

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk
Zeszyt 266, rok 2017, s. 73-92

Tomasz Kaczmarek

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych,
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Planowania Przestrzennego;
ul. B. Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; tomkac@amu.edu.pl

NIEFORMALNE PLANOWANIE PRZESTRZENNE – PRZESŁANKI, CELE I INSTRUMENTY. PRZYKŁAD PLANOWANIA ROZWOJU OBSZARU METROPOLITALNEGO POZNANIA

Abstract: Informal Spatial Planning – Premises, Goals and Instruments. An Example of Planning of the Poznań Metropolitan Area. The article presents the essence, objectives and instruments of informal spatial planning highly developed in Western and relatively new in Poland. It is targeted at areas with ambiguous boundaries (soft spaces) and to planning areas between designated administrative levels. The planning approaches which are generally described as “informal” are characterised by non-formalised and non-binding procedures, and by their focus on achieving a consensus.

The first part of the article presents the conceptual issues and further informal planning instruments used in Western European countries at different spatial scales. The next section presents the legitimacy of the creation of informal plans in Poland, using the example of *The Development Concept of Spatial Development Directions of Poznań Metropolis* [Kaczmarek, Mikuła 2016], reflecting an integrated approach to solving the problems of spatial development of urban functional areas in Poland.

Keywords: Governance, informal spatial planning, metropolitan area, Poznań, soft space, territorial contract.

JEL codes: R58

Wprowadzenie

Co najmniej dwie dekady minęły od zmiany paradygmatu zarządzania w dziedzinie polityki i administracji publicznej w Europie i przejścia od weberowskiego lub neoweberowskiego modelu zarządzania (*governing*) do modelu współzarządzania (*governance*) [Rhodes 2000; Kettl 2002]. Istotą tej transformacji jest współpraca sfery publicznej i komercyjnej, udział w zarządzaniu interesariuszy społecznych, współpraca instytucji państwowych, samorządowych i pozarządowych, decentralizacja podejmowania decyzji, zastąpienie hierarchicznej osi zależności powiązaniem horyzontalnymi, w tym sieciowymi [Sullivan, Skelcher 2002; Armitage *et al.* 2007]. U źródeł tych zmian leży chęć wyeliminowania w procesie zarządzania negatywnych cech szeroko rozumianej biurokracji oraz ograniczenie konfliktów społecznych przez uspołecznienie procesu podejmowania decyzji. Nowy, szerszy model zarządzania międzysektorowego i partnerskiego w szczególności implantowany jest w mniejszych strukturach zarządzania, w tym na poziomie lokalnym [Geddes 2006]. Jednym z narzędzi *governance* jest kontrakt (umowa) wiążący partnerów procesów rozwojowych, dokument określający wzajemne zobowiązania i współzależności z niepisаныmi regułami postępowania w uzgodnionym konsensusie aksjologicznym [Noworól 2016]. Macneil [1974, za Stankiewicz 2012] do norm wspierających procesy kontraktowania, akcentujących wagę kooperacji, która respektuje solidarność i wzajemność, zalicza m.in.: dążenie do integracji, wzajemność świadczeń, wspólne tworzenie norm, planowanie i programowanie rozwoju.

Zmiany w paradygmacie zarządzania terytorialnego, uwzględniające współpracę i konsensus wielu interesariuszy obejmują także sferę planowania przestrzennego. Haughton *et al.* [2010], jako przesłanki rozwoju *governance* w sferze planowania przestrzennego (*governance in planning*) wymieniają:

- wzrost konfliktów przestrzennych oraz rosnącą złożoność i skomplikowanie procesu planowania przestrzennego (obserwowane już od połowy lat 70. XX w.);
- hermetyczność systemów planowania przestrzennego i mało elastyczne rozwiązania prawne;
- sztywność struktur administracyjnych, tworzenie się nowego rodzaju przestrzeni przepływów, przestrzeni „miękkich” (*spaces of flows, soft spaces*);
- rosnąca liczba interesariuszy w procesie planowania;
- rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

W prezentowanym opracowaniu skoncentrowano się na relatywnie nowym podejściu do planowania przestrzennego, a mianowicie na planowaniu nieformalnym, jako jednym z narzędzi decentralizacji i uspołecznienia procesu zarządzania terytorialnego. W kolejnych rozdziałach przedstawia się istotę, cele i instrumenty względnie nowego w Polsce, a silnie rozwiniętego w krajach wysokorozwiniętych, pozaustawowego (nieformalnego) planowania przestrzennego.

W pierwszej części pracy omawiana jest istota, cele i charakter nieformalnego planowania przestrzennego oraz instrumenty planowania nieformalnego stosowane w krajach Europy Zachodniej, w różnych skalach przestrzennych, od transnarodowej po regionalną i lokalną. W drugiej części opracowania zaprezentowane zostały przesłanki i idea opracowania [Kaczmarek, Mikoła 2016], odzwierciedlającego zintegrowane podejście do rozwiązywania problemów miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce. W wyniku prac zespołu Centrum Badań Metropolitalnych UAM w Poznaniu, powstała spójna, zdefiniowana obszarowo koncepcja rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań wraz z opracowaniem zasad wdrażania ustaleń koncepcji do praktyki lokalnego planowania przestrzennego gmin. Dokument ten o charakterze nieformalnym, ma za zadanie wypełnić lukę pomiędzy wciąż słabo zdefiniowanym i umocowanym prawnie planowaniem metropolitalnym samorządu województwa a planowaniem lokalnym, opartym na zasadzie władztwa planistycznego gminy. Koncepcja rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań wydaje się stanowić interesujący przykład nieformalnego planowania przestrzennego, na wciąż pod tym względem dziewiczym, obszarze Polski. W podsumowaniu, na przykładzie ww. dokumentu starano się przedstawić silne i słabe strony planowania nieformalnego, jako narzędzia rozwiązywania problemów w gospodarce przestrzennej.

