

Lokalna gospodarka przestrzenna w aspekcie planowania wieloletniego

Marta Szaja*

Streszczenie: Problematyka badawcza podjęta w opracowaniu skoncentrowana jest na sferze relacji zachodzących pomiędzy planowaniem perspektywicznym a procesem gospodarowania lokalną przestrzenią. Celem badawczym artykułu jest próba określenia roli planowania przestrzennego w procesie przekształceń obszaru gminy w wieloletniej perspektywie oraz oceny rzeczywistego wpływu lokalnych dokumentów strategicznych o charakterze przestrzennym na tworzenie nowych funkcji i struktur przestrzennych. Realizacji założonych celów posłużyły między innymi prezentacja i analiza najistotniejszych wyników badań ankietowych przeprowadzonych w gminach nadmorskich województwa zachodniopomorskiego. W toku prac badawczych wykorzystano takie metody i techniki eksploracji, jak: analiza *desk research*, krytyczna analiza literatury przedmiotu, metoda porównań.

Słowa kluczowe: lokalna gospodarka przestrzenna, planowanie przestrzenne, planowanie wieloletnie, samorząd gminny

Wprowadzenie

Rozwój społeczno-gospodarczy samorządu terytorialnego to wielopłaszczyznowy proces stymulowany przez władze lokalne przy wykorzystaniu własnych zasobów oraz zaangażowaniu zewnętrznych partnerów (wraz z ich kapitałem), który określamy mianem gospodarki lokalnej. Dokonuje się poprzez dynamiczny rozwój poszczególnych sfer życia społecznego. Odpowiedni dynamizm uzyskuje się dzięki uruchomieniu i wykorzystaniu czynników rozwoju, co pozwala patrzeć na rozwój lokalny nie tylko jako na efekt gospodarki lokalnej, ale również jako na ścieżkę jej realizacji (Parysek, 2001, s. 11–12). Z kolei działalność organizująca przestrzennie system społeczno-gospodarczy gminy, mająca na celu wytworzenie racjonalnego układu przestrzennego bądź jego przekształcenie, określamy mianem lokalnej gospodarki przestrzennej. Powstała dzięki niej sieć powiązań zachodzących między elementami zagospodarowania samorządu gminnego ma zapewnić właściwe i efektywne funkcjonowanie jednostki oraz stworzyć możliwość trwałego rozwoju lokalnego środowiska przyrodniczego (Gaczek, 2003, s. 11).

Zgodnie z treścią powszechnie obowiązujących w kraju przepisów prawa administracja samorządu lokalnego ma za zadanie dbałość o odpowiednie kształtowanie przestrzennej

* dr Marta Szaja, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Finansów Publicznych, e-mail: marta.szaja@wzieu.pl.

organizacji, struktury i funkcjonowania lokalnego terytorialnego systemu społecznego (środowiska życia lokalnej społeczności), czyli o zagospodarowanie przestrzenne gminy. Stanowi ono wymierny efekt planowania przestrzennego znajdujący swój wyraz w określonej przestrzennej organizacji, strukturze i funkcjonowaniu terytorialnego systemu społecznego¹.

Planowanie przestrzenne jako podstawowy element zarządzania wieloletniego (strategicznego) w gminie uwzględnia różnorodne sfery funkcjonowania lokalnych podmiotów (władz lokalnych, mieszkańców, przedsiębiorców) i ich bezpośredni wpływ na otoczenie². Celem badawczym opracowania jest próba określenia roli planowania przestrzennego w procesie wieloletniego kreowania i przekształcania terenów gminy oraz oceny rzeczywistego wpływu lokalnych dokumentów strategicznych o charakterze przestrzennym na powstawanie nowych funkcji i struktur przestrzennych. Założone cele zrealizowano, wykorzystując wyniki przeprowadzonych badań ankietowych.

1. Planowanie wieloletnie jako zasadnicza funkcja zarządzania strategicznego w gminie

Zarządzanie strategiczne definiowane jest jako ukierunkowany na przyszłość proces planowania i wyboru celów rozwoju oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także monitorowania i kontroli wykonania przyjętych ustaleń. Jego zasadniczą cechą jest kształtowanie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego oraz rozwiązywanie zdefiniowanych problemów z tym związanych w długim horyzoncie czasu. Jest to zatem przemyślany, zaplanowany w sposób perspektywiczny, skutecznie zorganizowany, efektywnie realizowany i stale kontrolowany proces formułowania oraz wdrażania strategii rozwoju samorządu terytorialnego. Z perspektywy rozwoju samorządu lokalnego najwięcej uwagi poświęca się maksymalnemu wykorzystaniu endogenicznych czynników rozwoju danej gminy, w tym potencjału lokalnych podmiotów gospodarujących oraz walorów lokalizacyjnych, z uwzględnieniem uwarunkowań egzogenicznych (płynących z otoczenia) (Ziółkowski, 2013, s. 132–133). W tabeli 1 zaprezentowano główne cechy zarządzania strategicznego w samorządzie gminnym.

