

JACEK SOŁTYS

METODY PLANOWANIA
STRATEGICZNEGO GMIN
Z UWZGLĘDNIENIEM
ASPEKTÓW PRZESTRZENNYCH
I ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO

POLITECHNIKA GDAŃSKA

monografie

87

POLITECHNIKA GDAŃSKA

JACEK SOŁTYS

METODY PLANOWANIA
STRATEGICZNEGO GMIN
Z UWZGLĘDNIENIEM
ASPEKTÓW PRZESTRZENNYCH
I ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO



GDAŃSK 2008

PRZEWODNICZĄCY KOMITETU REDAKCYJNEGO
WYDAWNICTWA POLITECHNIKI GDAŃSKIEJ

Romuald Szymkiewicz

REDAKTOR PUBLIKACJI NAUKOWYCH

Janusz T. Cieśliński

REDAKTOR SERII

Maria Stawicka-Wałkowska

RECENZENCI

Marek Dutkowski

Wiesław Gruszkowski

PROJEKT OKŁADKI

Jolanta Cieślawska

Wydano za zgodą
Rektora Politechniki Gdańskiej

Praca finansowana ze środków Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w latach 2004 – 2007
jako projekt badawczy 4 T07 F 009 270 pt. *Metody planowania strategicznego równoważenia
rozwoju lokalnych systemów przestrzennych*

Oferta wydawnicza Politechniki Gdańskiej jest dostępna pod adresem
<http://www.pg.edu.pl/wydawnictwo/katalog>
zamówienia prosimy kierować na adres wydaw@pg.gda.pl

© Copyright by Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2008

Utwór nie może być powielany i rozpowszechniany, w jakiegokolwiek formie
i w jakikolwiek sposób, bez pisemnej zgody wydawcy

ISBN 978–83–7348–223–4

WYDAWNICTWO POLITECHNIKI GDAŃSKIEJ

Wydanie I. Ark. wyd. 17,5, ark. druku 13,75, 87/343

Druk: PPH ZAPOL Dmochowski, Sobczyk, Sp. Jawna
al. Piastów 42, 71-062 Szczecin, tel. 091 435 19 00

SPIS TREŚCI

OD AUTORA	5
WSTĘP	7
1. TEORETYCZNE PODSTAWY OCENY I FORMUŁOWANIA METOD	15
1.1. Gmina w ujęciu systemowym jako przedmiot planowania	15
1.1.1. Definiowanie systemu	15
1.1.2. Procesy rozwoju systemów przestrzennych	19
1.1.3. Cechy systemów przestrzennych	20
1.2. Rozwój zrównoważony	21
1.2.1. Pojęcie i istota rozwoju zrównoważonego	21
1.2.2. Kryteria, cechy i zasady rozwoju zrównoważonego	23
1.2.3. Wybrane przejawy i hipotezy przyczyn braku rozwoju zrównoważonego	26
1.3. Wybrane elementy teorii planowania	27
1.3.1. Planowanie jako element zarządzania, sterowania i polityki	27
1.3.2. Zakres, cechy i rodzaje planowania	30
1.3.3. Wybrane podejścia do planowania w sferze publicznej	32
1.4. Planowanie strategiczne w zarządzaniu rozwojem systemów przestrzennych	34
1.4.1. Planowanie strategiczne	34
1.4.2. Formy planowania strategicznego w polskich gminach	39
1.5. Kryteria i sposób oceny metod planowania	41
2. OGÓLNE METODY PLANOWANIA STRATEGICZNEGO	44
2.1. Pojęcie i składniki metody	44
2.2. Ogólna procedura formułowania kompleksowego planu strategicznego	45
2.3. Zasady metodyczne	52
2.4. Elementy planowania w procesie realizacji strategii	54
2.5. Współdziałanie planowania strategicznego i przestrzennego jako element metody	59
2.5.1. Aspekty przestrzenne w kompleksowym planowaniu strategicznym	59
2.5.2. Metody planowania przestrzennego a podejście strategiczne	60
2.5.3. Modele współdziałania planowania strategicznego z przestrzennym	62
2.6. Modele organizacyjne planowania	70
2.7. Ocena metod	73
2.8. Wnioski	78
3. METODY DIAGNOZOWANIA	80
3.1. Ogólna metodyka diagnozowania	80
3.2. Diagnozy cząstkowe	86
3.2.1. Poziom i sposoby zaspokajania potrzeb	86
3.2.2. Diagnozowanie podsystemu przyrodniczego	88
3.2.3. Diagnozowanie walorów kulturowych i krajobrazu	92
3.2.4. Ocena pozostałych zasobów (potencjałów) rozwojowych	95
3.3. Diagnozowanie w aspektach przestrzennych	98
3.3.1. Wprowadzenie	98
3.3.2. Metody oceny stanu struktury przestrzennej i zagospodarowania przestrzennego	100
3.3.3. Metody oceny możliwości rozwoju	102
3.3.4. Ocena przydatności (waloryzacja) terenów. Analiza progowa	106
3.4. Ujęcia całościowe syntetyzujące	109
3.4.1. Analiza podmiotowa	109
3.4.2. Analizy strategiczne	111

3.4.3. Analiza strukturalna	114
3.4.4. Identyfikacja aktualnych sytuacji problemowych	116
3.4.5. Wybrane metody tworzenia syntezy diagnozy	117
3.5. Ocena metod	117
3.6. Wnioski dotyczące doboru metod	120
4. METODY STUDIÓW NAD PRZYSZŁOŚCIĄ	123
4.1. Składniki i zadania fazy	123
4.2. Prognozowanie	123
4.3. Metoda scenariuszy	124
4.3.1. Pojęcie, rola i typy scenariuszy	124
4.3.2. Metody formułowania scenariuszy	126
4.3.3. Badanie podmiotowe – gra uczestników w metodzie scenariuszy	133
4.3.4. Metody analiz, ocen i interpretacji zbioru scenariuszy	134
4.4. Metody rozpoznawania przyszłych sytuacji problemowych	135
4.5. Ocena adekwatności obecnego stanu i działań do przyszłych potrzeb i sytuacji problemowych	135
4.6. Autorstwo i uspołecznienie	136
4.7. Ocena metod	136
4.8. Wnioski dotyczące doboru metod	139
5. METODY W NURCIE FORMUŁOWANIA CELÓW	141
5.1. Składniki i zadania nurtu	141
5.2. Formułowanie wizji i celów-wartości – analiza aksjologiczna	143
5.3. Misja – cechy, treści i metody formułowania	144
5.4. Metody tworzenia systemu celów	145
5.4.1. Formułowanie celów	145
5.4.2. Analiza zależności między celami	148
5.4.3. Hierarchizacja ważności celów	151
5.4.4. Cele w planowaniu przestrzennym – kryteria kształtowania struktur przestrzennych	151
5.4.5. Problemy metodyczne i analiza możliwości ich rozwiązania	153
5.5. Ocena metod	156
5.6. Wnioski dotyczące doboru metod	158
6. METODY PROJEKTOWANIA ROZWIĄZAŃ STRATEGICZNYCH	159
6.1. Składniki, zadania, ogólna procedura fazy	159
6.2. Ogólne metody generowania rozwiązań strategicznych	161
6.3. Studia modeli i koncepcji	164
6.4. Projektowanie użytkowania i zagospodarowania przestrzeni	168
6.5. Metoda scenariuszy w generowaniu i ocenie rozwiązań	175
6.6. Metody związane z uwzględnianiem układu podmiotowego	183
6.7. Kryteria i metody oceniania rozwiązań strategicznych	185
6.8. Struktura i metody zapisu planu strategicznego	186
6.9. Ocena metod	187
6.10. Wnioski dotyczące doboru metod	193
7. WNIOSKI KOŃCOWE	195
BIBLIOGRAFIA	201
Streszczenie w jęz. polskim	215
Streszczenie w jęz. angielskim	217