1. Istota i cele nieformalnego planowania przestrzennego

Haughton *et al.* [2010: 1] wprowadzili termin *nowego planowania przestrzennego* (*new spatial planning*), opartego na silnych mechanizmach konsultacyjnych szerszych grup w społeczeństwie, z większym naciskiem na rozwiązanie problemów integracji społecznej w ramach strategii przestrzennych. Planowanie przestrzenne jest przez ww. autorów postrzegane jako ciągły proces, który nie działa tylko na podstawie jednego „szablonu”. W porównaniu z wcześniejszymi formami gospodarowania przestrzenią, *nowe planowanie przestrzenne*, charakteryzują takie cechy, jak (*op. cit.*: 6):

- dewolucja idei i sposobów myślenia o gospodarowaniu przestrzenią z poziomu europejskiego i międzynarodowego na poziom krajowy, regionalny i lokalny;
- odejście od sektorowego („silosowego”) podejścia w planowaniu przestrzennym na rzecz planowania zintegrowanego, łączącego w sobie elementy funkcjonalno-przestrzenne, gospodarcze, społeczne i ekologiczne;
- oparcie procesu planistycznego na koordynacji i negocjacji, nawet jeśli wydłużają one sam proces i czynią go bardziej złożonym i skomplikowanym;
- zwiększenie wysiłków w kierunku szacowania i monitorowania skutków decyzji planistycznych oraz ich egzekwowania;
- rosnąca różnorodność praktyk i instrumentów planistycznych, zmierzających do odformalizowania, decentralizacji i uspołecznienia procesu planowania.

Tabela 1

Planowanie formalne vs. nieformalne – wybrane cechy

Planowanie formalne	Planowanie nieformalne
Ustawowe	Pozaustawowe
Obligatoryjne	Fakultatywne
Poddane procedurze	Poza oficjalną procedurą
Normatywne	Koncepcyjne, analityczne
Regulacyjne, egzekucyjne	Postulatywne, rekomendacyjne
Hierarchiczne	Niehierarchiczne
Na określonym poziomie, szczeblu planowania	Międzyszczeblowe
Dla jednostek w granicach	Transgraniczne, intergraniczne
O ograniczonej partycypacji	Przez/wśród interesariuszy, partycypatywne
Tworzone przez uprawnione biura	Tworzone także przez inne organizacje
Słabo zintegrowane z planowaniem społeczno-gospodarczym	Możliwości integracji

Źródło: Opracowanie własne.

W dalszej części pracy skoncentrowano się na ostatnim z ww. elementów nowego podejścia do planowania przestrzennego, a mianowicie na planowaniu nieformalnym, jako narzędziu decentralizacji i uspołecznienia procesu zarządzania terytorialnego. Planowanie nieformalne, rozwinięte już w krajach Europy Zachodniej, nie jest jeszcze dostatecznie znane i rozpowszechnione w Polsce, dlatego należy przybliżyć jego istotę i cele. W tab. 1. przedstawiono wybrane charakterystyki planowania nieformalnego na tle planowania formalnego. Choć prezentowana w niej dychotomia nie jest w pełni jednoznaczna, pozwala w syntetyczny sposób określić podstawowe różnice między planowaniem formalnym i nieformalnym.

Planowanie nieformalne (ang. *informal planning*) nazywane także planowaniem miękkim (ang. *soft planning*) odnosi się do rodzaju planowania, które nie jest oparte na aktach prawnych lub finansowych, a jedynie odnosi się do nieformalnych sposobów działania i do osiągania wspólnych wizji [Waterhout 2010]. Planowanie nieformalne nazywane jest też często pozaustawowym, gdyż oznacza dobrowolnie prowadzone procedury planistyczne, nie posiadające ugruntowania w przepisach planistycznych oraz nie posiadające mocy wiążącej. Jest oczywiste, że planowanie nieformalne nie może zastąpić formalnego, jeśli za cel planowania uznać działania i decyzje wiążące. Planowanie przestrzenne jest działaniem kompleksowym i ciągłym, wspomagającym proces podejmowania decyzji dotyczących przyszłości. Celem podstawowym planowania przestrzennego jest więc powstanie systemu regulacji i decyzji, usprawniający funkcjonowanie gospodarki przestrzennej oraz zapewnienie ładu przestrzennego w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego [m.in. Parysek 1997]. Należy także pamiętać, że planowanie przestrzenne, jak każde planowanie, może mieć różny charakter – zależnie od zakresu i sposobu kształtowania przyszłości. Regulski *et al.* [1986], dzielą wszelkie planowanie na 2 podstawowe typy:

- planowanie struktury (przedmiotowe) – polegające na określaniu zamierzonego stanu wycinka rzeczywistości będącego przedmiotem planowania,
- planowanie działania (podmiotowe) – określające sposób działania mający doprowadzić do uzyskania określonych przez podmiot planowania celów.

Planowanie nieformalne mieści się zatem w pojęciu planowania podmiotowego. Ważnym celem planowania nieformalnego jest bowiem uniknięcie lub łagodzenie potencjalnych konfliktów przez procesy współpracy, jeszcze przed wykonaniem prawnie wiążących opracowań planistycznych [Planun-

gsbegriffe...2003]. Ukierunkowane na osiągnięcie konsensusu planowanie nieformalne bywa traktowane też jako proces przedplanistyczny (*pre-planning*) lub planowanie planowania (*planning about planning*). Co warto podkreślić, planowanie nieformalne jako bardziej swobodne, skupiać się może tak na przestrzennych, jak i funkcjonalnych powiązaniach między działaniami społeczno-gospodarczymi w określonych obszarach. Nadaje się zatem do wdrażania modelu zintegrowanego planowania, które Markowski [2013] określa jako skoncentrowanego na istotnych problemach społecznych, gospodarczych i przestrzennych danego terytorium.

