowe plany działania, 2) plany społeczno-gospodarcze, przestrzenne (zagospodarowania przestrzennego) i kompleksowe, 3) plany strategiczne i operacyjne. Zatem i planowanie społeczno-gospodarcze, i przestrzenne (a także kompleksowe) może mieć poziom strategiczny i operacyjny, przy czym strategie – plany działania – nie mogą być oderwane od uzasadniających je planów struktury [Klasik 1993] i rozwoju. Także planowanie przestrzenne, tradycyjnie dotyczące główne struktur, wymaga jednoczesnego

³ Próbę uchwalenia 4 wariantów rozwoju przestrzennego i odłożenia wyboru podjęto, sporządzając *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gdyni* [Studium... 1998], ale pod wpływem krytyki przed uchwaleniem dokumentu musiano dokonać wyboru.



planowania funkcjonowania i rozwoju, a także dopełniania o planowanie działania [Regulski 1976], co rozwiązuje problemy wskazane na końcu poprzedniego rozdziału.

W dyskusjach na temat relacji między strategią a dokumentem planowania przestrzennego na poziomie gminy (czyli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) pojawiały się rozbieżne poglądy, że nadrzędna jest strategia, że plany te są równorzędne, lecz dotyczą różnych wymiarów (studium – przestrzeni, strategia – czasu) albo, że nadrzędne jest studium, jako dotyczące najdłuższego horyzontu, a strategia określa sposób realizacji jego ustaleń, m.in. w czasie. Słuszność tego ostatniego poglądu zależy od przedmiotu strategii, do jakiej się odnosi. Jeśli jest to strategia realizacji polityki przestrzennej, faktycznie ma charakter podrzędny wobec dokumentu określającego tę politykę. Taka strategia powinna być jednak zarazem częścią kompleksowej strategii [Strategia... 1996]. Jeśli horyzont studium jest dłuższy niż strategii, nie jest ono nadrzędne nad strategią, ale jego długookresowe ustalenia też mają charakter strategiczny, co uzasadnia uznanie obu dokumentów łącznie za plan strategiczny. Dość dawno już pojawiły się postulaty równoległego, w tym zintegrowanego planowania na poziomie gminy. Równoległość nieraz miała miejsce, ale nie zawsze prowadziła do integracji [Sołtys 2008]. Powyższe uwagi mogą się też odnosić do poziomu regionalnego, a więc i do przyszłego planowania w obszarach metropolitalnych. Możliwe modele planowania ukazują ryc. 1.

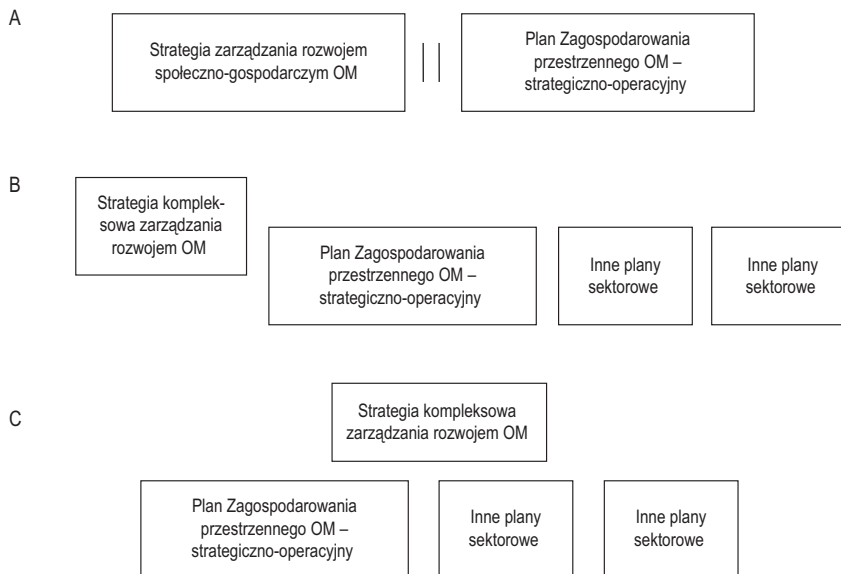
Na przeszkodzie pełnej integracji stoi prawo przewidujące odrębne dokumenty: strategię i plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Integracja może przejawiać się przez równoległość prac prowadzonych w tym samym warsztacie, z dużą dozą wspólnych opracowań, zwłaszcza analityczno-diagnostycznych i prognostycznych (w tym ze scenariuszami operującymi treściami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi pokazującymi zależności przyczynowo-skutkowe między nimi), ze wspólnym systemem celów (strategicznym przekładanych na kryteria kształtowania przestrzeni) i ze spójnymi rozwiązaniami. Integrację może utrudniać:

- brak modeli współdziałania i przepływu informacji, tym bardziej brak doświadczeń,
- tradycja i niedostatek cech strategicznych w planowaniu przestrzennym,
- zbyt ogólna strategia,
- różny czas podejmowania prac (prace nad planami zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych są zaawansowane w kilku



województwach, dla strategii brak jeszcze podstaw prawnych planu działań służących realizacji) [KPZK 2030 2012].

W przyszłości, gdy będą sporządzone oba rodzaje planów, ich zmiany jako aktualizacje łatwiej będzie podejmować równoległe.



Ryc. 1. Wariantowe modele planowania obszaru metropolitalnego (OM)

A – równoległe i współrzędne planowanie społeczno-gospodarcze i przestrzenne;
B, C – nadrzędne merytorycznie kompleksowe planowanie strategiczne: B – częściowo równoległe; C – całkowicie wyprzedzające czasowo.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Sołtys 2007].

Za koordynacją, a najlepiej integracją obu form planowania przemawiają argumenty merytoryczne, gdyż problemy przestrzenne mają często silne uwarunkowania społeczno-gospodarcze. Przekształcenia przestrzeni zależą od całokształtu rozwoju, ale również ten rozwój warunkują, tworząc oferty lokalizacyjne i powiązania transportowe. Formułowanie hipotez (scenariuszy) rozwoju, a następnie koncepcji jego wspomagania najbardziej zasadne jest w kompleksowym planowaniu strategicznym. [Sołtys 2007].

5. Problemy uczestnictwa podmiotów w procesie planistycznym

W ujęciu systemowym procesu planowania ze względu na odgrywane role rozróżnia się następujące typy podmiotów: podmiot planu (dysponenta, decydenta uchwalającego plan), planistę i obserwatora [Regulski 1976]. Upowszechnienie konsultacji skłaniać może do wyodrębnienia roli konsultanta albo, zależnie od konsultowanych treści, uznania tej roli za część roli obserwatora lub planisty. W planowaniu przestrzennym zgodnie z *Ustawą* [2003] występuje też opiniowanie i uzgadnianie dokumentu planistycznego, co można zaliczyć do ról konsultanta lub planisty.

Obszary metropolitalne nie są jednostkami samorządu terytorialnego. Złożona sytuacja rodzi pytanie o podmiot planów. W obecnym systemie prawnym władza wojewódzka jest podmiotem planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, ponieważ jest on częścią planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Ta sama władza może być podmiotem strategii obszarów metropolitalnych. Możliwe są i rozwiązania inne, choć trudniejsze w realizacji, np. celowy związek gmin [Sowa 2007], stowarzyszenie, porozumienie partnerskie lub o innej nazwie rada czy komitet złożony z przedstawicieli gmin, powiatów, często też województwa. W polskiej debacie metropolitalnej toczony od zaledwie kilku lat wymieniane są następujące rozwiązania ustrojowe:

1. Powiat metropolitalny – obejmujący obszar kilku obecnych powiatów, jako trzeci rodzaj powiatu (obok grodzkich i ziemskich).
2. Zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego – tworzone w drodze oddolnej inicjatywy lub narzucone odgórnie [Zielona... 2012].