OD AUTORA

Prezentowana praca wiąże trzy nurty moich dotychczasowych zainteresowań badawczych:

- metody planowania przestrzennego (inspirowane udziałem w programie MR I 28 pod takim tytułem w latach 1976–80, czego efektem była moja rozprawa doktorska),
- proekologiczne podejście do planowania i zarządzania rozwojem (inspirowane udziałem w CPBP 04.10.11 „Podstawy przestrzenne ochrony i kształtowanie środowiska przyrodniczego” i projekcie badawczym KBN Nr 6 6331 91 02 „Polski region bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju”), które zgodnie z nowszym paradygmatem przybiera formę zgodności z zasadami rozwoju zrównoważonego,
- planowanie strategiczne (inspirowane udziałem w projekcie badawczym KBN Nr 6 6331 91 02, a następnie uczestnictwem w praktycznej działalności planistycznej na tym polu).

We wszystkich tych nurtach pasjonowało mnie podejście systemowe, czego przejawem było konstruowanie schematów systemowo ujętego przedmiotu planowania i procedur planistycznych. Na polu planowania strategicznego znalazło to wyraz w zainteresowaniu scenariuszami formułowanymi na bazie analizy strukturalnej. Prace nad scenariuszami kontynuowałem w kierowanym przez siebie projekcie badawczym KBN, pracach badawczych dla potrzeb koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, pracach dotyczących pomorskiego regionu funkcjonalnego i projekcie USUN CASE.

Praca powstała dzięki uczestnictwu w wyżej wymienionych pracach badawczych prowadzonych głównie na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej w Katedrze Planowania Przestrzennego (później: Projektowania Zagospodarowania Przestrzennego), a szczególnie jako wynik projektu badawczego „Metodyka planowania strategicznego równoważenia rozwoju lokalnych systemów przestrzennych”, prowadzonego w latach 2004–2007. Wykorzystuje też moje doświadczenia praktyczne w planowaniu przestrzennym w wielu skalach, od makroregionu nadmorskiego, poprzez województwo gdańskie i aktualne województwo pomorskie, aglomerację gdańską, po małe miasto i gminę wiejską, a także doświadczenie w pracy nad kilkunastoma planami strategicznymi rozwoju społeczno-gospodarczego różnej wielkości gmin (Szczecina, Bytomia, miast średnich, gmin wiejskich) i ich zespołów.

Nie sposób nie wspomnieć tu nieodżałowanej pamięci Profesora Jerzego Kołodziej-skiego. To jemu zawdzięczam uczestnictwo w większości z wymienionych prac badawczych oraz mistrzowski przykład integralnego myślenia o przekształcaniach przestrzeni. On też utwierdził mnie w przekonaniu o zasadności podjęcia tematu prezentowanej tu pracy, rozwiewając wątpliwości co do zasadności zintegrowanego ujęcia planowania strategicznego z uwypukleniem wątków przestrzennym. Z żalem stwierdzam, że nie zdążył być pierwszym czytelnikiem roboczego tekstu pracy, jak kiedyś planowaliśmy.

Wśród osób, które przyczyniły się do powstania tej pracy, pragnę jeszcze wymienić: mgr. inż. arch. Jacka Lendziona, uczestnika wielu wspólnych prac badawczych i działalności praktycznej w planowaniu strategicznym, wnoszącego wiele innowacyjności i twórczego fermentu, mgr. Jarosława Łosińskiego, którego dociekliwe pytania i dygresje zawsze pobudzały do myślenia, mgr. Jacka Dębczyńskiego, który wprowadził mnie w metodycznie zorganizowaną praktyczną działalność na polu planowania strategicznego, prof. dr. hab.

Witolda Toczyskiego, który wejście na tę drogę doświadczeń zainicjował, i dr. Bogdana Sedlera, dzięki któremu zakres moich doświadczeń praktycznych się poszerzył. Pragnę też podziękować recenzentom: prof. dr. hab. Markowi Dutkowskiemu i prof. dr. inż. arch. Wiesławowi Gruszkowskiemu, których cenne uwagi przyczyniły się do znacznej poprawy pracy w porównaniu z pierwotną jej wersją, a także Dziekanowi prof. dr. hab. inż. arch. Andrzejowi Baranowskiemu, Kierownikowi Zakładu Urbanistyki i Planowania Regionalnego Wydziału Architektury PG dr. hab. Tomaszowi Partece i Kierownikowi Katedry Urbanistyki i Planowania Regionalnego dr. hab. Piotrowi Lorensowi za życzliwe wsparcie i doping w kończeniu redakcji pracy.

Na koniec pragnę podziękować mojej Rodzinie, a zwłaszcza żonie Elżbiecie, za cierpliwość i wyrozumiałość wykazaną w trakcie pisania przeze mnie tej pracy oraz Mamie – za optymizm.

Jacek Soltys

WSTĘP

Szybkość zmian i rosnąca w związku z tym niepewność, wzrost liczby czynników i aktorów oddziałujących na procesy zmian zrodziły **potrzebę strategicznego podejścia** do zarządzania i planowania rozwoju, czyli aktywnego i elastycznego względem zmieniającej się rzeczywistości. Podejście to znalazło zastosowanie przede wszystkim w zarządzaniu przedsiębiorstwami i innymi dużymi organizacjami. Znajduje też zastosowanie w zarządzaniu rozwojem jednostek samorządowych. Dla województw jest to w Polsce obowiązek ustawowy. Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego sporządziło też wiele gmin i powiatów, a niektóre gminy łączą jej formułowanie ze sporządzaniem podstawowego dokumentu planowania przestrzennego na poziomie całej gminy – obecnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W sferze gospodarki przestrzennej można wysunąć dodatkowe argumenty za podejściem strategicznym. Zagospodarowanie przestrzenne cechuje się bowiem wysoką kapitałochłonnością majątku i inwestycji skutkującą wysokimi ewentualnymi stratami w przypadku nietrafnych decyzji, a środowisko przyrodnicze – trudną do przecenienia wartością dla zachowania życia i podwyższania jego jakości oraz dużą wrażliwością na zakłócenia. Są to cechy, które wymagają umiejętnego wyboru celów i sposobów ich osiągania dopasowanych do sytuacji oraz podejmowania zdecydowanych, wielopodmiotowych, skoordynowanych działań, a więc postępowania zgodnie z pewną strategią.

