

## KARTA WYZWANIA/PROBLEMU

ID:	P.02
Data aktualizacji wpisu:	21.05.2021
Autorzy:	grupa ekspercka ds. kształtowania przestrzeni
Grupa ekspercka:	grupa ekspercka ds. kształtowania przestrzeni

**1. Nazwa wyzwania:**

**Integracja planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym (strategicznym)**

**2. Zwięzła charakterystyka wyzwania (uzasadnienie z elementem diagnozy):**

W obecnych warunkach planowanie przestrzenne nie spełnia roli narzędzia kształtowania i zarządzania procesami urbanizacji. W znacznym stopniu wynika to z **dychotomii oraz braku integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego (strategicznego)**. Problem ten uwypuklono w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jako jedno z kluczowych wyzwań w obszarze budowy instytucji prorozwojowych i strategicznego zarządzania rozwojem kraju. Podkreślono, że odrębność systemów planowania przestrzennego i strategicznego powoduje **sprzeczności w procedowaniu oraz realizacji inwestycji**. Zwrócono także uwagę, że brak koordynacji między działaniami rozwojowymi i ich bezpośredniego odniesienia do przestrzeni jest przyczyną **nieefektywności interwencji publicznej i powoduje problemy w zakresie ochrony interesu publicznego**. Ponadto zaznaczono, że planowanie społeczno-gospodarcze nie przywiązuje należytej wagi do zagadnień przestrzennych, niejednokrotnie traktując je jako barierę w programowaniu procesów rozwojowych. Z drugiej strony wskazano, że **planowanie przestrzenne jest niedostosowane do dynamicznie zmieniających się potrzeb rozwoju**. Tożsame wnioski przedstawiono w diagnozie systemu zarządzania rozwojem kraju funkcjonującego od 2009 roku. Podkreślono, że mimo wdrożenia w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (z 2006 roku) wymogu uwzględniania wymiaru przestrzennego w strategiach i programach rozwoju, nie nastąpiło realne zintegrowanie planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, a przyjęte dotychczas strategie rozwoju i dokumenty wdrożeniowe pomijają aspekty przestrzenne bądź traktują je fragmentarycznie. W rezultacie planowanie przestrzenne w dalszym ciągu pozostaje oderwane od planowania strategicznego i **nie spełnia przypisanej mu roli w zakresie identyfikacji niekorzystnych zjawisk oraz rozwiązywania konfliktów przestrzennych** na wczesnym etapie ich wystąpienia (System Zarządzania Rozwojem Polski 2018).

Problem dychotomii planowania przestrzennego i strategicznego oraz jego konsekwencji jest szeroko komentowany w środowisku naukowo-ekspertkim. T. Markowski (2015) zwraca uwagę, że odrębne funkcjonowanie systemów planowania **prowadzi do sprzeczności przy realizacji działań w sferze przestrzennej i społeczno-gospodarczej**. Obecny system planowania rozwoju w Polsce cechuje niespójność między celami strategii rozwoju i dokumentów planistycznych, w efekcie czego dochodzi do **dublowania wysiłków, realizacji nietrafionych przedsięwzięć oraz marnotrawstwa potencjałów** (Wojnicka-Sycz 2018). Ponadto odrębność planowania przestrzennego i strategicznego wskazywana jest wśród przyczyn chaosu przestrzennego oraz nieoptymalnego wykorzystania zasobów (Markowski 2016, Śleszyński i in. 2018).

Mając na względzie powyższe słabości wśród zamierzeń Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wskazano **budowę zintegrowanego systemu planowania rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym**. Założono, że jego realizacja będzie polegać na dokonaniu zasadniczej reformy systemu planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, m.in. poprzez opracowanie zintegrowanych dokumentów strategiczno-planistycznych na każdym poziomie zarządzania procesem rozwoju (krajowym, wojewódzkim, funkcjonalnym i lokalnym). Ważnym krokiem na drodze realizacji tego celu stała się nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która weszła w życie 13 listopada 2020 roku. W kontekście zapewnienia rzeczywistej integracji planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego najważniejszymi zmianami są: (1) **wprowadzenie Koncepcji Rozwoju Kraju** (w miejsce obowiązujących dotychczas dwóch niezależnych dokumentów – tj. Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju i Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju), (2) **wprowadzenie do polskiego porządku prawnego strategii rozwoju gminy oraz strategii rozwoju ponadlokalnego**, (3) **wprowadzenie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej** (nowego obligatoryjnego komponentu strategii rozwoju na różnych poziomach zarządzania), a także (4) **istotne wzmocnienie postanowień dotyczących obszarów strategicznej interwencji**.