¹ Lokalna gospodarka przestrzenna pełni zatem w stosunku do lokalnej gospodarki (rozwoju lokalnego) funkcję koordynującą i porządkującą. Szerzej: Parysek (2007), s. 107–108 i (2001), s. 202.

² Zarządzanie przestrzenią gminy (wraz z zarządzaniem lokalnym majątkiem, zarządzaniem finansami gminy, zarządzaniem usługami publicznymi, zarządzaniem wspólnotą samorządową) stanowi jeden ze składowych elementów ogólnego systemu zarządzania gminą. Szerzej: Nowak (2013), s. 124–135.

Tabela 1

Charakterystyka procesu zarządzania strategicznego w gminie

Atrybut	Objaśnienie
Identyfikacja problemów	Rozpoznanie i wskazanie najważniejszych problemów mających strategiczny wpływ na poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb społecznych oraz skalę i tempo procesów rozwojowych w gminie.
Zdolność do rozwiązywania problemów	Sformułowanie i realizacja ustaleń strategii rozwoju oraz innych programów i planów działania gminy, która uzależniona jest przede wszystkim od umiejętności: <ul style="list-style-type: none"> – redukcji (w znacznym stopniu) niepewności funkcjonowania i rozwoju gminy, – stwarzania warunków ułatwiających przełamywanie barier rozwojowych oraz eliminowanie (a przynajmniej minimalizowanie) szkodliwych następstw konfliktów (zidentyfikowanych w toku diagnozy aktualnego poziomu rozwoju gminy).
Kompleksowość rozwiązywania problemów	Postrzeganie samorządu gminnego jako składowej otoczenia, które stanowi dla niej zbiór szans i zagrożeń rozwojowych oraz determinuje osiągnięcie pozytywnych efektów podjętych działań.
Orientacja na przyszłość	Rozwiązywanie obecnych problemów przez pryzmat przyszłości oraz uznanie postępu (jako wyrazu rozwoju) za cel ważniejszy (nadrzędny) niż samo trwanie/istnienie samorządu gminnego.
Orientacja na wyniki	Realizacja celów dzięki systematycznej, skutecznej i efektywnej finalizacji zaplanowanych wcześniej szczegółowych zadań realizacyjnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ziółkowski (2013), s. 133–134.

Zarządzanie strategiczne w gminie obejmuje analizę i planowanie strategiczne na różnych poziomach organizacji oraz kontrolę skuteczności podejmowanych działań. Jest szczególnie użyteczne w sprawowaniu kontroli nad procesem lokalnych przemian zachodzących w warunkach niestabilnego otoczenia, niepewności i ryzyka w działaniu (Bartkowska-Nowak, Nowak, Webb, 1998, s. 80). Relacje pomiędzy zarządzaniem i planowaniem strategicznym na szczeblu lokalnym zaprezentowano na rysunku 1.

**Rysunek 1.** Współzależność zarządzania i planowania wieloletniego w gminie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Krukowski (2007), s. 26.

Tabela 2

Korelacja pomiędzy elementami zarządzania strategicznego

Rodzaj dokumentu strategicznego	Charakterystyka	Podstawa prawna
Strategia rozwoju		Art. 18 ustawy z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. nr 16, poz. 95, z późn. zm. Art. 3 i 4.1 ustawy z 6.12.2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dz.U. nr 227, poz. 1658, z późn. zm.
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	Długoterminowe programy, koncepcje działania, które służą osiągnięciu wyznaczonych celów (strategicznych i operacyjnych)	Rozdział 2. Zakres działania i zadania gminy ustawy z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. nr 16, poz. 95, z późn. zm. Art. 3, Rozdział 2. Planowanie przestrzenne w gminie ustawy z 27.03.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. nr 80, poz. 717, z późn. zm.
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego		Rozdział 2. Zakres działania i zadania gminy ustawy z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. nr 16, poz. 95, z późn. zm. Art. 3, Rozdział 2. Planowanie przestrzenne w gminie ustawy z 27.03.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. nr 80, poz. 717, z późn. zm.
Wieloletnia prognoza finansowa (WPF)	Umożliwia urzeczywistnienie zaplanowanych celów i zadań związanych z inwestycjami komunalnymi poprzez zapewnienie źródeł ich finansowania przy jednoczesnym zabezpieczeniu finansowania statutowych zadań gminy (WPF zabezpiecza środki tylko na te zadania, których finansowanie nie naruszy bezpieczeństwa finansowego gminy)	Art. 18 ustawy z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. nr 16, poz. 95, z późn. zm. Dział V, Rozdział 2. Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego, art. 226–232 ustawy z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.
Wieloletni plan inwestycyjny (WPI)	Stanowi usystematyzowanie procesu realizacji zadań inwestycyjnych – wskazuje kolejność wykonania zadań oraz ich zakres rzeczowy, a także przypisuje określone fundusze na realizację poszczególnych zadań w kolejnych latach	Art. 18 ustawy z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. nr 16, poz. 95, z późn. zm. Dział V, Rozdział 2. Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego, art. 226–232 ustawy z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ziółkowski (2013), s. 148; Ustawa (1990); Ustawa (2003); Ustawa (2006); Ustawa (2009).