Inną przesłankę uzasadniającą potrzebę planowania strategicznego obszarów (w tym lokalnych) stanowi współczesny paradygmat kształtowania rozwoju i zarządzania regionem i obszarem lokalnym (gminą, powiatem), którym jest **rozwój zrównoważony**, a zarazem **trwały, samopodtrzymujący się**, nie niszczący zasobów ważnych dla podtrzymania rozwoju. Oznacza to, że realizowane powinny być **jednocześnie** cele ekonomiczne, ekologiczne i społeczne na poziomie społecznie akceptowanym w każdym z tych aspektów, w sposób respektujący w pełni potrzeby przyszłych pokoleń mieszkańców obszaru i niezagrażający mieszkańcom innych obszarów, także odległych. Uzyskanie takich cech rozwoju jest niezwykle trudne i już samo zmierzanie w ich kierunku rodzi potrzebę odpowiednich narzędzi planowania i regulacji. I tu pomocne może być zarządzanie, w tym planowanie strategiczne.

Zmienia się w Polsce charakter braków czy niedostatków rozwoju zrównoważonego. Coraz mniej stanowią je zanieczyszczenia powietrza i wody, a utrzymuje się i zapewne będzie nasilać ingerencja w ekosystemy, związana z inwestycjami transportowymi, i degradacja krajobrazu przez rozproszoną zabudowę. Zdarza się, że rozwój zrównoważony nieraz jest tylko hasłem nieprzekładającym się na treści planistyczne. Natomiast rozbieżności dziedziny zarządzania między sfery, do pewnego stopnia niezbędne w administracji, utrudnia kompleksowość planowania.

W różnym stopniu podejście strategiczne dotyczy **zarządzania przestrzenią**. Zmiany w planowaniu przestrzennym w Polsce skoncentrowały się na stronie prawnej: procedur formalnych, zapisów, poszanowania praw, w tym prawa własności. Doskonalenie warsztatu polegało w największym stopniu na dostosowywaniu do nowej sytuacji. Dowartościowanie narzędzi prawnych spowodowało fragmentaryczność ujęć w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganą przez prawo precyzję i jednoznaczność. Przełożyły się one i na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzen-

nego (dalej w skrócie *studium uikzp*), kontrastując ze specyficzną dla podejścia strategicznego elastycznością. Studium to lub jego przyszły odpowiednik powinien pełnić w gminie rolę strategiczną, jako że jest ustawowo podstawą do prowadzenia polityki przestrzennej. Często jednak atrybutów planu strategicznego nie ma. Widać **niedostatek podejścia strategicznego** od strony metodycznej, w tym brak przełożenia na plan działania będący istotą strategii.

Rynkowy w dużym stopniu charakter działalności planistycznej skutkuje minimalizacją kosztów, a więc i nakładów pracy, co nie sprzyja stosowaniu metod zbyt pracochłonnych i wdrażaniu nowych. Nie sprzyja to postępowi metodycznemu. Jędraszko (2005) krytycznie naświetla współczesny system planowania przestrzennego w Polsce na tle rozwiązań zagranicznych. W warsztacie planowania przestrzennego w niewielkim stopniu znajduje zastosowanie bogaty dorobek metodyczny wypracowany w latach 60. – 80., choć część postulatów i koncepcji nadal jest aktualnych. Pojawiają się pytania: Co stoi na przeszkodzie w ich stosowaniu? Zbytnia pracochłonność, brak świadomości czy planów o charakterze uzasadniającym ich zastosowanie?

W praktyce planistycznej pojawiły się **pytania o relacje planowania strategicznego rozwoju i planowania przestrzennego** oraz postulaty równoległego, w tym zintegrowanego, planowania. Takie łączenie nieraz ma miejsce, ale równoległość procesu nie zawsze prowadzi do integracji. Rodzi to pytania o sposób integracji, a także pytanie, czy, gdzie i jak ma być tworzona strategia rozwoju przestrzennego.

W tworzeniu strategii rozwoju w jednostkach samorządowych dość powszechnie adaptowane są metody planowania strategicznego stosowane w przedsiębiorstwach. Daje się zauważyć przewagę problematyki ekonomicznej oraz niedostatek ujęć kompleksowych i ujęć operujących przestrzenią, zwłaszcza fizyczną, a w związku z tym niedostatek problematyki przyrodniczej, nieraz i technicznej.

Praktyka planowania strategicznego jednostek samorządowych napotyka na szereg pytań i wątpliwości, np. o stopień konkretności planu strategicznego i kolejność procesu planowania. Dostrzega się błędy i luki metodyczne (np. w stosowaniu analizy strategicznej SWOT, mieszaniu wizji z misją, w sformułowaniach celów). Na niektóre wady w praktyce planowania strategicznego w samorządach zwracają uwagę m.in. Borys (1998), Markowski (1999), Biniecki i Szczupak (2001), Kot (2003) i Dutkowski (2003).

Wskazane **wady i luki** oraz postawione **pytania** zarysowują obszar **zapotrzebowania na wiedzę naukową** z zakresu metodyki planowania na styku planowania strategicznego i przestrzennego, stanowiąc przesłanki podjęcia badań.

Sytuacja wiedzy w badanym przedmiocie i jego otoczeniu wygląda następująco.

Literatura polska i zagraniczna dotyczy w większym stopniu planowania strategicznego w organizacjach gospodarczych niż w jednostkach samorządowych, a w tych ostatnich często ma charakter poradnikowy bądź opisu przypadku. Teoria planowania strategicznego w jednostkach samorządowych nie jest jeszcze w pełni rozwinięta, choć duży wkład wniosły do niej badania dotyczące nie tylko skali lokalnej, ale i regionalnej, prowadzone w latach 90. m.in. pod kierunkiem E. Wysockiej, A. Klasika¹⁾ i J. Kołodziejskiego²⁾. W tych ostatnich uczestniczył m.in. autor niniejszej pracy, kontynuującej badania wówczas

¹⁾ Badania w zakresie zarządzania strategicznego w samorządach terytorialnych przeprowadzone w Katedrze Badań Strategicznych i Regionalnych Śląskiej Akademii Ekonomicznej w Katowicach (Zarządzanie, 2001).