2. Miękkie przestrzenie jako obszary nieformalnego planowania przestrzennego

Nieformalne planowanie przestrzenne jest adresowane przede wszystkim do obszarów o niejednoznacznych granicach oraz do obszarów planowania pomiędzy wyznaczonymi administracyjnie szczeblami [Haughton *et al.* 2010]. Obszary te w literaturze nazywane są przestrzeniami miękkimi (*soft spaces*). Haughton i Allmendinger [2008] miękkimi przestrzeniami nazywają obszary celowej próby wprowadzenia nowych i innowacyjnych sposobów myślenia, zwłaszcza w miejscach, gdzie istnieje znaczna odporność na międzysektorowe i międzyterytorialne zarządzanie. Walsh *et al.* [2012], uznają je za szczególnie rodzaj przestrzeni, ponad granicami polityczno-administracyjnymi oraz wewnętrznym terytorialnym podziałem państwa. Są to obszary, swego rodzaju *multi-strefy*, stworzone do podejmowania strategii i realizacji polityki, widoczne w różnych skalach planowania poza strukturami ustawowego planowania [Allmendinger, Haughton 2009]. Według ww. autorów, pojawienie się takich *miękkich przestrzeni* jest ważnym trendem, który jest związany z impetem polityki oderwania się od wcześniej istniejących ram i wzorców działań, nie odzwierciedlających rzeczywistych geograficznych problemów.

Z pojęciem *miękkich przestrzeni* wiąże się także termin nieprecyzyjnych, rozmytych granic (*fuzzy boundaries*). Notowana w ostatnich latach erozja granic państwowych, regionalnych i lokalnych jest efektem wzrastającej mobilności ludności, dóbr i kapitału (*spaces of flows*), przenikania się problemów, w tym problemów zagospodarowania przestrzennego, szczególnie o charakterze sieciowym. Do obszarów takich zaliczyć należy strefy przygraniczne, szczególnie w krajach Unii Europejskiej, obszary metropolitalne obejmujące miasta w granicach administracyjnych i rozległe strefy podmiejskie oraz inne obszary funkcjonalne związane z określonym typem zagospodarowania.

Miękkie przestrzenie odnoszą się zarówno do skali międzynarodowej (duże regiony transgraniczne w Europie, euroregiony i euromiasta), jak i krajowej, w tym regionalnej (np. regiony turystyczne), subregionalnej (miejskie obszary funkcjonalne, parki narodowe, parki krajobrazowe), jak i lokalnej (mikroregiony funkcjonalne). Dla ww. przestrzeni istnieje potrzeba tworzenia opracowań planistycznych (koncepcji, projektów, planów strukturalnych, planów ramowych itp.).

Efektom procesu nieformalnego planowania przestrzennego są określone dokumenty (plany), które na różnym poziomie funkcjonowania władz publicznych pełnią różnorodne funkcje: informacyjne, edukacyjne, wspierające procesy integracji czy wreszcie ograniczające potencjalne konflikty. W skali europejskiej przykładami tego typu planów są opracowania ESPON, w skali transgranicznej są to opracowania rozwoju przestrzennego stref przygranicznych (euroregionów, euromiast). W tym ostatnim przypadku cenne doświadczenia płyną m.in. z pogranicza Niemiec i Holandii, gdzie tworzone są wspólne dla terenów przygranicznych dokumenty planistyczne. Przykładem są wypracowane przez wspólne komisje planistyczne dokumenty (*Aktionskarte Raumentwicklung über Grenzen*), obejmujące takie zagadnienia, jak: tereny inwestycyjne i mieszkaniowe, tereny zielone, w tym krajobrazy naturalne, systemy wodne i ochrona przeciwpowodziowa, retencja wody i zapewnienie jakości wody, osie rozwoju terenów miejskich, sieci transportowe i obszary specjalne np. lokalizacji handlu wielkopowierzchniowego, parki technologiczne.



Ryc. 1. Opracowanie planistyczne dla niemiecko-holenderskiego pogranicza

Źródło: [Raumbedeutsame ... 2009]; [<http://www.bezreg-muenster.nrw.de>, pobrano: 12.10.2016].

Dobrym przykładem nieformalnych dokumentów planistycznych są tworzone w Niemczech koncepcje rozwoju przestrzennego miast (*Stadtentwicklungskonzepte Städtebauliche Konzepte, Städtebauliche Entwürfe*) oraz tzw. plany ramowe i strukturalne (*Rahmen-, Entwicklungs- oder Strukturplanen*).

Szczególnym wyzwaniem dla planowania nieformalnego są regiony metropolitalne, które w wielu krajach europejskich nie są objęte ustawowym planowaniem przestrzennym, co najwyżej jako część planowania regionalnego [zob. Kaczmarek, Mięka, 2007; Mandel 2008].

Jak zauważa Preisling [2008], rozwój regionów metropolitalnych jako krajowych węzłów gospodarczych powinien być również, podobnie jak jednostek *stricte* administracyjnych, oparty na normatywnych celach rozwoju regionalnego i poddany regulacjom planowania przestrzennego. Ich celem powinien być zintegrowany i zrównoważony rozwój, służący długofalowemu rozwijaniu potencjału przestrzennego regionów metropolitalnych.

