

PLANOWANIE SPOŁECZNO-EKONOMICZNE A PLANOWANIE PRZESTRZENNE (NA PRZYKŁADACH ANGIELSKICH)

Jerzy Regulski w wydanej w latach 80-tych książce pt. : „*Planowanie miast*” napisał, że praktyka urbanistyczna wykazała, iż „*niezależnie od ustroju politycznego kraju - bierny charakter planów jest niewystarczający. Kierowanie rozwojem miasta wymaga bowiem aktywnej polityki władz lokalnych, a tym samym planów ich działania*”.¹

Wg Environmental Defense Society z Nowej Zelandii skuteczny plan to plan, który rozwiązuje jakieś problemy, a plany nie mogą zawierać jedynie zasad użytkowania ziemi.²

W teorii planowania zagadnienie skuteczności planów zagospodarowania przestrzennego, w sposób najkrótszy wiąże się z ich wykonalnością, a zatem z procesem realizacji planów. Słowo „skuteczny” wg słownika języka polskiego oznacza : „*dający oczekiwany skutek*”, (wynik, rezultat)³. W tym kontekście skutecznymi planami będą te, które przede wszystkim :

- zostały zrealizowane w określonym czasie;
- rezultaty były zgodne z oczekiwaniami;

Musiły więc zaistnieć warunki dla realizacji tych planów. Z pośród warunków, które należy wymienić trzy wydają się najważniejsze :

- odpowiednia ilość czasu (czasookres);
- człowiek jako podmiot realizujący plan;
- środki do jego realizacji.

Analizując wpływ pierwszego wymienionego czynnika na warunki realizacji planu należy zwrócić szczególną uwagę na perspektywę czasową realizacji planu tzn. ile faktycznie czasu chcemy poświęcić na jego realizację i w jakim terminie go zrealizujemy. Brak tej perspektywy z góry zakłada, że realizacja może trwać „wiecznie”, a więc „nigdy”. Określenie czasookresu jest tak niezwykle ważne, bo jest zarazem „zobowiązaniem” do realizacji danego „harmonogramu”. W planowaniu przestrzennym Danii obowiązuje zasada, że 3 lata po ukończeniu planu lokalnego jeśli nie nastąpiła jakakolwiek realizacja jego zadań - plan wygasa. Ponadto przed każdym planem dokonuje się oceny planu poprzedniego. Dotyczy to zarówno planów miejskich jak i regionalnych.⁴

Drugim teoretycznym ogniwem realizacji planu jest podmiot, który go realizuje. Brak wyraźnego podmiotu powoduje, że plany realizowane są przez „niewiadomo kogo”. W obecnych realiach Polski podmiot realizacji planu nie jest określany ani przez prawo tzn. Ustawę o Zagospodarowaniu Przestrzennym ani przez autorów planów. Z doświadczenia naszego kraju wynika, że najczęściej podmiotami realizującym plan są samorząd gminny i społeczność lokalna. Jakkolwiek samorząd wie, iż realizuje jakiś plan, tak społeczność lokalna

¹ J. Regulski, „*Planowanie miast*”, PWE, Warszawa 1986, s.241.

² Artykuł „*District Plans*” zamieszczony na stronie internetowej i wg Environmental Defense Society z Nowej Zelandii. Remdgude, ONZ.

³ *Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 1995, s.234.

⁴ The 1992 Planning Act in Denmark.

jedynie odczuwa fakt, że musi podporządkować się planowi. W tym ujęciu plan jest przede wszystkim aktem prawa miejscowego i przepisem gminnym, a nie strategią działania.

Trzecim niezwykle ważnym ogniwem przy realizacji planów są środki do ich realizacji najczęściej potrzebne w postaci środków finansowych. Fakt, iż obydwie wymienione wyżej podmioty (samorząd i ludzie) korzystają przy realizacji planu z pieniędzy wytworzonych, albo zgromadzonych przez społeczność lokalną podkreśla wagę tego czynnika w procesie wykonania planu. Można trywialnie stwierdzić (pomijając szereg innych uwarunkowań), że jednym z podstawowych warunków szeroko pojętej skuteczności planów są środki na ich realizację, pochodzące przecież od pracujących i zarabiających ludzi. Innymi słowy jeśli ludzie będą mieli pracę i pieniądze to plany będą realizowane.