²⁾ Projekt badawczy „Proekologiczne strategie rozwoju regionów, gmin i miast nadmorskich”, prowadzony w latach 1992–94 pod kier. J. Kołodziejskiego (Polski, 1993c t. 1. i 2., Planowanie, 1994).

rozpoczęte. Pojawiły się też znaczące prace indywidualnych autorów. Bliskie omawianemu zagadnieniu prace Parteki (1997, 2000) i Kistowskiego (2003) dotyczą skali regionalnej, natomiast skali lokalnej – prace: Noworóla (1998), Kota (2003), Ossowicza (2003) i Janikowskiego (2006), w pewnym stopniu także Chmielewskiego T. J. (2001).

Kot (2003) badał praktykę planowania strategicznego gmin, opierając się na literaturze, doświadczeniach własnych i ankietowych badaniach empirycznych, dotyczących niektórych aspektów metodycznych, a zwłaszcza wdrażania strategii i zarządzania strategicznego. Noworól (1998) badał instrumenty zarządzania rozwojem miasta, zaliczając do nich planowanie, w tym strategiczne. Opisał system planowania, określając relacje między planem strategicznym a innymi planami. Wyeksponował rolę przywództwa politycznego i menedżerskiego w procesie planowania oraz rolę wartości, wizji i misji rozwoju miasta i zasady ich wdrażania w sposób wiążący cały proces planowania w spójną całość w postaci strategii ogólnych, przestrzennych i strategii działań. Problematyka metod jest jednym z wątków, koncentruje się na metodzie ogólnej, przeglądzie niektórych metod szczegółowych oraz przedmiotowych treściach. Powyższe prace uwzględniają rozwój zrównoważony, ale nie analizują jego relacji z metodami planowania. Niektóre metody programowania rozwoju lokalnego (w tym planowania strategicznego) omawia Janikowski (2006), ale bez odniesień do aspektów przestrzennych.

Ossowicz (2003) przedstawia koncepcję metody wdrażania polityki przestrzennej w skali miasta i opis szczegółowych jej kroków, koncentrując się na kwestii zarządzania kolejnością przedsięwzięć. Koncepcja ta bazuje na zastosowaniu modeli matematycznych. W warstwie aplikacyjnej dotyczy polityki prowadzonej przez władze wielkiego miasta, a metodyka stanowiącą przedmiot pracy to pogranicze planowania strategicznego i operacyjnego.

Chmielewski T. J. (2001) bada na gruncie ekologii krajobrazu system i metody planowania przestrzennego, harmonizującego przyrodę i gospodarkę. Przedstawia zestaw metod pozwalających na harmonizację zagospodarowania przestrzennego ze strukturą i funkcjonowaniem środowiska przyrodniczego. Dużo miejsca poświęca analizom i diagnozom.

Pęski (1999) przedstawia koncepcję zarządzania rozwojem zrównoważonym miasta, w tym jej podstawy teoretyczne i przykłady z praktyki zagranicznej. Koncentruje się na instrumentach i sposobach rozwiązań istotnych dla warsztatu urbanisty nowoczesnie pojętego, nastawionego na podejście aktywizujące i integrujące różne czynniki i aspekty rozwoju.

Częściej niż metody badane są problemy rozwoju zrównoważonego, koncepcje rozwiązań i sposoby działań. Można tu odnotować m.in. badania polskich miast oraz roli w nim planowania i zarządzaniem przestrzenią w różnych skalach, koordynowane przez Instytut Kształtowania Krajobrazu Politechniki Krakowskiej (Trwały, 2001), badanie treści planów strategicznych rozwoju zrównoważonego małych miast i gmin wiejskich (np. Koncepcja, 2001), analizę większego zbioru dokumentów planistycznych, w tym planów strategicznych zakładających rozwój zrównoważony (Giordano, 2005) czy badanie barier rozwoju zrównoważonego miast (Kowalewski, 2006).

Spory udział w badaniach polskich i zagranicznych autorów ma wątek uogólniania doświadczeń praktycznych. Mimo to nadal odczuwa się niedostatek kompleksowej podbudowy teoretycznej oraz systematycznych badań empirycznych, szczególnie dotyczących styku planowania strategicznego z przestrzennym w kontekście równoważenia rozwoju. Większość zasygnalizowanych problemów nie została jeszcze rozwiązana, a na postawione w pracy pytania i cele nie ma jeszcze satysfakcjonującej odpowiedzi.

Zagadnienia teorii planowania, jej usytuowanie i relacje z innymi naukami analizował w Polsce m.in. Gościński (1982), zauważając jej związek z prakseologią, socjologią, polito-

logią oraz teorią systemów i cybernetyką. Tworzenie teorii planowania (rozumianej jako schemat koncepcyjny, zawierający zbiór pojęć i definicji oraz relacji między pojęciami) podjął Faludi (1973), rozróżniając teorię planowania przedmiotową (wiedza o planowaniu i jego przedmiotach – systemach, procesach, problemach planistycznych) i proceduralną (dotyczącą procesów planowania i ich organizacji, procedur, decyzji, metod, technik, agencji planistycznych)³. Faludi buduje teorię proceduralną, uznając ją za istotniejszą dla planowania, zaś teorię przedmiotu (regionu, miasta, itp.) uważając za istotniejszą dla nauk poznawczych, np. geografii. Teoria ta bazuje na doświadczeniach planowania w sferze publicznej, w tym planowania przestrzennego, ale stara się być uniwersalna. Całościowo tworzona teoria pozostała na etapie hipotez i koncepcji, a sam autor stwierdził, że nie ma, ani nie widać w najbliższej przyszłości szans, aby można było sformułować pewne wytyczne postępowania, oparte na dobrze zdefiniowanych prawach, służące do stworzenia teorii planowania (Faludi, 1973). Jedną z podstaw pracy jest dorobek teorii planowania przestrzennego, zwłaszcza jej podejścia systemowego (Malisz, 1981, 1984, Regulski, 1984, 1986, Kozłowski J., 1980, Dembowska, 1987, Zipser, 1997).

Głównym celem pracy jest określenie – na podstawie przeglądu i oceny metod stosowanych w Polsce – potrzebnego zakresu oraz możliwych kierunków doskonalenia metod planowania strategicznego gmin, zwłaszcza w kontekście ich zrównoważonego rozwoju. Gminę wybrano jako przedmiot planowania nie tylko dlatego, że jest podstawową jednostką zarządzania terytorialnego, ale reprezentuje też teoretyczną kategorię – lokalny system przestrzenny – terytorium o określonej strukturze przyrodniczej i technicznej (zagospodarowaniu) oraz specyficznych zasobach kultury materialnej i niematerialnej wraz z zamieszkałą na nim społecznością i z mającymi tam miejsce działalnościami i procesami.