3. Obszary metropolitalne w Polsce jako wyzwanie dla planowania nieformalnego

Rozmiar i dynamika procesów suburbanizacji w ostatnich 20 latach wyznały nowe kierunki w zakresie zarządzania terytorialnego oraz planowania przestrzennego w Polsce. Jak podkreśla Izdebski [2010], należyte rozwiązanie zarządzania wielkimi skupiskami miejskimi jako szczególnymi obszarami funkcjonalnymi, stanowi jeden z najtrudniejszych problemów współczesnej administracji publicznej w Polsce.

Obszar funkcjonalny (metropolitalny) miasta to nowy podmiot prowadzenia polityki rozwoju, wskazany w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* [2012]. Zgodnie z KPZK w miejskich obszarach funkcjonalnych, ze względu na stopień złożoności zagadnień społeczno-gospodarczych i przestrzennych oraz ze względu na konieczność zwiększenia koordynacji i efektywności działań publicznych, powinny być stosowane specjalne rozwiązania planistyczne, strategie rozwoju oraz plany zagospodarowania przestrzennego.

Od ok. 10 lat dyskutuje się w Polsce wprowadzenie rozwiązań ustrojowych, które sankcjonowałyby wyodrębnienie obszarów metropolitalnych w systemie zarządzania terytorialnego. We wrześniu 2015 r. Sejm RP uchwalił *Ustawę o związkach metropolitalnych*, która obszarom metropolitalnym liczącym co najmniej 500 tys. mieszkańców przyznaje zadania samorządów lokalnych, np. organizację transportu publicznego oraz wojewódzkich: tworzenie

ponadlokalnych dokumentów planowania przestrzennego (art. 37 ww. Ustawy: *Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego*). Ta ważna i oczekiwana przez samorządy *Ustawa* nie została jednak wzmocniona przepisami wykonawczymi i jak dotąd nie weszła w życie. Obecne regulacje prawne przenoszą zatem planowanie metropolitalne ze szczebla regionalnego na poziom lokalnych związków terytorialnych, które jak dotąd jeszcze nie powstały [szerzej zob. Mikuła 2016].

Wobec praktycznych problemów z wdrożeniem *Ustawy metropolitalnej* istnieje konieczność dalszego rozwoju mechanizmów pozaustawowej współpracy samorządowej w planowaniu przestrzennym na poziomie metropolitalnym. Jak zauważa Delcamp [1997: 91] *współpraca jest odpowiedzią, jaką stara się dać bądź państwo, bądź struktury pośrednie, albo też same społeczności lokalne na nieadekwatność instytucji do realiów ekonomicznych i społecznych*. W sytuacji oczekiwania na konkretne instrumenty prawne integracji planowania przestrzennego w obszarach silnie zurbanizowanych, jedynym racjonalnym wyjściem jest podjęcie przez miasta i gminy dobrowolnej współpracy w tym zakresie. Wypracowane mechanizmy koordynacji pozwolą później znacznie efektywniej wykorzystać nowe mechanizmy planowania metropolitalnego, jeśli oczywiście pojawią się one w ciągu najbliższych lat.

W 2015 r. w Centrum Badań Metropolitalnych Uniwersytetu im Adama Mickiewicza w Poznaniu podjęto się opracowania spójnej, zdefiniowanej obszarowo koncepcji rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań wraz z opracowaniem zasad wdrażania ustaleń koncepcji do praktyki lokalnego planowania przestrzennego gmin. Dokument ten o charakterze nieformalnym, powstały na zamówienie Stowarzyszenia Metropolia Poznań, ma za zadanie wypełnić lukę między wciąż słabo zdefiniowanym planowaniem regionalnym samorządu województwa a planowaniem lokalnym, opartym na zasadzie władztwa planistycznego gminy. Koncepcja rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań stanowi efekt współpracy środowiska naukowego, planistów przestrzennych i przedstawicieli samorządów lokalnych i wydaje się stanowić interesujący przykład nieformalnego planowania przestrzennego na wciąż pod tym względem dziewiczym obszarze Polski.

Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań (KKRPMP) stanowi realizację zapisów innego nieformalnego dokumentu: *Strategii Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej. Metropolia Poznań 2020* [2011]. W dokumencie tym, w ramach osi strategicznej Gospodarka przestrzenna i środowisko, założono wdrożenie dwóch istotnych programów strategicznych:

- Opracowanie koncepcji rozwoju przestrzennego metropolii poznańskiej,
- Poprawa standardów planistycznych, urbanistycznych i architektonicznych.

Zadaniem ww. programów jest stworzenie spójnej wizji zagospodarowania przestrzennego i skoordynowanie polityki przestrzennej miasta Poznania i gmin metropolitalnych oraz realizacja działań systemowych w zakresie urbanistyki i architektury w skali całej metropolii. Wyżej wymienione programy w wyniku uzgodnień samorządowych i konsultacji społecznych uzyskały wysoką ocenę a ich realizacje uznano za priorytetowe [Kaczmarek *et al.* 2011]. Dokument kierunkowy poprzedziło opracowanie diagnostyczne *Studium Uwarunkowań Rozwoju Przestrzennego Aglomeracji Poznańskiej* [Kaczmarek *et al.* 2012], którego twórcami byli również naukowcy i eksperci z uczelni poznańskich oraz lokalnych biur planistycznych.