Duże nadzieje na realne powiązanie planowania przestrzennego i strategicznego w procesie programowania oraz realizacji działań rozwojowych należy wiązać z modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej. Jest on integralną częścią strategii rozwoju i odnosi się do całej treści tego dokumentu. **Model ma stanowić ramę dla prowadzenia procesów rozwojowych przez różnych interesariuszy na danym obszarze**. Powinien prezentować pożądane kierunki rozwoju przestrzennego tego terytorium w określonym horyzoncie czasowym oraz przedstawiać zmiany w przestrzeni wynikające z realizacji przyjętych celów strategicznych i ich efektów. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej ma zostać przygotowany na bazie diagnozy terytorialnej uwzględniającej możliwie najszerszy zakres zagadnień. Zgodnie z założeniami, docelowa zawartość modelu i stopień jego szczegółowości mają być zależne od zasięgu terytorialnego opracowywanej strategii rozwoju. W przypadku strategii rozwoju lokalnego oraz ponadlokalnego model struktury funkcjonalno-przestrzennej powinien zawierać w szczególności charakterystykę: elementów sieci osadniczej (w tym zwarte obszary zurbanizowane i warunki nowej urbanizacji), obszarów o kluczowych funkcjach dla rozwoju (w tym obszary funkcjonalne i wskazane wtórnie obszary strategicznej interwencji), lokalnych powiązań infrastrukturalnych (transportowych i energetycznych), a także struktury przyrodniczej. Ponadto dla modelu powinny zostać opracowane wynikające zeń ustalenia, rekomendacje i zasady w stosunku do wyznaczonych stref i obszarów (np. zasady kształtowania sieci osadnictwa i usług publicznych, warunki ochrony środowiska naturalnego i kulturowego, standardy dotyczące zieleni publicznej i przestrzeni publicznych) (por. *Model Struktury Funkcjonalno-Przestrzennej w Strategiach Rozwoju*, MFiPR, 2020).

**W świetle powyższych zmian w obszarze planowania i zarządzania strategicznego istotnym wyzwaniem jest dostosowanie doń systemu planowania przestrzennego dla zapewnienia spójności i synergii działań**. Ma to szczególnie ważne znaczenie w kontekście projektowanej obecnie reformy systemu planowania przestrzennego. Choć reformy planowania strategicznego oraz przestrzennego, wbrew pierwotnym założeniom (wyrażonym m.in. w zapisach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i Systemie Zarządzania Rozwojem Polski z 2018 roku), nie zostały zrealizowane równoległe (co w praktyce uniemożliwia tworzenie zintegrowanych dokumentów strategiczno-planistycznych), to **nie można dopuścić do rozminięcia czy braku spójności ich założeń**. Obecnie **głównym wyzwaniem jest precyzyjne określenie relacji między dokumentami strategicznymi i planistycznymi na poziomie gminy** (zwłaszcza strategią rozwoju gminy i planem ogólnym). Ma to szczególnie istotne znaczenie w kontekście zbliżonych celów i zakresu treści merytorycznej (w tym ustaleń) planu ogólnego i modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy.

### 3. Wpływ na realizację celu/celów głównych KPM:

**CEL 5. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji i ponowne wykorzystanie przestrzeni w miastach.** Dychotomia planowania społeczno-gospodarczego i planowania przestrzennego sprzyja nieracjonalnemu rozwojowi struktur osadniczych i nieefektywnemu zagospodarowaniu przestrzeni.

### 4. Wymiar terytorialny (wskazanie wraz z uzasadnieniem)

**(H) Wszystkie miasta (A+B+C+D).** Wyzwanie braku rzeczywistej integracji planowania przestrzennego i strategicznego, będąc problemem o charakterze systemowym, jest wspólne dla wszystkich kategorii miast w Polsce (obszarów metropolitalnych, pozostałych dużych miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz miast średnich i małych).

### 5. Powiązanie z kierunkiem/kierunkami działań w ramach modelu odpowiedzialnej urbanizacji:

[MIASTA SPRAWIEDLIWE] Równoważenie i wyrównywanie szans rozwojowych poprzez redystrybucję i włączenie w korzyści rozwojowe generowane przez największe ośrodki aglomeracyjne.

[MIASTA ZIELONE] Określenie standardów zrównoważonego rozwoju miast i tworzenie warunków oraz mechanizmów zachęcających i wspierających miasta w ich wdrażaniu w ramach lokalnych polityk miejskich.

### 6. Priorytet/istotność z punktu widzenia realizacji celu/ów:

Zapewnienie realnej integracji planowania społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego ma istotne znaczenie dla kształtowania miasta zwarteo i zapobiegania chaotycznej suburbanizacji.

### 7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

- Drzazga D., Markowski T., 2015, *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)*, w: A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, Studia KPZK PAN, t. CLXIV, Warszawa.
- Jegorow D., 2016, *Lokalny wymiar polityki spójności*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne, 1(23), s. 345 – 355.
- Korzeniak G., 2012, *Zintegrowane planowanie rozwoju miast – propozycja modelu*, *Problemy Rozwoju Miast*, z. III.
- Markowski T., 2015, *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, *Biuletyn KPZK PAN*, Zeszyt 161, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Markowski T., 2016, *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, Mazowsze. Studia Regionalne, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa.

- Wojnicka-Sycz E., 2018, *Koncepcja i wymiary zintegrowanego planowania rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego*, Czasopismo Zarządzanie i Finanse, 16, 1, Uniwersytet Gdański, Gdańsk.

## 8. Powiązane akty prawne:

- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 Nr 227 poz. 1658 z późn. zm.).

## 9. Powiązanie wyzwania z globalnymi i europejskimi wyzwaniami rozwoju, w tym z realizacją celów zrównoważonego rozwoju ONZ (SDG):

### **Cel 11: Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu**

**11.3.** Do 2030 roku zwiększyć stopień inkluzji, zapewnić zrównoważoną urbanizację i partycypację w zintegrowanym i zrównoważonym planowaniu i gospodarowaniu osiedlami ludzkimi we wszystkich krajach.

**11.B.** Do 2020 roku znacząco zwiększyć liczbę miast i osiedli ludzkich korzystających z opracowań i wdrażających zintegrowane polityki i plany dążących do zwiększenia inkluzji i wydajności wykorzystywania zasobów, łagodzenia skutków i przystosowania do zmian klimatycznych, odporności na skutki katastrof.