Do zasadniczych instrumentów zarządzania strategicznego zalicza się: strategię rozwoju, wieloletnią prognozę finansową, wieloletni plan inwestycyjny oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium) i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (plany miejscowe) (Ziółkowski, Goleń, 2006, s. 77–91). Skuteczna realizacja zapisanych w dokumentach strategicznych celów jest możliwa przede wszystkim dzięki wcześniejszemu (możliwie precyzyjnemu) udzieleniu odpowiedzi na kluczowe pytania: Co powinno być następnie zrealizowane w gminie? Gdzie powinny być zlokalizowane nowe przedsięwzięcia? Kiedy należy rozpocząć realizację zadań? Kto powinien ponosić odpowiedzialność za realizowane zadania? Ile środków pieniężnych będzie potrzebnych na realizację zadań? Skąd będą pochodziły potrzebne środki pieniężne?

Zintegrowane (kompleksowe) i wieloaspektowe podejście do kształtowania procesów rozwojowych oraz długookresowa perspektywa działania władz samorządu gminnego stanowi istotę zarządzania strategicznego (Ziółkowski, 2013, s. 148). To następstwo ściślego powiązania zasadniczych instrumentów zarządzania strategicznego, które przybliżono w tabeli 2.

Stabilny, realizowany w myśl zasad zrównoważonego rozwoju wieloetapowy proces zmian ilościowych i jakościowych samorządu gminnego jest możliwy dzięki wykonywaniu zadań bieżących ukierunkowanych na realizację długofalowych celów. Zarządzanie strategiczne jako merytoryczna podstawa rozwoju lokalnego zapewnia podporządkowanie realizacji tego złożonego procesu świadomej organizacji władz samorządowych oraz konsekwentną realizację społecznie akceptowanych działań.

2. Rola planowania przestrzennego w procesie przekształcania obszaru gminy

Jednym z podstawowych i początkowych etapów gospodarki przestrzennej, o wyraźnym perspektywicznym charakterze, jest planowanie przestrzenne (Parysek, 2007, s. 107). Tworzy ogniwo łączące politykę przestrzenną (polegającą na formułowaniu celów rozwojowych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb społeczno-gospodarczych) i gospodarkę przestrzenną (polegającą na realizacji celów przyjętych w polityce przestrzennej poprzez konkretne przekształcenia stanu istniejącego)³. Poprzez analizowanie uwarunkowań oraz tworzenie różnego typu i skali planów zagospodarowania przestrzennego wspiera ustalanie koncepcji polityki przestrzennej i reguluje podejmowanie odpowiednich decyzji (Borsa, 2008, s. 177). W gminie wyrażone jest w zapisach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium) oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (planach miejscowych). Najistotniejsze aspekty, które są poruszane we wspomnianych

³ W obowiązujących obecnie aktach prawnych planowanie i gospodarka przestrzenna (czyli gospodarowanie w przestrzeni – kształtowanie funkcji oraz gospodarowanie przestrzenią – tworzenie struktur przestrzennych) są ze sobą powiązane. Intencją ustawodawcy było bowiem wdrażanie, urzeczywistnianie zapisów przyjętych planów, oparcie gospodarki przestrzennej na analizach i rozważnych działaniach planistycznych. Szerzej na ten temat: Sadowy (2013), s. 269–300.

dokumentach, dotyczą między innymi gospodarki mieszkaniowej, komunalnej, ochrony środowiska, rolnictwa, rozbudowy infrastruktury społecznej, gospodarczej, turystyczno-rekreacyjnej itp. Szczegółową charakterystykę poszczególnych dokumentów wieloletnich przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