4. Koncepcja rozwoju obszaru metropolitalnego Poznania – przykład nieformalnego planowania

Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań [2016], w myśl zapisów tego dokumentu, pełni cztery zasadnicze funkcje:

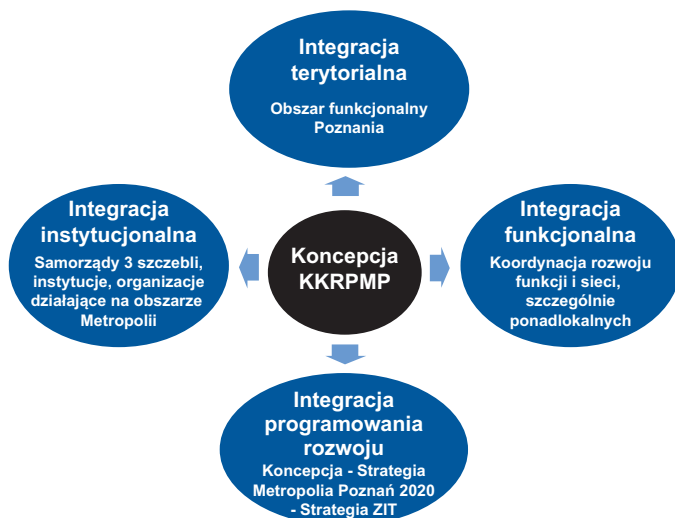
1. Diagnostyczną, przez rozpoznanie struktury przestrzennej zasobów przyrodniczych i potencjałów społeczno-gospodarczych Metropolii Poznań, przedstawienie rozmieszczenia i dynamiki zjawisk w kluczowych dla jej funkcjonowania dziedzinach, takich jak: środowisko przyrodnicze, użytkowanie ziemi, demografia, sieć osadnicza, zabudowa mieszkaniowa, tereny produkcyjno-usługowe zagospodarowanie turystyczne, infrastruktura techniczna i infrastruktura społeczna. Dokument identyfikuje też polityki przestrzenne realizowane przez gminy oraz spójność opracowywanych przez nie dokumentów planistycznych w skali całej metropolii.

2. Aplikacyjną (indykatorywną), przez wskazanie na kluczowe problemy rozwoju przestrzennego, deficyty zagospodarowania przestrzennego w skali całej aglomeracji i sposoby ich rozwiązywania przez działania kierunkowe wraz z systemem wdrażania zapisów do praktyki planistycznej gmin, wybrane projekty zagospodarowania przestrzennego oraz rekomendacje do lokalnych polityk przestrzennych.

3. Informacyjną, przez zebranie tematycznego zestawu informacji przestrzennych, dotąd ograniczonego do obszarów gminnych, umożliwiającego monitorowanie sytuacji i zmian przestrzennych w skali całej metropolii.

4. Edukacyjną, stanowiąc źródło wiedzy o stanie i mechanizmach rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań w okresie intensywnej suburbanizacji, kształtowanie myślenia metropolitalnego w lokalnym planowaniu przestrzennym.

Głównym celem opracowania jest stworzenie spójnej, zdefiniowanej obszarowo i promującej zintegrowane podejście do rozwiązywania problemów rozwojowych, koncepcji kierunków rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań oraz opracowanie zasad wdrażania ustaleń koncepcji do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Integracja planowania przestrzennego na poziomie metropolitalnym następuje przez: integrację terytorialną funkcjonalną, instytucjonalną oraz programową, czyli podporządkowanie koncepcji dotychczasowych dokumentów gminnych i regionalnych (ryc. 2).



Ryc. 2. Podejście zintegrowane w *Koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*

Źródło: Opracowanie własne.

Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań obejmuje następujące elementy:

- Przegląd dokumentów planistycznych i strategicznych na obszarze opracowania, w tym dokumentów lokalnej polityki przestrzennej.
- Wypracowanie zasad rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań na podstawie wytycznych dokumentów polityki przestrzennej kraju

(KPZK 2030), w tym przede wszystkim założenia koncepcji „zwartego miasta” i energooszczędnej struktury przestrzennej.

- Uspójnienie dokumentów planistycznych w granicach obszaru opracowania na poziomie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (jednolita baza informacyjna).
- Wskazanie obszarów istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska i krajobrazu kulturowego, w tym obszarów z postulowanym zakazem zabudowy, proponowanych do objęcia formami ochrony przyrody oraz wskazanymi do zadrzewień i zalesień.
- Określenie kierunków użytkowania terenów rolniczych.
- Wskazanie działań, mających na celu zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi na obszarze metropolii.
- Określenie stanu i kierunków zagospodarowania obszarów turystycznych, w tym przede wszystkim doliny rzeki Warty.
- Analizę rynku nieruchomości gruntowych niezabudowanych.
- Analizę chłonności terenów dotychczas wyznaczonych w dokumentach gminnych pod rozwój tych funkcji mieszkaniowych.
- Wskazanie obszarów priorytetowych dla rozwoju funkcji mieszkaniowych, usługowych i produkcyjnych na podstawie analizy możliwości wyposażenia terenów w niezbędną infrastrukturę techniczną.
- Wskazanie obszarów zdegradowanych, wymagających pilnych działań rewitalizacyjnych.
- Analizę dostępności do węzłów transportu publicznego.
- Kierunki rozwoju transportu publicznego z uwzględnieniem ustaleń projektu planu transportowego Miasta Poznania i Powiatu Poznańskiego.
- Kierunki rozwoju sieci dróg kołowych.
- Kierunki rozwoju sieci kolejowej, przede wszystkim na podstawie koncepcji kolei metropolitalnej.
- Kierunki rozwoju infrastruktury rowerowej o znaczeniu ponadlokalnym, w tym propozycje nowych tras dojazdowych i turystycznych oraz powiązanie systemu rowerowego z transportem publicznym.
- Kierunki rozbudowy infrastruktury technicznej o charakterze metropolitalnym.
- Potencjalne obszary pod lokalizację obiektów energetyki odnawialnej.
- Analiza dostępności oraz wskazanie ewentualnych nowych lokalizacji dla wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

- Rozmieszczenie obiektów infrastruktury społecznej i sportowo-rekreacyjnej o charakterze ponadlokalnym.