Analizy i kompleksowe oceny możliwych wariantów zarządzania obszarami metropolitalnymi są przedmiotem odrębnych opracowań. W prezentowanym tekście oceniono je z punktu widzenia planowania strategicznego. Z tego względu zaletą powiatu metropolitalnego byłaby jednolita władza z szansą na optykę ogólnometropolitalną, utożsamienie się z interesem całości obszaru. Logicznym następstwem przyjęcia takiego rozwiązania byłoby przejście przez obszary metropolitalne sporządzania jego planu zagospodarowania przestrzennego, który musiałby przestać być częścią planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Wadą powiatu metropolitalnego może być zagrożenie konfliktami z innymi samorządami na tle merytorycznym lub politycznym.

Wadą większości rozwiązań może być niedostateczna konsolidacja podmiotu i niedostateczne utożsamianie się przedstawicieli samorządów tworzą-



cych podmiot z obszarem metropolitalnym. „kierowanie się partykularnym interesem danej jednostki, a nie potencjalnymi korzyściami, które mogą osiągnąć wszyscy” [Zielona ...2012], brak arbitra do rozwiązywania konfliktów. Trudne może być uzgadnianie wspólnych wartości i formułowanie misji, jeszcze trudniejsze – wybieranie wariantu w sytuacji sprzecznych interesów.

Jeśli podmiotem strategii obszarów metropolitalnych byłaby władza wojewódzka, część radnych Sejmiku z obszaru peryferyjnego mogłoby nie tylko być mało zainteresowanych problematyką obszaru metropolitalnego i nie utożsamiać się z nim, ale i postrzegać działania, a zwłaszcza nakłady na rzecz jego rozwoju, jako konkurencyjne dla rozwoju obszarów pozostałych. Wskazują na to dotychczasowe doświadczenia.

Warto zwrócić uwagę na układy polityczno-psychologiczne w trzech typach polskich obszarów metropolitalnych:

- monocentrycznych (większość obszarów – prawdopodobne obawy większości samorządów przed dominacją głównego miasta; problematyka jego rozwoju istotnym elementem planowania strategicznego);
- dwubiegunowych (obszar trójmiejski i bydgosko-toruński – antagonizmy i konkurowanie głównych miast);
- konurbacja górnośląska (w miarę zrównoważone relacje).

Ze względu na specyfikę każdego obszaru metropolitalnego rozwiązanie nie musi być jednolite w całym kraju. Rozstrzygnięcie formy ustrojowej może należeć do jednostek tworzących dany obszar, co minimalizowałoby możliwość wystąpienia konfliktu między ustawodawcą a jednostkami samorządu terytorialnego. W wielu miastach i regionach europejskich ustroje metropolitalne charakteryzują się dużą elastycznością i zmianami wynikającymi z dynamiki rozwojowej [Zielona... 2012).

Bazując na doświadczeniach planowania strategicznego metodą uspołecznioną w gminach, można w następujący sposób usystematyzować uczestników procesu planowania:

- przedstawiciele samorządów terytorialnych: jednostki, której dotyczy plan i jednostek innych w podziale na przedstawicieli władz i pracowników administracji;
- przedstawiciele tzw. grup interesu (MSP, dużych firm, rolników, organizacji pozarządowych, młodzieży) i innych podmiotów kluczowych dla rozwoju (instytucje edukacji, nauki i kultury, urzędy);
- eksperci (w planowaniu strategicznym w wielu gminach i powiatach najczęściej zewnątrzni, na poziomie wojewódzkim i w dużych miastach



– z jednostek administracji lub biur planistycznych będących jednostkami organizacyjnymi samorządów).

Możliwe są różne modele organizacyjne planowania, różniące się rolą i sposobem uczestnictwa powyższych podmiotów w procesie planistycznym. Problemy wynikają z wad niektórych modeli i skłaniają do poszukiwania sposobów ich wyeliminowania, a przynajmniej zmniejszenia. Problemy mogą też polegać na dylemacie, który model wybrać.