Istota strategicznych komponentów planowania przestrzennego

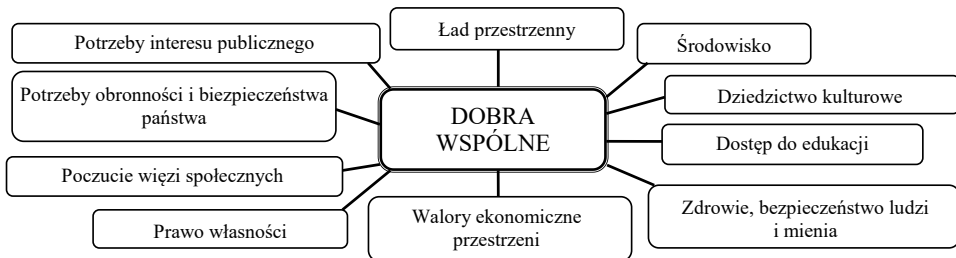
Dokument	Konstrukcja i przeznaczenie	Właściwości
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	<p>Składa się z dwóch części:</p> <ul style="list-style-type: none"> – pierwsza określa istniejący stan zagospodarowania gminy oraz uwarunkowania społeczno-gospodarcze samorządu – druga wskazuje planowane kierunki przekształcania przestrzeni i jej zagospodarowania <p>Każda część studium składa się z części opisowej (tekstowej) oraz graficznej (rysunkowej).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – opracowywany i uchwalany dla całego obszaru gminy w sposób obligatoryjny (odnosi się do wszystkich elementów lokalnej przestrzeni) – w sensie prawnym nie jest przepisem obowiązującym (aktem prawnym), nie może więc być podstawą wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – jest aktem kierownictwa wewnętrznego, czyli wiąże organy gminy i jednostki organizacyjne im podporządkowane, których działania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego powinny być zgodne z jego treścią – stanowi prezentację założeń polityki rozwoju gminy oraz punkt odniesienia w procesie realizacji przyjętych celów – traktowany jako zarys polityki przestrzennej i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględniający jej uwarunkowania
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	<p>Projekt planu składa się z części opisowej i graficznej, a dokumentami obligatoryjnie sporządzanymi wraz z nim są: prognoza oddziaływania na środowisko i prognoza skutków finansowych uchwalenia planu.</p> <p>Treść planu wskazuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> – przeznaczenie terenów – elementy podlegające ochronie – wskaźniki dotyczące zabudowy i zagospodarowania terenu – zasady scalania i podziału nieruchomości – zasady kształtowania systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – obszary wymagające rehabilitacji – stawki procentowe, opłaty, rekompensaty związane ze wzrostem lub spadkiem wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu 	<ul style="list-style-type: none"> – opracowywany i uchwalany dla całego obszaru gminy lub jej części – ma charakter obligatoryjny dla obszarów wskazanych w przepisach odrębnych, tj. obszarów parków kulturowych, uzdrowisk, pomników ząglady i ich strefy ochronnej, terenów górniczych oraz terenów leśnych i rolnych wyłączonych z produkcji, a także dla obszarów i/lub zespołów zabudowy poddawanych ochronie w uchwale rady gminy – najbardziej szczegółowy instrumentem planistyczny gospodarki przestrzennej gminy – stanowi akt prawa miejscowego, wywołuje zatem określone skutki prawne i ekonomiczne dla władz, jednostek gospodarujących na danym terenie oraz mieszkańców

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Berdysz, Kuliński (2008), s. 1–2; Gorzym-Wilkowski (2006), s. 88–100; Topczewska (1999), s. 31–40; Ustawa (2000); Ustawa (2003).

Zarówno studium, jak i plany miejscowe są sporządzane przez organy gminy, czyli radę gminy, która sporządza uchwałę o przystąpieniu do prac nad studium (lub planem miejscowym) i uchwała studium (lub plan miejscowy) po jego przygotowaniu przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta odpowiedzialnego za całą procedurę przygotowania dokumentacji pomiędzy uchwałami rady gminy (Nowak, 2010, s. 45).

Z uwagi na fakt, że studium nie jest gminnym przepisem, nie wpływa w sposób bezpośredni na zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym samorządu. Niemniej jego rozstrzygnięcia muszą być uwzględniane w opracowywanych następnie planach miejscowych. Dzieje się tak ze względu na konieczność sporządzania planów miejscowych w znacznie większej skali niż studium. Plany miejscowe są zatem jednym z instrumentów realizacji rozstrzygnięć zawartych w gminnym studium (Gorzym-Wilkowski, 2006, s. 88–98). Obowiązują w zasadzie bezterminowo, czyli do momentu, w którym rada gminy uzna za konieczne dokonanie ich zmiany. W pewnych sytuacjach podjęcie przez radę decyzji o zmianie planu (lub planów) może być wymuszone na przykład koniecznością dostosowania ustaleń planu miejscowego do przepisu szczególnego (Parysek, 2007, s. 128–136).