Ryc. 3. Dwa dokumenty programowe dotyczące rozwoju przestrzennego obszaru metropolitalnego Poznania: *Studium Uwarunkowań...* [Kaczmarek *et al.* 2012] i *Koncepcja Kierunków Rozwoju...* [Kaczmarek, Miłkuła 2016]

Zakres przestrzenny *Koncepcji* obejmuje obszar Poznania i silnie powiązanych z nim przestrzennie i funkcjonalnie 21 gmin, tworzących wraz z miastem monocentryczną aglomerację poznańską. Obszar ten według stanu z 2015 r. zajmował powierzchnię 3082 km² i zamieszkiwany był przez blisko 1 mln 30 tys. osób, co stanowi odpowiednio 10% powierzchni i 29% populacji woj. wielkopolskiego.

Uzupełnieniem głównego dokumentu *Koncepcji* jest opracowanie dotyczące zasad wdrażania zaproponowanych ustaleń. Zgodnie z zamówieniem zleceniodawcy – Stowarzyszenia Metropolia Poznań, zawiera ono następujące elementy:

1. System organizacyjny koordynacji działań związanych z wdrożeniem *Koncepcji* oraz ich monitoringu.
2. Zestawienie i opis działań niezbędnych do wdrożenia ustaleń *Koncepcji*:
 - do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
 - do pozostałych dokumentów o charakterze planistycznym, programowym i strategicznym,
 - w zakresie organizacyjnym i inwestycyjnym,
3. Wskaźniki pozwalające na ocenę realizacji ustaleń *Koncepcji* oraz jej ewaluację w perspektywie 2020 r.

Powstały dokument wdrożeniowy ma charakter subsydiarny wobec planowania lokalnego w gminach. Nie zawiera zbioru wszystkich rekomendowanych działań w zakresie tzw. dobrych praktyk planowania przestrzennego, natomiast koncentruje się na tych elementach, które są niezbędne z punktu widzenia spójności lokalnej polityki przestrzennej z ustaleniami *KKRPMP*.

Wdrażanie ustaleń *KKRPMP* odbywać się będzie przede wszystkim w ramach istniejącego systemu instytucjonalnego, czyli samorządów miast, gmin i powiatów na poziomie lokalnym oraz Stowarzyszenia Metropolia Poznań na poziomie metropolitalnym. W opracowaniu zaproponowano poszerzenie kręgu podmiotów zaangażowanych we wdrażanie *Konceptji* o środowisko ekspertów poznańskich uczelni wyższych oraz przedstawicieli jednostek administracji publicznej, nie wchodzących w skład Stowarzyszenia. W celu bardziej ścisłego włączenia wskazanych wyżej osób w działania związane z realizacją ustaleń *Konceptji* zakłada się powołanie dwóch nowych form organizacyjnych:

- Metropolitalnego Forum Planowania Przestrzennego,
- Metropolitalnej Komisji Planistycznej.

Uchwałą nr 6/2017 Rady Metropolii Stowarzyszenia Metropolia Poznań z 21 lutego 2017 r. przyjęła ona *Konceptję Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* i zarekomendowała członkom Stowarzyszenia korzystanie z niej w pracach nad gminnymi studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W wyniku przeprowadzonej ankiety w sprawie *Konceptji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* większość jednostek samorządu terytorialnego zadeklarowało poparcie dla wdrażania dokumentu. Poparcie zostało wyrażone również dla kierunkowego charakteru dokumentu *Konceptji*. Większość z ankietowanych jednostek samorządu terytorialnego poparła powołanie Metropolitalnej Komisji Planistycznej, jako ciała opiniującego lokalne dokumenty polityki przestrzennej na podstawie ustaleń *KKRPMP*. Komisja ta złożona z planistów, naukowców i urzędników samorządowych rozpoczęła działalność w kwietniu 2017 r. Przedstawiona w ogólnym zarysie *Konceptja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* ma więc podstawowe cechy nieformalnego dokumentu planistycznego, a mianowicie:

- Nie ma charakteru ustawowego i nie wynika wprost z obowiązującego prawa.
- Została sporządzona przez instytucję spoza sektora planistycznego (zespół naukowców i praktyków-urbanistów), ale w ścisłej współpracy

- z lokalnymi samorządami (dokument był opiniowany przez Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego w Poznaniu).
- W trakcie prac nad koncepcją odbywały się spotkania i dyskusje w ramach Metropolitalnego Forum Planowania Przestrzennego z udziałem rozmaitych interesariuszy, w tym reprezentantów gmin i organizacji społecznych.
 - Projekt dokumentu był konsultowany z mieszkańcami gmin objętych ustaleniami koncepcji na 22 spotkaniach w jednostkach samorządu terytorialnego Metropolii Poznań.
 - Koncepcja nie jest dokumentem nadrzędnym nad gminnymi studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i nie zobowiązuje władz lokalnych do czegokolwiek. Uchwała Stowarzyszenia nie narzuca gminom żadnych dodatkowych obowiązków poza informowaniem o przystąpieniu do zbierania wniosków oraz o wyłożeniu studium do publicznego wglądu. Uchwała nie daje też żadnych uprawnień Stowarzyszeniu, które mogłyby ograniczyć prawa osób trzecich.
 - Koncepcja jest dokumentem wspomagającym. Jest on nie tylko solidną bazą informacyjną dla lokalnego planowania przestrzennego, ale także ważnym ukierunkowaniem dla prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej, gwarantującej zrównoważony rozwój, tak w skali lokalnej, jak i w skali całej metropolii,
 - Wdrażanie *Koncepcji* następuje na podstawie kontraktu, umowy między członkami Stowarzyszenia Metropolia Poznań,
 - W chwili utworzenia związku metropolitalnego z przypisaną mu kompetencją w zakresie planowania ponadlokalnego, *KKRPMP* może stać się solidną podstawą programową (funkcja *pre-planning*) do opracowania ustawowego dokumentu planistycznego (*Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego*).