Podobne ujęcie zagadnienia realizacji planów prezentuje Jerzy Regulski cyt.: „Plan zawiera więc dwie warstwy przedmiotową, odnoszącą się do systemu sterowanego i podmiotową, określającą zadania i sposoby działań podmiotów gospodarujących”. Uważa on, że plan zagospodarowania musi mieć dwojaki charakter przyjmujący postać planu struktury, który ma określać cele polityki przestrzennej oraz planu działania władz miejskich realizujących te cele. W ten sposób zdaniem Jerzego Regulskiego przy określonej *a priori* strukturze jesteśmy w stanie opracować plan działań - „zadań” dla poszczególnych instytucji.⁵

Występujące w Anglii i Danii Lokal i District Plans - to bardziej plany działania niż plany regulujące zarządzanie przestrzenią tak jak to ma miejsce w Polsce. Jednocześnie o planach w naszym kraju mówi się często, że nie mają one mocy sprawczej. Generalnie system planowania przestrzennego w Polsce nie uwzględnia faktu, iż planowanie przestrzenne i planowanie społeczno - ekonomiczne są współzależne, a możliwości i ograniczenia rozwoju społeczno - gospodarczego, wynikające z planów zagospodarowania przestrzennego powinny stanowić podstawę do określenia w planach społeczno - gospodarczych sposobów, propozycji i środków zaspokajania potrzeb społecznych.⁶

W systemie planowania przestrzennego Wielkiej Brytanii bardzo mocno zaakcentowane są zagadnienia społeczno-ekonomiczne. Dlatego warto wnikliwie przyjrzeć się tym planom. Dobrym przykładem może być „Lothian region structure plan”. Jest to opracowanie z 1993 roku dotyczące regionu Edynburga w Szkocji.⁷ W planie tym miejsce pierwsze w budowaniu strategii rozwoju regionalnego zajmują zagadnienia ekonomii ze szczególnym ukierunkowaniem na zapewnienie odpowiedniej ilości miejsc pracy. Autorzy tego opracowania podkreślają, fakt, że ekonomiczny wzrost nie jest najważniejszy i nie jest ważny sam dla siebie. Jednak ludzie nie tylko że są najważniejszymi beneficjentami tego wzrostu, ale i tymi, którym bezpośrednio ten wzrost przynosi radość. Podczas występowania rozwoju gospodarczego stale też są niejako nagradzani przez ciągle podnoszącą się jakość w ich życiu codziennym.⁸ Dlatego dobry i skuteczny plan powinien skupiać się na procesie stałego podnoszenia tejże jakości życia, w odniesieniu do jakości :

⁵ J. Regulski, „Planowanie miast”, PWE, Warszawa 1986, s.241.

⁶ J. Regulski, „Planowanie miast”, PWE, Warszawa 1986, s.234.

⁷ Lothian Region Structure Plan, Lothian Regional Council Department of Planning, Edinburgh, May 1993. s.9-27.

⁸ Autorzy tego opracowania podkreślają, iż każdy obszar położony na terenie ich regionu ma wiele wartości wynikających z warunków środowiskowych, które powinny być maksymalnie wykorzystane. Ich zdaniem jest wiele miejsc, które pozwalają „cieszyć się” jakością środowiska. Ponadto jest też wiele obszarów, które nie przysparzają temu regionowi ekonomicznej prosperity. Z innej strony są też obszary „cierpiące” z powodu wysokiego bezrobocia, a co za tym idzie „ubogiego” zainwestowania. Część problemów wynika z bardzo tradycyjnego uprzemysłowienia.

- otoczenia;
- środowiska;
- i przestrzeni.

Bezpośrednim efektem próby podniesienia jakości życia w okolicach Edynburga miało być zmniejszenie konieczności korzystania z samochodów prywatnych (przez rozwój i lepsze wykorzystanie środków transportu zbiorowego), pełne wyposażenie nowych terenów w media, obserwowanie miejsc istniejącego wzmoczonego rozwoju przestrzennego. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż władze miejskie podjęły próbę aktywnego działania ukierunkowanego na zmiany zachodzące w populacji np. : występujące lokalne migracje w tym wyludnianie się niektórych dzielnic, niejako wymusiły konieczność ich rewitalizacji oraz uaktywnienia przez nowe atrakcyjne funkcje; zmniejszanie się wielkości przeciętnej rodziny spowodowało, iż więcej terenów przeznaczono pod budowę mniejszych domów i mieszkań, na działkach o odpowiedni mniejszej powierzchni; zmiany w preferencjach zawodowych społeczeństwa spowodowały próbę przyciągnięcia inwestorów, którzy byli by w stanie wygenerować odpowiednie miejsca pracy, jednocześnie uwzględniono te preferencje w profilach edukacji. W omawianym planie podkreślono, iż rozwój ekonomiczny jest celem planowania strukturalnego, a działaniami (zasadami), które mogą wspierać ten rozwój są⁹ :

- kontynuacja rozwoju regionu;
- budowanie wizerunku jakości regionu (jeśli coś pochodzi z tego regionu to powinno posiadać odpowiednią jakość);
- zwielokrotnienie istniejących potencjałów i ich wykorzystanie w najwyższym możliwym stopniu;
- próba rozwijania nowych dla danego obszaru dziedzin przemysłu i usług¹⁰;
- rozwój przemysłu przyjaznego dla środowiska i rewaloryzacja starych zakładów przemysłowych;
- budowanie *business parks*;
- analiza intensywności zabudowy i powierzchni biurowych, (czy nie jest jej za mało, czy posiadają odpowiednią jakość i zróżnicowanie)¹¹;
- zwiększanie dostępności do strategicznych miejsc (typu banki i urzędy, głównie przez wykorzystanie środków transportu zbiorowego);
- koordynacja i współdziałanie inwestycji prywatnych z publicznymi;
- próba realizacji wewnętrznego inwestowania (przede wszystkim wg „zasady my dla siebie”)¹²;
- działalność offsetowa w myśl zasady „ja pozwalam inwestować tobie w zamian za ...”, (szczególne wymagania offsetowe dla firm dużych, które chcą wejść na dany rynek);

⁹ Lothian Region Structure Plan, Lothian Regional Council Department of Planning, Edinburgh, May 1993. s.75-92.