Konkretyzacją celu głównego są następujące **cele szczegółowe**:

1. Określenie, jaki wpływ na metody planowania ma przyjęcia założenia, że dotyczy ono rozwoju zrównoważonego.
2. Zbadanie możliwości i sposobów uwzględniania aspektów przestrzennych w kompleksowym planowaniu strategicznym rozwoju gmin, w tym jego integracji z planowaniem przestrzennym, oraz nadawania planowaniu przestrzennemu charakteru strategicznego.
3. Rozpoznanie problemów metodycznych związanych z integrowaniem wyżej wymienionych form planowania.
4. Rozpoznanie innych problemów metodycznych, na jakie napotyka praktyka planowania w badanym przedmiocie, jak też wynikających z teoretycznych refleksji nad nim.
5. Wskazanie podstaw teoretycznych dla doskonalenia metod planowania strategicznego rozwoju gmin, w tym dla rozwiązania problemów metodycznych zasygnalizowanych w formie pytań oraz wynikających ze stwierdzonych luk, braków i błędów.
6. Określenie sposobów uczestnictwa różnych podmiotów w procesie planowania.
7. Harmonizacja metod planowania przestrzennego stosowanych lub opisanymi w literaturze z metodami właściwymi planowaniu strategicznemu czerpanymi z zarządzaniu strategicznego w firmach, adaptowanymi przez planowanie w gminach, w tym uzyskanie odpowiedzi na pytania:
 - a) które z metod wypracowanych w planowania przestrzennym są nadal są aktualne i mogą mieć zastosowanie w planowaniu strategicznym?

³ Gosiński (1982) uważa, że w ramach jednej teorii można ujmować zarówno charakter procesu planowania, wiedzę o jego przedmiotach i zjawiskach, jak też stronę instrumentalną i organizacyjną procesu planowania.

- b) jak różnice między firmą a jednostką samorządową powinny znaleźć odbicie w adaptacji wyżej wymienionych metod?

Autor zdaje sobie sprawę, że warunkiem rozwoju zrównoważonego jest wola polityczna i akceptacja społeczna. Niejednokrotnie brak którejs z nich, bądź obu. Dlatego przyjmuje się **założenie**, że wystąpią one łącznie przynajmniej w niektórych gminach. Dla takich tylko sytuacji uzasadnione jest analizowanie metod planowania

Ze względu na odrębność i specyfikę systemów zarządzania w różnych częściach kontynentu europejskiego, a nawet krajach, a także na rozległość i wielodyscyplinarność zagadnienia, **zakres pracy** ograniczono do warunków polskich.

W polu zainteresowania jest tylko taki proces planistyczny, którego efektem jest strategia w formie planu. Inne strategie też są możliwe, lecz niespotykane w warunkach polskich jako dokumenty, a w formie niepisanej – trudne do badań i wymagające innych narzędzi, w obrębie innych dyscyplin naukowych.

Przedmiotem analiz i ocen jest proces budowy planów strategicznych – procedura ogólna wraz z aspektem organizacyjno-autorskim i tzw. metody szczegółowe. Założono, że proces aktualizacji (zmiany) planów będzie wykorzystywać te same metody, często w mniejszym zakresie. Inne składniki planowania strategicznego i ich miejsce w procesie zarządzania strategicznego zostały wskazane w podrozdz. 2.4, ale ich metody nie były przedmiotem zainteresowania, jako oparte w dużym stopniu o metodykę planowania operacyjnego.

Planowanie rozumiane jest jako część procesu decyzyjnego kończąca się przekazem do decydenta. Zagadnienie podejmowania decyzji wyboru spośród opcji – mimo iż kluczowe dla rozwoju zrównoważonego – wyłączono z przedmiotu zainteresowań, jako mające w dużym stopniu charakter decyzji politycznych i mogące stanowić samo w sobie temat badań dla innych dyscyplin naukowych.

Metoda badawcza, prowadząca do osiągnięcia postawionych celów, obejmuje dwa wątki: teoretyczny i empiryczny. Wątek empiryczny obejmuje ocenę metod planowania strategicznego stosowanych w praktyce i rozpoznanie problemów metodycznych w ich stosowaniu, a także analizę i ocenę opisanych w literaturze metod planowania strategicznego i planowania przestrzennego, które planowaniu strategicznemu mogą służyć. Wątek teoretyczny obejmuje określenie podstaw (przesłanek) i kryteriów oceny metod oraz formułowanie wniosków i określanie kierunków modyfikacji metod.

Zgodnie z teorią planowania, w której Faludi (1973) wyróżnia teorię przedmiotową i proceduralną, za jeden z punktów wyjścia przyjęto przedmiot planowania, którym jest rozwój zrównoważony gmin. Wynikają stąd dwie grupy podstaw (przesłanek, źródeł kryteriów) ocen metod. Są nimi:

- cechy gmin jako systemów przestrzennych (w warunkach demokracji i wolego rynku),
- cechy i zasady rozwoju zrównoważonego.

Ostatnią grupę przesłanek uzupełniono o przejawy i hipotezy przyczyn braku rozwoju zrównoważonego w zakresie, w jakim wynikać mogą z metod planowania strategicznego.

Następną grupą przesłanek – podstawą ocen metod – są elementy teorii planowania, w tym zwłaszcza cechy strategii, planów strategicznych i planowania strategicznego.

Z konfrontacji ze sobą powyższych przesłanek wynikają problemowe sytuacje planistyczne, które metody planowania powinny uwzględnić. Uznano je za kolejną grupę przesłanek (kryteriów) oceny metod.

Powyższe przesłanki stanowią podstawę ocen metod oraz formułowania wniosków i określania kierunków modyfikacji metod. Ocenie podlega zgodność metod z powyższymi przesłankami. Ich powiązania przedstawiono przez zestawienia w tablicach.

Ostatnią grupą kryteriów oceniających metody są cechy dobrego planu podane przez Kotarbińskiego (1961, 1970).

W prowadzonych badaniach stosowane były następujące spośród wymienianych przez Pietera (1975) rodzaje roboczych metod badań naukowych:

- metoda obserwacyjna – odnośnie do dokumentów planistycznych oraz prac planistycznych, w których autor brał udział, nie wpływając na stosowane metody;
- metoda eksperymentu naturalnego – odnośnie do prac planistycznych, w których autor brał udział, wpływając na stosowane metody, np. wprowadzając ich modyfikacje;
- metoda analizy i krytyki piśmiennictwa – dotycząca piśmiennictwa z zakresu metodyki planowania w badanych dziedzinach oraz z zakresów, mających na nią wpływ;
- metoda konstrukcyjna właściwa naukom technicznym nastawionym na rozwiązywanie problemów praktycznych ze względu na określone potrzeby społeczne – stosowana zwłaszcza w konstruowaniu procedur planowania;
- metoda analizy logicznej – stosowana we wszystkich fazach pracy jako jedna z głównych metod.