Zakończenie

Planowanie nieformalne jest instrumentem nowego planowania przestrzennego, wykraczającego poza oficjalne granice administracyjne i o słabym lub żadnym umocowaniu prawnym. Jest wynikiem dobrowolnej, często oddolnej inicjatywy. W formule planowania nieformalnego podkreśla się możliwość

realizacji zintegrowanego podejścia, łączącego wskazywanie pożądanego kształtu przestrzeni z określaniem sposobów jego osiągnięcia.

W publikacjach teoretycznych przedstawionych na początku opracowania podkreśla się potrzebę planowania nieformalnego przede wszystkim w odniesieniu do miękkich przestrzeni, obszarów transgranicznych lub o słabo zaznaczonych granicach. Miękkie przestrzenie zarządzania są często przeciwstawne wobec tego, co można nazwać „jednostkami twardymi“, ustawowo wyznaczonymi, formalnymi jednostkami terytorialnymi administracji centralnej i samorządowej [Haughton, Allmendinger 2008]. Twarde przestrzenie: krajowe, regionalne i lokalne w przypadku planowania przestrzennego zapewniają formy odpowiedzialności wyborczej do tworzenia i wykonywania ustawowych planów. Jak jednak podkreślają Metzger i Schmitt [2012], choć użyteczny dla celów heurystycznych binarny podział planowania na formalne i nieformalne, w praktyce jest często mniej wyraźny, dzięki rosnącej roli opartych na konsensusie dokumentów nieformalnych.

Rozważania teoretyczne wciąż przypisują nieformalnym planom zagospodarowania przestrzennego funkcję scenariuszy polityki przestrzennej. Niewątpliwie – spojrzenie takie jest korzystne zarówno dla samej rangi planowania przestrzennego, jak i dla efektywności polityki przestrzennej i jej miejsca w systemie zarządzania publicznego. Wzmocnienie takiego charakteru planowania przestrzennego w sferze realnej możliwe byłoby dopiero po odpowiednich zmianach przepisów, które wzmocniłyby wpływ tej sfery planowania na inne mechanizmy oddziaływania władz publicznych na rzeczywistość społeczno-ekonomiczną. Uznanie planowania nieformalnego za część systemu planistycznego, w tym być może także jako etap procesu planistycznego zapewne wzmocniłoby jego pozycję decyzyjną, tak aby również nieformalne planowanie przestrzenne było skutecznym narzędziem polityki przestrzennej.

Zaprezentowana w opracowaniu *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań* to przykład, raczkującego dopiero w Polsce nieformalnego planowania przestrzennego. Dokument ten jest dopiero na początku etapu wdrażania, dlatego trudno teraz wyrokować o jego przydatności i skuteczności. Zawarte porozumienie co do kierowania się zapisami dokumentu w realizacji polityki przestrzennej w gminach, przypomina metodę kontraktu. Macneil [1974, za Stankiewicz 2012] pisał, że kontrakt stwarza okoliczności, w których indywidualne, ekonomiczne (materialne) interesy każdej strony powinny być podporządkowane długookresowej polityce rozwoju, będącej często w konflikcie z każdą krótkookresową chęcią maksymalizacji indywidualnej użyteczności. Z czasem jednak akty czynione w imię motywacji

dalekosiężnych wytwarzają normy, do których przywiązują się podmioty decyzyjne i oczekują takiego przywiązania innych podmiotów jako stron kontraktu. Autor opracowania, jako współautor ww. *Koncepcji*, pokusił się na określenie istotnych silnych i słabych stron tego typu opracowań planistycznych (tab. 2).

Tabela 2

Siła i deficyty planowania nieformalnego

Zalety/szanse	Deficyty/zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • Planowanie dla obszarów, dla których nie ma obligatoryjnego planowania • Proces uczenia się i dalszego zacieśniania współpracy • Stworzenie wspólnej bazy informacji przestrzennej • Inspiracja do tworzenia programów sektorowych, masterplanów itp. • Możliwy element systemu planowania – <i>pre-planning</i> • Możliwy/pożądaný szeroki udział społeczeństwa 	<ul style="list-style-type: none"> • Słaba świadomość wśród decydentów potrzeby planów nieformalnych • Słaba kultura planistyczna, częste dyskutowanie ze strony sektora planistycznego • Ograniczona moc sprawcza planów nieformalnych • Konieczność kontraktu na etapie wdrażania ustaleń, rekomendacji • Długofalowy, a więc nie spełniający bieżących oczekiwań (np. politycznych) efekt

Źródło: Opracowanie własne.

Mimo licznych deficytów, planowanie nieformalne ma także określone zalety, szczególnie w sytuacji braku odpowiedniego poziomu planowania (tu: metropolitalnego). Polityka, także przestrzenna, w szerokim rozumieniu jest sferą, w której, na podstawie przyjętego systemu wartości, następuje ustalanie celów i środków działania realizacyjnego. Najogólniejszym zadaniem polityki rozwoju jest ustalanie strategicznych celów w jej przedmiocie – w trzech wymiarach: społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Jednym ze sposobów osiągnięcia założonych celów może być planowanie nieformalne. Jak już wspomniano, aby planowanie przestrzenne było skuteczne, musi posiadać sprawne sprzężenie z dwoma pozostałymi członami systemu: władzą podejmującą decyzje i ze sferą realizacji elementów zagospodarowania przestrzennego. Tak więc, aby planowanie przestrzenne było skutecznym narzędziem polityki przestrzennej, musi być elementem systemu prawnego. Planowanie nieformalne nie może zastąpić formalnego, jeśli za cel planowania uznać należy działania i decyzje wiążące, ale może być jego uzupełnieniem lub wypełnić luki w sytu-

acji braku takich decyzji. Nowe elastyczne instrumenty nie mogą w żadnym wypadku wypierać klasycznych planów, ale mogą je uzupełniać, a tym samym przyczyniać się do realizacji celów planowania. Nieformalne instrumenty, oparte na dobrowolnym zaangażowaniu aktorów biorących udział w procesie planistycznym, mogą istotnie przyczynić się do wdrażania instrumentów formalnych, wyprzedzając lub uzupełniając je programowo.