Podczas opracowywania i zatwierdzania dokumentów planistycznych umożliwiających powstawanie nowych funkcji i tworzenie nowych struktur przestrzennych władze lokalne kierują się zapisami Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Starając się zaspokoić z jednej strony potrzeby lokalnej społeczności, a z drugiej stymulować działania podmiotów sektora prywatnego w długim horyzoncie czasu, muszą równocześnie uwzględnić wymagania ładu przestrzennego. Podstawową kategorię czynników uwzględnianych w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego w gminie zaprezentowano na rysunku 2.



Rysunek 2. Czynniki determinujące jakość życia w samorządzie gminnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Janoś-Kresło (2008), s. 62; Bąkowski (2004), s. 15–30; art. 2 Ustawy (2003).

Wyodrębnienie dwóch dziedzin działań planistycznych wiąże się z odmiennym charakterem potrzeb zaspokajanych przez sektor publiczny i rynek oraz z koniecznością rozważnego rozróżnienia pomiędzy dobrami o charakterze wspólnym i indywidualnym. Do istotnych celów planowania przestrzennego można więc zaliczyć także łagodzenie konfliktów

powstających między użytkownikami lokalnej przestrzeni w wyniku różnych oczekiwań wobec sposobów jej wykorzystania (Sadowy, 2013, s. 289).

Odpowiednie założenia przyjęte w planach strategicznych i ich sukcesywna realizacja mogą skutecznie determinować rozwój gospodarczy samorządu, a przyczyniając się do powstawania nowych miejsc pracy, prowadzić do wzrostu zamożności obywateli. Nie mniej istotna jest dbałość władz lokalnych o jakość środowiska przyrodniczego i stan infrastruktury (technicznej, społecznej) zapewniające mieszkańcom poczucie bezpieczeństwa i stwarzające korzystne warunki dla budowy i zacieśniania więzi społecznych. Stąd tak istotne jest rzetelne opracowywanie planów wieloletnich, które będą uwzględniały zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty działalności podmiotów gospodarujących w lokalnej przestrzeni.

3. Gospodarowanie gminną przestrzenią w długoletniej perspektywie – analiza wyników badań gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego

W celu weryfikacji znaczenia planowania przestrzennego jako jednego z zasadniczych instrumentów zarządzania strategicznego w samorządzie gminnym w urzędach wybranych jednostek terytorialnych przeprowadzono wywiad osobisty z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety⁴. Każdy z przebadanych urzędów posiadał wydzielone stanowisko, referat, wydział, dział lub sekcję, której sferę aktywności określono jako związaną z planowaniem przestrzennym lub zagospodarowaniem przestrzennym bądź gospodarką przestrzenną lub urbanistyką i architekturą. Przyczyn istniejącego zróżnicowania należy upatrywać przede wszystkim w typie poszczególnych samorządów gminnych (miasto, wieś, miasto na prawach powiatu), a co za tym idzie – również w ilości dostępnych środków budżetowych na pokrycie kosztów funkcjonowania rozbudowanych komórek organizacyjnych odpowiadających za lokalną gospodarkę przestrzenną.

W większości badanych samorządów było widoczne wyraźne rozproszenie kompetencji i odpowiedzialności osób odpowiadających za planowanie przestrzenne i budownictwo, geodezję i gospodarkę gruntami, ochronę środowiska i gospodarkę komunalną, inwestycje komunalne itd. Można w związku z tym założyć, że struktura organizacyjna urzędów (czyli aparatów pomocniczych lokalnych władz) nie sprzyjała spójności i dynamice prac nad sporządzaniem planów strategicznych umożliwiających zagospodarowanie lokalnych terenów.

Analiza sposobu przygotowywania dokumentacji planistycznej oraz weryfikacji realizacji procesu zagospodarowania przestrzeni gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego (por. tab. 4) wykazała, że:

⁴ Wywiad bezpośredni przeprowadzono wśród pracowników komórek ds. planowania przestrzennego urzędów gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego – Świnoujście, Darłowo i Kołobrzeg (gminy miejskie), Dziwnów, Międzyzdroje, Trzebiatów i Wolin oraz gminy wiejskie: Będzino, Darłowo, Kołobrzeg, Mielno, Postomino, Rewal oraz Ustronie Morskie.