Przedmiotem badań empirycznych były metody stosowane w praktyce planowania strategicznego i przestrzennego (w *studiach uikzp* gmin), w tym w pracach, w których autor brał udział, oraz rozpoznane w ramach projektu badawczego 4 T07F 009 27 „Metodyka planowania strategicznego równoważenia rozwoju lokalnych systemów przestrzennych” na podstawie analizy dokumentów, a w niektórych przypadkach poprzez wywiady z uczestnikami procesu planistycznego. Rolą przykładów było stwierdzenie, jakie metody są stosowane, a nie zbadanie częstości ich stosowania.

Układ pracy jest następujący.

Rozdział 1. poświęcony jest podstawom teoretycznym badań metod, w tym określeniu przesłanek ich oceny. Dokonano strukturalizacji gmin jako systemów przestrzennych, ogólnie scharakteryzowano ich rozwój i rozpoznano ich cechy. Rozpoznano cechy i zasady rozwoju zrównoważonego oraz hipotezy jego braku mogące mieć związek z metodami planowania. Określono pojęcie i miejsce planowania w zarządzaniu, sterowaniu i polityce. Wskazano składniki planowania i cechy planów wspólne dla różnych jego typów, istotne dla metod, a także cechy planów, podejść i koncepcji planistycznych ułatwiające zdefiniowanie planowania strategicznego. Określono istotę i cechy planowania strategicznego. Rozpoznano sytuacje problemowe wymagające uwzględnienia w metodach planowania. Określono sposób oceny metod.

W rozdziałach od 2. do 6. analizowane są metody planowania znane z prac teoretycznych różnych autorów oraz czerpane z praktyki, w tym z prac aplikacyjnych autora, a także z jego prac teoretycznych.

Rozdział 2. poświęcony jest ogólnym metodom planowania, na które składają się: procedura formułowania kompleksowego planu strategicznego, organizacja prac planistycznych oraz współdziałanie planowanie strategicznego i przestrzennego na poziomie strategicznym. Wskazano też inne składniki planowania strategicznego – w procesie realizacji strategii – przyczyniające się do ciągłości planowania, w tym średniookresowe planowanie strategiczno-operacyjne.

Kolejne rozdziały poświęcone są metodom szczegółowym w różnych nurtach i etapach planowania. Przez metody szczegółowe rozumie się zarówno obszerne procedury, jak

i pewne tylko tzw. aspekty metodyczne, np. sposób ujęcia treści, kryteria oceny itp. Rozdziały nie w pełni odpowiadają fazom procesu budowy planu ze względu na równoległość niektórych prac planistycznych, najbardziej widoczną w nurcie formułowania celów.

Rozdział 3. dotyczy metod diagnozowania sytuacji gminy i podstaw rozwoju w kluczowych dla rozwoju zrównoważonego dziedzinach, przy czym chodzi o diagnozę rozwiniętą i prospektywną, a więc odpowiadającą nie tylko na pytanie, „jak jest”, ale też jakie są możliwości zmian.

Rozdział 4. dotyczy studiów nad przyszłością, które prócz prognozowania obejmują rozpoznawanie przyszłych sytuacji problemowych oraz ocenę adekwatności do nich i do przyszłych potrzeb aktualnego stanu i działań. Wskazano ogólne metody prognozowania. Najwięcej uwagi poświęcono metodzie scenariuszy w prognozowaniu przyszłych uwarunkowań.

Rozdział 5. poświęcony jest nurtowi formułowania celów, na który składają się elementy występujące w różnych fazach procedury jako: tworzenie wizji lub tzw. analiza aksjologiczna, formułowanie misji, wreszcie formułowanie systemu celów strategicznych wraz z analizą ich zgodności i hierarchizacją ważności.

Rozdział 6. dotyczy sposobów osiągania celów. Wobec obszerności zagadnień zastosowano selektywne podejście, eksponując: zagadnienia ogólnoproceduralne, w tym warianty podejść i ścieżek metodycznych, rolę i wybrane zagadnienia metodyczne studiów modelowych i koncepcyjnych, dotyczących zwłaszcza struktur przestrzennych i rozwiązań tzw. proekologicznych, projektowanie wariantów struktur przestrzennych, studia scenariuszowe, wybrane zagadnienia oceniania wariantów oraz struktury i zapisu treści planu strategicznego.

Każdy rozdział od 2. do 6. obejmuje cykl obejmujący: opis metod, ich ocenę, ewentualne problemy metodyczne wiążące się ze stosowaniem metod i kierunki rozwiązania tych problemów oraz wnioski, w tym dotyczące ewentualnej modyfikacji metod.

Rozdział ostatni zawiera wnioski końcowe.

WYKAZ WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

- Macierz BCG* – od: Boston Consulting Group – nazwy zespołu, który stworzył metodę (nazwa macierzy – głównego elementu jednej z metod analizy strategicznej portfela produktów)
- GOPP* – ang. Goal Oriented Project Planning – planowanie projektów zorientowanych na cel (nazwa metody)
- LFA* – ang. Logical Framework Approach – metoda macierzy logicznej
- MAPS* – metoda aktywnego planowania strategicznego
- OOS* – ocena oddziaływania na środowisko
- PRL* – plan (lub program) rozwoju lokalnego
- RCP* – ang. Rational-Comprehensive Planning – planowanie racjonalistyczne, szerokoza-kresowe (nazwa jednego z podejść planistycznych)
- SOOS* – strategiczna ocena oddziaływania na środowisko
- Studium uikzp* – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
- SWOT* – ang. Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats – siły, słabości, sposobności, zagrożenia (nazwa analizy strategicznej, macierzy będących jej częścią, a także szerszej metody budowy strategii)
- TOWS* – ang. Threats, Opportunities, Weaknesses, Strengths – zagrożenia, sposobności, słabości, siły (część analizy strategicznej SWOT, w tym macierze, w których bada się wpływ czynników zewnętrznych na wewnętrzne)
- TOWS/SWOT* – nazwa analizy strategicznej SWOT i macierzy będącej jej częścią podkreślająca dwukierunkowość badania (wpływ czynników zewnętrznych na wewnętrzne i wewnętrznych na zewnętrzne)
- ZOPP* – niem. Ziel Orientierte Projekt-Planung – planowanie projektów zorientowanych na cel (nazwa metody)