W planowaniu strategicznym w gminach i powiatach często w roli planisty występuje zespół złożony z przedstawicieli wszystkich albo niektórych podmiotów w różnych konfiguracjach (autorstwo, konsultacja). Różny jest też udział ekspertów (główni autorzy, współautorzy, kierownicy i moderatorzy prac warsztatowych, konsultanci).

Plany zagospodarowania przestrzennego i strategie rozwoju województw były opracowywane przez właściwe departamenty urzędów marszałkowskich, biura planistyczne lub departamenty wspomagane przez biura. Prowadzono też warsztaty tematyczne zespołów roboczych [*Strategia* 2012]. Incydentalnie podejmowano opracowywanie planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego razem z samorządem lokalnym miasta metropolitalnego [Bald 2005]. Większość podmiotów na poziomie wojewódzkim odgrywa rolę konsultacyjną.

Jednym z problemów uczestnictwa podmiotów w planowaniu może być, podobnie jak na poziomie lokalnym, niedostateczna reprezentatywność. Często jest niedostatek przedstawicieli biznesu, nadreprezentacja przedstawicieli organizacji pozarządowych i administracji. Zachwianie proporcji wpływa na treści będące wynikiem prac. Dominacja przedstawicieli administracji nieraz utrudnia kreatywne myślenie, m.in. przez konfrontację propozycji dotyczących przyszłości z kompetencjami i obecnymi przepisami [Soltys 2008]. Ślusarz [2000] podkreśla trudność, ale i potrzebę wytypowania i włączenia do prac osób kluczowych, reprezentujących liczące się grupy interesów.

Wielość podmiotów i grup o zróżnicowanych wartościach i interesach, wpływających na rozwój obszaru metropolitalnego lub zainteresowanych jego rozwojem, rzutuje na istotność konsultacji w procesie planistycznym i udział w nich przedstawicieli tych podmiotów, a także na metody i przesłanki podejmowania decyzji. Decyzje muszą być podejmowane ze świadomością ich wielorakich skutków i ze świadomością niepewności. Zadaniem planowania jest dostarczenie informacji potrzebnych do podejmowania decyzji. Nieraz są to informacje o skomplikowanych zależnościach. Rodzi to trudności percepcji i komunikacji między uczestnikami procesu planistycznego.

Niedostatek i wady komunikacji mogą przyczyniać się do konfliktów. Przeważnie są one wynikiem sprzeczności interesów, przekonań i wartości [Dutkowski 1995]. Konflikty na tle rozwoju i zagospodarowania przestrzennego występują w każdej skali, a planowanie może być narzędziem władz służących ich łagodzeniu. W obszarach metropolitalnych konfliktom sprzyja wielość podmiotów i brak podmiotu obszaru metropolitalnego – najbardziej predysponowanego do pełnienia roli harmonizującej.

Trudności decyzyjne, zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych potęgowane są przez:

- złożony charakter władz samorządowych każdego szczebla (władze wykonawcze, rady /sejmiki zróżnicowane politycznie, składające się z osób o różnej świadomości, różnych hierarchiach wartości, przekonaniach i interesach);
- wielorakość i wieloaspektowość uwarunkowań i skutków rozpatrywanych rozwiązań (jednocześnie pozytywne i negatywne) oraz trudność ich oceny, a także przez niepełną znajomość przyszłych uwarunkowań i skutków, w tym przyszłej oceny społecznej.

Są to trudności typowe w dokonywaniu wyborów wielokryterialnych. Trudności te, podobnie jak ww. problemy komunikacji, nasilają się w obszarach metropolitalnych.

6. Problemy dotyczące zakresu ustaleń planistycznych i innych aspektów metodycznych

Część problemów metodycznych planowania dotyczy zakresu ustaleń planów. Składają się na nie: zakres problemowy ustaleń (dziedziny, rodzaje zmiennych), stopień szczegółowości ustaleń (liczba zmiennych, np. dróg, jednostek osadniczych), sposób ujęcia treści (tekstowych, graficznych – np. kartometryczny albo modelowy – schematyczny) i stopień konkretyzacji ustaleń (np. dokładność przebiegu dróg; użytkowanie terenu).