- a) w większości badanych jednostek opracowywaniem dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym w gminie zajmował się odrębny wydział (lub komórka) urzędu⁵;
- b) w żadnej z badanych gmin nadmorskich instytucje otoczenia biznesu nie partycypowały w:
- opracowywaniu dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym,
 - kontrolowaniu sposobu zagospodarowania gminy i monitorowaniu realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Tabela 4

Podmioty odpowiadające w gminach nadmorskich za sporządzanie dokumentacji planistycznej i weryfikację ich wymiernego efektu

	Odrębny wydział (lub komórka) urzędu gminy/miasta	Utworzona przez radę gminy nowa jednostka organizacyjna	Prywatny podmiot zewnętrzny	Ekspert (lub eksperci) zatrudniony wyłącznie do zrealizowania wyznaczonego zadania	Realizacji tego zadania nie przydzielono konkretnemu podmiotowi	Lokalne instytucje wspierania biznesu	Inne (jakie?)
Będzino					* #		
Darłowo (m)	#		*				
Darłowo (w)			*		#		
Dziwnów	* #						
Kołobrzeg (m)	* #		*				
Kołobrzeg (w)	* #						
Mielno	#		*				
Międzyzdroje	*			*			#
Postomino	* #						
Rewal	* #			*			
Świnoujście	* #						
Trzebiatów	*		*		#		
Ustronie Morskie	* #						
Wolin	* #						

Objaśnienia:

* – opracowywanie dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym w gminie.

– kontrola sposobu zagospodarowania gminy i monitorowanie realizowanych inwestycji.

(m) – gmina miejska.

(w) – gmina wiejska.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

⁵ Były to gminy: Dziwnów, miasto i gmina wiejska Kołobrzeg, Międzyzdroje, Postomino, Rewal, Świnoujście, Trzebiatów, Ustronie Morskie i Wolin.

Część wymienionych samorządów korzystała ze wsparcia prywatnych podmiotów zewnętrznych i eksperta (lub ekspertów) zatrudnionych wyłącznie do zrealizowania wyznaczonego zadania⁶. Natomiast w trzech spośród zbadanych gmin opracowywanie dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym powierzano wyłącznie zewnętrznym podmiotom prywatnym lub ekspertom. Gminy korzystały przeważnie z usług projektantów i urbanistów wyłonionych w drodze przetargu⁷.

Respondenci, z wyjątkiem pracowników 3 spośród badanych samorządów gminnych⁸, potwierdzili, że na ich terenie żadnej z funkcjonujących jednostek organizacyjnych nie powierzono obowiązku przeprowadzania kontroli sposobu zagospodarowania gminy i monitorowania realizowanych przedsięwzięć. W pozostałych samorządach to istotne – z punktu widzenia poprawności realizacji procesu zarządzania strategicznego JST – zadanie przekazano konkretnemu wydziałowi (komórcie) urzędu. Jednocześnie ankietowani 6 spośród badanych gmin uznali za wystarczający stosowany przez siebie wachlarz działań, których celem był wzrost liczby inicjatyw podejmowanych przez podmioty lokalne w zakresie kształtowania nowych funkcji i/lub tworzenia nowych struktur w gminnej przestrzeni. Przy tym w połowie badanych jednostek samorządowych, w których wyodrębniono osobny wydział (komórkę) odpowiedzialny za lokalną gospodarkę przestrzenną, korzystano w tym aspekcie ze wsparcia podmiotu zewnętrznego.

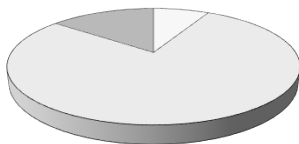
Lokalna koncepcja funkcjonalno-przestrzenna (obejmująca swym zakresem przyszłe lata) stanowi bez wątpienia niezbędny element lokalnej gospodarki przestrzennej, umożliwia bowiem programowanie i sukcesywną realizację procesu rozwojowego samorządu gminnego. Dysponowanie przez lokalne władze dokumentami o charakterze wieloletnim, wskazującymi pożądaną kierunek (kierunki) zmian gminnej przestrzeni oraz tereny mające ulec przeobrażeniu, sprzyja trafniejszej identyfikacji elementów endogenicznych warunkujących szybszy rozwój jednostki oraz jej przyszłego profilu (funkcji dominującej).

Wśród gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego dwie jednostki nie sporządziły dokumentu odnoszącego się bezpośrednio w swej treści do przyszłego kierunku przekształcenia lokalnej przestrzeni. Władze jednej z gmin posiadały sformułowaną wizję zagospodarowania przestrzennego gminy obejmującą najdłuższy okres – do 2030 roku (rys. 3). Można zatem wnioskować, że zdecydowana większość badanych samorządów gminnych (12 jednostek) przykładała dużą wagę do tego, aby mieć skonkretyzowaną wizję sposobu zagospodarowania lokalnych terenów.