¹⁰ Lothian region jest najbardziej usługowym regionem w Anglii, ale jest także obszarem zakładów wytwórczych. Wytwórczość jest bowiem kółem zamachowym rozwoju gospodarczego.

¹¹ To urzędowi zależy, żeby biura powstawały obok magistratu bo wtedy tworzy się otoczkę biznesową. To miastu zależy aby powstawały biurowce klasy A i aby następowała rewitalizacja starych przestrzeni urbanistycznych..

¹² Działanie polegające m.in. na wyszukiwaniu i wspieraniu małych firm z danego regionu, które z powodzeniem konkurują na rynku krajowym, rzecz w tym aby pomóc im się rozwinąć na większą skalę. Jest to niezwykle ważna część rozwoju strategii gminy.

- wykorzystywanie związków i interakcji np. inwestując w przemysł inżynierski *de facto* zwiększam zatrudnienie również w przemyśle informatycznym, a inwestując w usługi zwiększam atrakcyjność funkcjonalną.

Przestrzennie plan opracowano wyznaczając strefy strategiczne dla realizacji nowego ekonomiczno - przestrzennego rozwoju miasta. Były to m.in. następujące strefy: nowych terenów dla rozwoju przemysłu i biznesu¹³, skupisk miejsc pracy o wysokiej technologii, centrów biurowych, lokalnych centrów i głównego centrum¹⁴, terenów magazynowo składowych, obszarów wymagających bezpośredniej dostępności do kolei i lotniska, ponadto wyznaczono także strefy terenów rozwijających się pod względem turystycznym. Ważnym postulatem było również stwierdzenie, iż oprócz tych strategicznych miejsc należy również próbować „rozciągać” rozwój na pozostałe obszary miasta. Dodatkowo podjęto się monitorowania krajobrazu miejskiego (fizjonomii miasta) przez cykliczne sprawdzanie co dzieje się z najbardziej znaczącymi zabytkami miejskimi, w tym poszukiwanie miejsc, gdzie krajobraz miejski jest niszczone oraz śledzenie stanu wypełnienia poszczególnymi funkcjami tkanki miejskiej.

W kontekście planów realizowanych w zachodniej Europie, a w szczególności w Anglii wyraźnie widać, iż nie tylko dla skuteczności planów, ale dla dobra lokalnej społeczności bardzo istotnym jest stworzenie i wykreowanie mechanizmów współdziałających z procesami występującymi w mieście pozwalającymi osiągnąć założone w planie cele. Powinna nastąpić pewnego rodzaju kooperacja pomiędzy zarządzającymi, a planem. Tak ujęte zagadnienie gwarantuje sukcesywne spełnianie potrzeb społecznych, przez odpowiednie zarządzanie miastem przy pomocy planu.

Wydaje się, że dość modna obecnie idea zrównoważonego rozwoju powinna obejmować także zrównoważone planowanie obejmujące zarówno zagadnienia ekonomiczne jak i przestrzenne dążąc do szczęścia społeczeństwa, budując cywilizację ukierunkowaną na potrzeby społeczne, a więc „cywilizację życia”.

Abstract

SOCIAL-ECONOMICAL PLANNING AND SPATIAL PLANNING ON ENGLISH EXAMPLES

The issue of effectiveness of spatial development plans is closely connected with their practicability and consequently with the plan realisation process. According to \polish language dictionary the word “effective” means “producing the desired effect” (outcome, result). In this context the effective plans will be those, which above all :

- were realised in the determined time;
- produced results consistent with the expectations.

The conditions allowing to realise those plans must have occurred. From among the conditions that should be mentioned, three are the most significant :

- appropriate amount of time;
- a man as a subject realising the plan;
- means to its realisation.

¹³ Tereny dla nowego rozwoju muszą posiadać dobrą dostępność do dróg, środków transportu zbiorowego, autostrad.

¹⁴ Lokalizacja w centrum określonej nowej funkcji powoduje zwiększanie się używania środków transportu zbiorowego. Fakt ten może mieć zarówno pozytywne jak i negatywne znaczenie dla rozwoju miasta.

In the spatial planning system of Great Britain the economical issue are strongly marked. Therefore they are worth closer observation. "Lothian region structure plan" may be a good example. It is a study of the year 1993, concerning Edinburgh region in Scotland. This plan in the first place of creating the development strategy includes economical issues, especially focusing on assuring employment for appropriate number of people. The study's authors emphasize the fact that the economical growth is not the most important issue and that it is nor important for itself. Not only are the people the main beneficiaries of the growth, but also the ones to whom it bring joy.