Każdy problem planistyczny ma skalę właściwą dla jego rozwiązania. Zgodnie z zasadą subsydiarności w planach obszarów metropolitalnych należy rozwiązywać te problemy, których nie można rozwiązać w skali lokalnej. Problem może mieć charakter ponadlokalny z takich powodów, jak:

- geograficzny zasięg zjawiska lub projektowanego systemu, obejmujący wiele jednostek;
- lokalizacja w wielu jednostkach czynników wywołujących problem;



- układ podmiotów właściwych dla podjęcia działań ze względu na kompetencje.

Kompetencje realizacyjne i regulacyjne wpływają też na treści i sposób ich ujęcia.

Na treści i sposób formułowania ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych wpływa też typ polityki przestrzennej z punktu widzenia stopnia ingerencji władz wojewódzkich. Na przykład w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego Trójmiejskiego obszaru metropolitalnego rozważane były różne warianty, w tym następujące skrajne, zakładające:

- „ograniczoną ingerencję samorządu województwa polegającą na zapobieganiu najbardziej drastycznym niebezpieczeństwom i przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z sytuacji problemowych oraz ukierunkowywaniu pozytywnych zmian dla zrównoważonego rozwoju;
- traktowanie narzędzi kształtowania przestrzeni przez samorząd województwa jako pełnoprawnego i ważnego czynnika regulowania rzeczywistości społeczno-gospodarczej i ekologicznej województwa” [*Projekt...* 2009, s. 99].

Złożoność podmiotowa, intensywność zagospodarowania przestrzeni i dynamika jej przekształceń powodują, że poważnym problemem jest harmonizacja całościowej struktury funkcjonalno-przestrzennej i zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, przy niedostatku skutecznych instrumentów. Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego może mieć tylko pośredni wpływ na przestrzeń przez ustawowe wymogi uwzględnienia jego ustaleń w dokumentach gminnych i ich uzgadnianie z zarządem województwa w zakresie zgodności z tymi ustaleniami [*Ustawa...* 2003]. Możliwy jest też wpływ przez powiązania zasad finansowania przedsięwzięć z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych.

Niewiele jest jeszcze doświadczeń w funkcjonowaniu planów zagospodarowania przestrzennego województw i ich wpływu na planowanie przestrzenne w gminach, ponieważ tylko niektóre województwa mają plany zagospodarowania województw „drugiej generacji”, z wyraźnie wyodrębnionymi ustaleniami. Z kolei nowe studia uwarunkowań, których zgodność jest z nimi sprawdzana, to w większości zmiany fragmentaryczne poprzednich studiów. Tym bardziej nie zostało jeszcze wypróbowane w praktyce funkcjonowanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych.



Wymagania planowania strategicznego skłaniają do stosowania ujęć ogólnych i formułowania treści ramowych. Skuteczność wymaga precyzji i jednoznaczności ustaleń. Nie jest to sprzeczność, lecz pewna trudność, wyzwanie: ustalenia na poziomie ogólnych zasad powinny być sformułowane precyzyjnie i jednoznacznie. Dostrzec też można sytuację problemową polegającą na tym, że ogólność planowania strategicznego ułatwia dokonywanie wyborów, ale ogranicza konkretność i precyzję w analizie uwarunkowań, a przez to np. odsuwa ujawnianie się konfliktów [Sołtys 2008].

Podsumowanie

Rozpoznano wiele problemów związanych z planowaniem strategicznym zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych i z planowaniem przestrzennym tych obszarów. Ze względu na niedostatek doświadczeń praktycznych na tym polu część problemów ma charakter hipotez i wymagać będzie weryfikacji w toku odrębnych badań. Rozpoznane problemy usystematyzowano w następujący sposób:

- Problemy metodyczne planowania przestrzennego związane z podejściem strategicznym.
- Problemy integracji planowania strategicznego zarządzania rozwojem i planowania przestrzennego.
- Problemy związane z podmiotami w procesie planistycznym: podmiotu strategii, sposobów uczestnictwa podmiotów w planowaniu, komunikacji i konfliktów między podmiotami.
- Problemy dotyczące zakresu ustaleń planistycznych i innych aspektów metodycznych.