⁶ Gminy: Kołobrzeg (m), Międzyzdroje, Rewal, Świnoujście i Trzebiatów.

⁷ W gminie Będzino, Mielno oraz w mieście Darłowie dokumenty planistyczne były sporządzane przez projektantów i urbanistów wyłonionych w drodze przetargu. Z kolei w Świnoujściu opracowaniem merytorycznym projektu planu miejscowego zajmował się projektant, a za koordynację planu wykonania odpowiadał odrębny wydział w urzędzie miasta.

⁸ Gminy: Będzino, Darłowo (w) i Trzebiatów.



- Sformułowano wizję zagospodarowania przestrzennego gminy do roku 2030 lub na kolejne lata
- Sformułowano wizję zagospodarowania przestrzennego gminy do roku 2015 lub 2020
- Nie sformułowano wizji zagospodarowania przestrzennego gminy na kolejne kilkanaście lat
- Nie wiem

Rysunek 3. Dysponowanie przez lokalne władze wizją zagospodarowania przestrzennego gminy na kolejne lata

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Analiza struktury odpowiedzi udzielonych przez respondentów w kwestii oceny znaczenia instrumentów bezpośrednio oddziałujących w gminach na realizację lokalnej gospodarki (tab. 5) pozwoliła zauważyć, że spośród zasadniczych dokumentów strategicznych ankietowani za najistotniejsze uznali miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego – stanowiące jednocześnie prawo miejscowe, WPF gminy oraz strategię rozwoju. Jako najmniej znaczący dla realizacji procesu rozwoju samorządu gminnego wskazano WPI gminy.

Tabela 5

Ocena znaczenia dokumentów strategicznych dla realizacji polityki rozwoju lokalnego

	Bardzo duży wpływ; jest czynnikiem strategicznym (4)		Ważny; ma znaczący wpływ na rozwój lokalny (3)		Mniej istotny dla rozwoju lokalnego (2)		Zupełnie nieistotny dla rozwoju lokalnego (1)		Nie wiem/ nie mam zdania (0)	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Strategia rozwoju gminy	8	57,14	3	21,43	2	14,29	–	–	1	7,14
WPF gminy	8	57,14	5	35,71	1	7,14	–	–	–	–
WPI gminy	6	42,86	6	42,86	1	7,14	–	–	1	7,14
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	7	50,00	6	42,86	1	7,14	–	–	–	–
Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego	9	64,29	5	35,71	–	–	–	–	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Pracownicy odpowiedzialni za lokalną gospodarkę przestrzenną (w tym planowanie przestrzenne) w 4 spośród badanych samorządów wskazali każdy z wyszczególnionych w kwestionariuszu ankiety instrumentów jako mający bardzo duży (strategiczny) wpływ

na realizację polityki rozwoju⁹. Zaistniała rozbieżność w ocenie lokalnych instrumentów strategicznych mogła być rezultatem braku szczegółowej wiedzy ankietowanych na temat autentycznego wpływu zapisów poszczególnych dokumentów na rzeczywistość społeczno-gospodarczo-środowiskowo-przestrzenną samorządów gminnych.

Uwagi końcowe

Planowanie przestrzenne w gminie służy zapewnieniu właściwych warunków funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych (w tym czynnej ochronie środowiska), kulturowych oraz kompozycyjno-estetycznych. Sporządzanie dokumentów, analiz i opracowań planistycznych jest więc środkiem do realizacji perspektywicznych celów jednostki samorządowej (Sadowy, 2013, s. 288).

Wyniki przeprowadzonego badania ankietowego w gminach nadmorskich województwa zachodniopomorskiego wykazały¹⁰:

- a) bardzo słaby lub zupełny brak powiązania lokalnych przedsięwzięć z planami miejscowymi gmin, co stanowiło główną przyczynę braku zachowania na ich terenie ładu przestrzennego;
- b) wykorzystywanie w bardzo ograniczonym zakresie instrumentów gospodarki przestrzennej do koordynacji kolejnych etapów procesu kreowania nowych funkcji i/lub tworzenia nowych struktur w gminnej przestrzeni.