Rozdział 1

TEORETYCZNE PODSTAWY OCENY I FORMUŁOWANIA METOD

1.1. Gmina w ujęciu systemowym jako przedmiot planowania

1.1.1. Definiowanie systemu

Gmina w ujęciu systemowym rozumiana jest jako terytorium o określonej strukturze przyrodniczej i technicznej (zagospodarowaniu) oraz specyficznych zasobach kultury materialnej i niematerialnej wraz z zamieszkałą na nim społecznością oraz z mającymi tam miejsce działalnościami i procesami. Terytorium to wyznaczone jest przez granice administracyjne określające zasięg kompetencji władzy, która nim gospodaruje i zarządza przy współdziałaniu z innymi aktorami rozwoju, mając demokratyczny mandat od zbiorowego podmiotu – samorządu, którym jest społeczność gminy. Gmina jest przykładem teoretycznej kategorii lokalnego systemu przestrzennego. Terminu *system przestrzenny* używają m.in. Kolipiński (1980) oraz Klaassen, Paelinck i Wagenaar (1982). Odpowiada on w przybliżeniu pojęciu *terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego* (Regulski, Kocon i Ptaszyńska-Wołoczkwicz, 1988) lub *społecznego* (Chojnicki, 1988). Używanie terminu *system przestrzenny* ma na celu podkreślenie nie tylko związku z terytorium, ale przede wszystkim roli przestrzeni (jej zróżnicowania, również fizyczności i relacji przestrzennych) w rozwoju systemu i myśleniu o jego równoważeniu. Charakter przestrzenny mają zasoby przyrodnicze i kulturowe, a na zachowanie ich trwałości wpływają cechy przestrzeni otaczającej i relacje z nią.

Jednym z problemów definiowania systemu jest dobór kryteriów dekompozycji. Ze złożoności i wieloaspektowości systemów przestrzennych wynika wielość możliwych kryteriów i języków, jakimi posługują się różne dyscypliny naukowe, których przedmiotem zainteresowania są te systemy.

W literaturze dotyczącej planowania rozwoju jednostek samorządowych i w praktyce planistycznej wyodrębnia się przeważnie trzy do pięciu sfer (segmentów, podsystemów): społeczną, gospodarczą (ekonomiczną) i przyrodniczą (środowiskową, ekologiczną), nieraz też: infrastrukturę techniczną (Wysocka, 1998, Borkowska-Domańska i Jasinkiewicz, 1998), technologię (Parteka, 1997), sferę przestrzenną i zarządzanie (Borys, 1998) albo sferę instytucjonalną⁴⁾ Niektóre sfery bywają łączone, np. w przestrzenno-ekologiczną lub zarządzania zasobami. W niektórych dekompozycjach widać grupowanie w odrębne podsystemy (sfery) elementów o charakterze przestrzennym.

Regulski (1981, 1986) wyodrębnia pięć głównych składników miasta: ludność, funkcje (działalności), struktury społeczne i gospodarcze tworzone przez różne podmioty oraz niebędące podmiotami (system moralno-obyczajowy, polityczny, prawny, mechanizmy gospodarcze), zagospodarowanie, środowisko przyrodnicze. Składniki te należą do sfery materialnej (fizycznej) bądź informacyjnej, a ludność i funkcje – do obu sfer. Podobnie

⁴⁾ Klasik i Kuźnik (1998) wymieniają nieco inne wymiary rozwoju lokalnego i regionalnego: społeczno-kulturowy, środowiskowy, infratechniczny, gospodarczy i przestrzenny.

Ziółkowski (1998) określa składniki wszystkich gmin. Dutkowski (1995, 1999) za Paryskiem przyjmuje systemowo ujęty model środowiska człowieka, w którym wyróżnia podsystemy: biofizyczny, społeczno-kulturowy i techniczno-produkcyjny, a w tym ostatnim warstwy: środowisko przyrodnicze, zagospodarowanie przestrzenne, działalności, technologicie i realizację (sposób posługiwania się technologią).

W strukturalizacji systemów przestrzennych w tej pracy w największym stopniu wykorzystuje się koncepcję Chojnickiego (1988), w której składnikami systemu są:

- warstwa społeczna stanowiąca przez składniki elementarne – jednostki ludzkie i składniki złożone – różne systemy społeczne, zwłaszcza systemy działalności: ekonomiczny, kulturowy i polityczny;
- warstwa podłoża materialnego – terytorium, które ludzie trwale zajmują i kontrolują; obejmuje obiekty przyrodnicze i sztuczne (techniczne i naturalne o zmienionych właściwościach).

Relacje tworzące strukturę systemu Chojnicki (1988) klasyfikuje jako:

- wiążące:
 - społeczne – zachodzące między ludźmi i ich zbiorowościami (pokrewieństwa, komunikowania, dostępu do dóbr i usług, uczestnictwa w działalności społecznej, zarządzania i kontroli),
 - transformacyjne – zachodzące między ludźmi a obiektami materialnymi (przekształcanie środowiska przyrodniczego i innych obiektów materialnych lub ich stanów o charakterze użytkowym),
 - oddziaływania przyrodniczo-ekologiczne (oddziaływanie środowiska przyrodniczego na ludzi zmodyfikowane przez zmiany w środowisku dokonane przez człowieka);
- niewiążące – przestrzenne, stanowiące strukturę przestrzenną; nie konstytuują one systemu, ale warunkują jego kształtowanie, budowę i funkcjonowanie poprzez zależności wzajemne.