Literatura

- Allmendinger P., Houghton G., 2009, *Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway*. Environment and Planning, t. 41, wyd. 3: 617-633.
- Armitage D. F., Berkes F., Doubleday N. (red.), 2007, *Adaptive Co-management: Collaboration, Learning and Multi-level Governance*. University of British Columbia, Vancouver.
- Delcamp A., 1997, *La cooperation intercomunale en Europe*. In: *L'intercommunalite – balance et perspectives*. PUF, Paris.
- Dörny S., Decoville A., 2016. *Governance and Transportation Policy Networks in the Cross-border Metropolitan Region of Luxembourg: A Social Network Analysis*. European Urban and Regional Studies, 23: 69-85.
- Geddes M., 2006, *Partnership and the Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism*. International Journal of Urban and Regional Research, 30: 76-97.
- Houghton G., Allmendinger P., 1998, *The Soft Spaces of Local Economic Development*. Local Economy, 23: 138-148.
- Houghton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G., 2010, *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*. Taylor & Francis, London.
- Izdebski H., 2010, *Dwadzieścia lat samorządu terytorialnego – potrzeba rozwiązania problemu Metropolii*, [w:] *Metropolie. Wyzwanie polskiej polityki miejskiej*, R. Lutrzykowski, R. Gawłowski (red.). Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Kaczmarek T., Mięka Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Kaczmarek T., Mięka Ł. (red.), 2016, *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*, Centrum Badań Metropolitalnych, UAM, Poznań.
- Kaczmarek T., Nowak J., Mięka Ł., Wójcicki M., 2011, *Założenia i proces budowy strategii rozwoju aglomeracji poznańskiej*. Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, nr 18. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.

- Kaczmarek T., Mięka Ł., Kaczmarek L. (red.), 2012, *Studium Uwarunkowań Rozwoju Przestrzennego Aglomeracji Poznańskiej*. Centrum Badań Metropolitalnych, UAM, Poznań.
- Kettl D. F., 2002, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-first Century America*. John Hopkins University Press, Baltimore.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)*, 2012, Monitor Polski (poz. 252).
- Macneil I. R., 1974, *The Many Futures of Contracts*. Southern California Law Review, nr 47: 691-816.
- Mandel K., 2008, *Regional Governance – Made by Rhein-Neckar: das neue Organisationsmodell für die Region, [w:] Metropolregionen in Deutschland: 11 Beispiele für Regional Governance*, J. Ludwig, K. Mandel, C. Schwieger, G. Terizakis. Baden-Baden: 130-142.
- Markowski T., 2013, *Territorial Dimensions of Integrated Development Policy – Expectations and Challenges Concerning Planning and Institutional Systems*. Studia Regionalia KPZK PAN, t. 35: 51-64.
- Metzger J., Schmitt P., 2012, *When Soft Spaces Harden: the EU Strategy for the Baltic Sea Region*. Environment and Planning A, 44: 263-280.
- Mięka Ł., 2016, *Nowe uregulowania prawne planowania metropolitalnego w Polsce, [w:] Integracja planowania przestrzennego w Metropolii Poznań – problemy, metody, osiągnięcia*, Ł. Mięka (red). Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, nr 27, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Noworól A., 2016, *Kontrakt, jako instrument zarządzania obszarami funkcjonalnymi*. Referat wygłoszony na konferencji *Gospodarowanie przestrzeni miast i regionów. Teoria i praktyka obszarów funkcjonalnych*. UE, Kraków.
- Parysek J. J., 2007, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Planungsbegriffe in Europa*, Deutsch-Niederländisches Handbuch der Planungsbegriffe, ARL, 2003.
- Preisig T., 2008, *Metropolregionen – ein fragender Blick. Potenziale und Perspektiven für die räumliche Planung*. Planerin 1: 36-37.
- Raubedeutsame Planungen und Projekte im nordrhein-westfälisch/niedersächsischen/niederländischen Grenzraum*. Aktionskarte Raumentwicklung über Grenzen, 2009.
- Regulski J., Ptaszyńska M., Kazimierska E., 1986, *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań, [w:] Instrumenty polityki przestrzennej*. Biuletyn KPZK PAN, z. 130, PWN, Warszawa: 8–34.

- Rhodes R. A. W., 2000, *Debating Governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Sohn C. 2014, *The Border as a Resource in the Global Urban Space: A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38: 1697-1711.
- Stankiewicz W., 2012, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*. Wyd. Prywatnej Wyższej Szkoły Biznesu, Administracji i Technik Komputerowych, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Aglomeracji Poznańskiej. Metropolia Poznań 2020*, 2011, Centrum Badań Metropolitalnych, UAM, Poznań.
- Sullivan H., Skelcher C. K., 2002, *Managing Across Boundaries*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890)*.
- Walsh C., Jacuniak-Suda M., Knieling J., Othengrafen F., 2012, *Soft Spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and Definitional Issues*. Regional Studies Association European Conference, Delft, 13-16 Mai.
- Waterhout B., 2010, *Soft Spaces and Governance: The Transformation of Planning*, 24th AESOP. Annual Conference, Helsinki, 7-10th July, 2010.