O wysokim poziomie skuteczności realizowanych na terenie gminy przedsięwzięć w znacznym stopniu decyduje zdolność adaptacyjna jednostki oraz umiejętności lokalnych władz do zarządzania jej szeroko rozumianym rozwojem w konkurencyjnym otoczeniu. Samorządy gminne rywalizują przede wszystkim o kluczowe dla urzeczywistnienia tego złożonego procesu elementy, czyli nowych mieszkańców, inwestorów strategicznych, wykwalifikowaną kadrę pracowniczą, turystów, studentów itd. Racjonalne i efektywne gospodarowanie lokalną przestrzenią, w której realizowane są istotne z perspektywy zachowania stabilności rozwoju przedsięwzięcia, sprawia, że samorząd gminny stopniowo ewoluje z dotychczasowej roli administratora spraw publicznych do roli inicjatora, inspiratora rozwoju lokalnego. Dzięki odpowiedniemu wykorzystaniu palety dostępnych instrumentów ma możliwość budowy silnej pozycji jednostki, niezbędnej podczas rywalizacji o pozyskiwanie nowych środków i/lub zatrzymanie mobilnych czynników produkcji. Czynnikiem stanowiącym w tym procesie istotną barierę, w wyniku którego narasta liczba konfliktów o przestrzeń, jest bez wątpienia niespójny system przepisów prawa, które uprawniają lokalne władze na przykład do wydawania wielu jednostkowych decyzji lokalizacyjnych. Istnieje

⁹ We wszystkich badanych gminach respondenci uznali miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego za strategiczny czynnik rozwoju gminy.

¹⁰ Zaprezentowane wnioski wynikają z analizy treści wszystkich uzyskanych w toku przeprowadzonego badania odpowiedzi. Z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego opracowania zaprezentowano wyłącznie jej wybrany fragment.

w związku z tym silna potrzeba wprowadzenia zmian systemowych porządkujących obecną sytuację planistyczną.

Literatura

- Bartkowska-Nowak, D., Nowak, J., Webb, J. (1998). *Zarządzanie w gminie*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Bąkowski, T. (2004). *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Kraków: Zakamycze.
- Berdysz, M., Kuliński, M. (red.) (2008). *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w praktyce. Fachowy poradnik dla urbanistów, architektów i inżynierów budownictwa*. Warszawa: Verlag Dashofer.
- Borsa, M. (2008). Polityka przestrzenna w gospodarce lokalnej i regionalnej. W: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna* (s. 174–196). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gaczek, W.M. (2003). *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Bydgoszcz–Poznań: Branta.
- Gorzym-Wilkowski, W.A. (2006). *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*. Lublin: Wyd. UMCS.
- Janoś-Kresło, M. (2008). *Usługi społeczne a zrównoważony rozwój regionów*. Warszawa: Wyd. SGH.
- Krukowski, K. (2007). *Strategie rozwoju gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego*. Olsztyn: Ośrodek Badań Naukowych.
- Nowak, M.J. (2010). *Polityka przestrzenna w polskich obszarach metropolitalnych. Koncepcje planistyczne. Zakres prac planistycznych. Wydatki na planowanie przestrzenne*, Warszawa: CeDeWu.
- Nowak, M.J. (2013). Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jako element zarządzania gminą. *OPTIMUM. Studia Ekonomiczne*, 1 (61), 124–135.
- Parysek, J.J. (2001). *Podstawy gospodarki lokalnej*. Poznań: Wyd. UAM.
- Parysek, J.J. (2007). *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Poznań: Wyd. UAM.
- Sadowy, K. (2013). *Gospodarka przestrzenna*. W: G. Maśloch, J. Sierak (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wyd. SGH.
- Topczewska, T. (1999). Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – doświadczenia metodyczne. *Człowiek i Środowisko*, 23, 1, 31–40.
- Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.
- Ustawa z 15.12.2000 o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, Dz.U. 2001, nr 5, poz. 42, z późn. zm.
- Ustawa z 27.03.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717, z późn. zm.
- Ustawa z 6.12.2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658, z późn. zm.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.
- Ziółkowski, M. (2013). Instrumenty zarządzania strategicznego. W: G. Maśloch, J. Sierak (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wyd. SGH.
- Ziółkowski, M., Goleń, M. (2006). Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym. W: H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Warszawa: Wyd. SGH.

LOCAL SPATIAL ECONOMY IN THE ASPECT OF LONG-TERM PLANNING

Abstract: Spatial planning is commonly identified as a key instrument for establishing long-term, framework for territorial development. It is also seen as an important instrument for improving the quality of local life. Nevertheless, the example of maritime communes of the West Pomeranian Voivodeship does not confirm the important role of spatial planning in this process.

Keywords: local spatial economy, spatial planning, long-term planning, municipal government

Cytowanie

- Szaja, M. (2016). Lokalna gospodarka przestrzenna w aspekcie planowania wieloletniego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6 (84/2), 99–111. DOI: 10.18276/frfu.2016.6.84/2-09.