Pożądane jest planowanie strategiczne zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych równoległe i skoordynowane z planowaniem przestrzennym, również mającym charakter strategiczny.

Nie wiadomo, czy i kiedy nastąpią zmiany ustrojowe dotyczące obszarów metropolitalnych. Z punktu widzenia planowania, zwłaszcza strategicznego, są one potrzebne. Właściwym kierunkiem jest zmierzanie ku podmiotowości i jej zinstytucjonalizowaniu (np. w formie powiatu metropolitalnego). Jedność podmiotu sprzyjałaby integracji planowania strategicznego kompleksowego i przestrzennego.



Literatura

- Bald K., 2005, *Planowanie obszarów metropolitalnych – czy wszystko wiadomo?* „Urbanista”, nr 6.
- Dutkowski M., 1995, *Konflikty w gospodarowaniu zasobami środowiska*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Faludi A., 1973, *Planning Theory*. Pergamon Press, Oxford.
- Klasik A. (red), 1993, *Planowanie strategiczne*. PWE, Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 12 kwietnia 2012, Monitor Polski, poz. 252.
- Kotarbiński T., 1982, *Traktat o dobrej robocie*. Ossolineum, Wrocław.
- Markowski T., Marszał T., 2007, *Metropolie i procesy metropolizacji w Polsce*, [w:] *Procesy metropolizacji w regionie podkarpackim Rzeszów – Lwów*, Z. Makiela, R. Fedan (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 230, Warszawa.
- Pankau F. (red.), 2010, *Plan Zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- Penc J., 1994, *Strategie zarządzania*. Agencja Wydawnicza „Placet”, Warszawa.
- Projekt zmiany Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego (część II), Projekt Planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego*, 2009, Załącznik nr 2 do uchwały nr 11/175/09 Zarządu Województwa Pomorskiego z 12 stycznia 2009 r. Gdańsk.
- Regulski J., 1976, *System sterowania miastem. Problemy i koncepcje*. IKŚ, PWN, Warszawa.
- Sołtys J., 2007, *Wybrane problemy planowania rozwoju zrównoważonego aglomeracji miejskich*, [w:] *Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe*, S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.). KUL, Lublin, s. 212–321.
- Sołtys J., 2008, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*. Seria Monografie, nr 87, Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Sołtys J., 2009, *Wybrane problemy metodyczne planowania w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, [w:] *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*, Z. Makiela (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXV, Warszawa.
- Sowa M., 2007, *Rozwój Funkcji Metropolitalnych Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*. [<http://www.sgpm.krakow.pl>, Kraków].
- Stoner J. A. F., Wankel Ch., 1994, *Kierowanie*. PWE, Warszawa.



Strategia realizacji polityki przestrzennej, 1996, Seria: Poradnik gospodarka przestrzenna gmin, Z. Ziobrowski, A. Rębowska, G. Tomlinson, I. Batkowska, Fundusz Współpracy: Brytyjski Fundusz Know How, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Oddz. w Krakowie, Kraków.

Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, 2012, Sejmik Woj. Pomorskiego, Gdańsk.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gdyni, 1998, K. Zając (gen. proj.), M. Nakonieczny, G. Włodarczyk z zespołem, GPU „Alter – Polis”, Zarząd Miasta Gdyni, Gdynia.

Ślusarz D., 2000, *Strategia rozwoju lokalnego – znaczenie zespołowej metody opracowania strategii*. Rozwój lokalny w aspekcie procesów integracyjnych z Unią Europejską. Wydział Ekonomii w Rzeszowie AR w Krakowie, Rzeszów – Brzozów.

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. nr 80, poz. 717, Warszawa.

Zielona księga dot. obszarów metropolitalnych. Dokument do konsultacji, 2012, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.