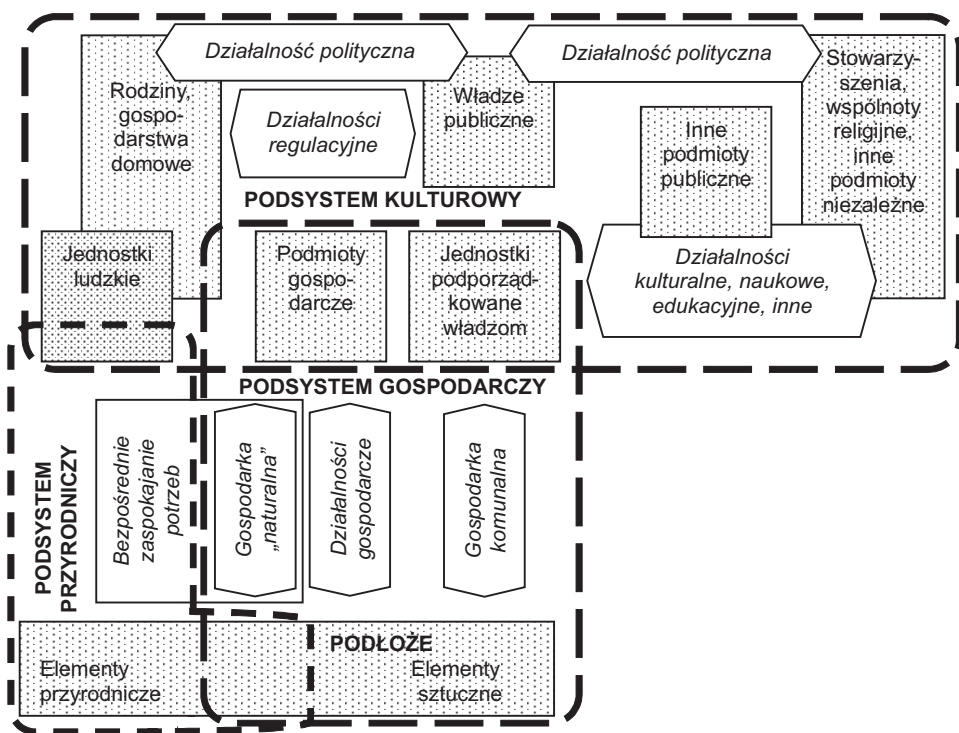
Jako działania transformacyjne o szczególnym znaczeniu autor wymienia pracę produkcyjno-materialną (udostępnianie, przetwarzanie lub przekształcanie materiału fizycznego w obiekty wyposażone w cechy techniczno-użytkowe oraz ich przemieszczanie), pracę kulturalną i kierowniczo-organizacyjną. Na podstawie tych rodzajów pracy (typów powiązań społecznych) wyodrębnia główne podsystemy działalności (funkcjonowania): gospodarczy, kultury i polityczny. Część podłoża materialnego, która jest przedmiotem oddziaływania i oddziałuje na zbiorowość ludzi, stanowi ich środowisko, stosownie do rodzaju tworzywa przyrodnicze lub sztuczne. Za otoczenie (w aspekcie zewnętrznym)⁵⁾ został uznany zbiór innych terytorialnych systemów społecznych tego samego poziomu, z którym dany system jest powiązany wzajemnymi oddziaływaniami, co stanowi o jego otwartości.

Część różnic w dekompozycjach wynika z odmiennych definicji podsystemu gospodarczego. U Chojnickiego kryterium jest praca produkcyjno-materialna. Wyróżnienie jej jest zasadne dla rozpatrywania relacji materialnych człowiek – środowisko przyrodnicze. Ze względu na siły motoryczne i mechanizmy samoregulacji lepsze jest kryterium rynkowe, włączające do gospodarki również działalności komercyjne w sferze niematerialnej. Wówczas jednak pozostałaby poza gospodarką niekomercyjna gospodarka komunalna, działalność gospodarstw domowych w sferze materialnej i samozaopatrzenie rolników. Dlatego celowe jest wyodrębnienie szeroko rozumianego podsystemu gospodarczego, a w

⁵⁾ Otoczeniem w aspekcie wewnętrznym autor nazwał środowisko.

nim podsystemów drugiego rzędu: komercyjnego, gospodarki komunalnej i gospodarki naturalnej.

U Chojnickiego kryterium systemotwórczym rozróżniania działalności jest ich przedmiot (materiał fizyczny, świadomość społeczna, inne działalności). Dla wyjaśniania mechanizmów funkcjonowania systemu lepszym kryterium jest typ działającego podmiotu zdefiniowany przez rodzaj praw i sił motorycznych kierujących jego działaniami, motywujących je, regulujących i określających przynależność do gospodarki, polityki, nauki, prawa. Takie podsystemy funkcjonalne (oraz estetykę i moralność) wyodrębnił w teorii systemów społecznych Luhmann (Dutkowski, 1995) na podstawie odrębności obowiązujących w obrębie tych podsystemów języków, uproszczonych do kodów binarnych: mieć pieniądze – nie mieć pieniędzy, mieć władzę – nie mieć władzy, prawda – fałsz itd. Podmioty w swych działaniach kierują się kombinacjami tych kodów. Inspirując się tą koncepcją, można jako kryterium wyodrębniania podsystemów przyjąć motywacje dominujące i uwzględniając je – podział podmiotów i ich działalności na takie jak wyżej podsystemy, ale praktycznie jest podsystemy poza gospodarką i polityką połączyć w jeden podsystem kulturowy.



Rys. 1.1. System przestrzenny – główne składniki i podsystemy

W niniejszej pracy przyjęto ogólną koncepcję systemu przestrzennego jak u Chojnickiego, czyli główne składniki i zasadę wyodrębniania głównych podsystemów działalności (funkcjonowania), opierając się na typach (naturze) relacji wiążących, rządzących zachowaniami podmiotów. Inaczej zdefiniowano te podsystemy (jak wyżej) oraz rozszerzono, włączając powiązane z nimi elementy podłoża – przestrzeni fizycznej (rys. 1.1). Wprowa-

dzono podział systemu na sferę materialną i informacyjną, w tej ostatniej wyodrębniając warstwę organizacyjno-prawną przestrzeni zintegrowaną z podłożem stanowiącą przez podziały: administracyjny, geodezyjny (wraz ze związanymi z nim prawami własności i władania i zróżnicowaniem prawnym użytków) oraz granice obszarów o odmiennych reżimach prawnych (np. górniczych, ochrony przyrody, dóbr kultury) i odmiennych ustaleniach planów zagospodarowania przestrzennego.

Prócz podsystemów funkcjonalnych wyróżnionych na rys. 1.1, w systemach przestrzennych można na podstawie relacji funkcjonalnych wyodrębnić podsystemy przestrzenne monofunkcyjne (wyspecjalizowane), np. transportowy, zaopatrzenia w wodę, obsługi ludności, oraz wielofunkcyjne, np. osadnicze, górniczo-przemysłowe, rekreacyjne.

Na rys. 1.1 przedstawiono ogólny model systemu (główne składniki, podsystemy). W systemowym ujęciu konkretnego obiektu planowanego lub badanego elementami podłoża są np. działki geodezyjne, podstawowe jednostki przyrodnicze lub jednostki architektoniczno-krajobrazowe, a elementami warstwy społecznej – podmioty instytucjonalne i gospodarstwa domowe lub ich agregaty, zależnie od typu obiektu i celu ujęcia, m.in. miejsca w procesie planistycznym. Wielość elementów powoduje trudności w analizie, prezentacji i percepcji, dlatego dalsza dekompozycja składników na typy: podmiotów, działalności i przestrzeni fizycznej będzie dokonywana opisowo w miarę potrzeb i w zakresie niezbędnym, np. dla analizy mechanizmów rozwoju i rozpoznawania relacji między podsystemami. Nieraz podane będą tylko kryteria dekompozycji.

Podłoże decyduje o przestrzennym charakterze systemu i jego strukturze przestrzennej, czyli zróżnicowaniu przestrzennym cech fizycznych i rozmieszczeniu elementów zagospodarowania, ludzi, instytucji i działalności – tworzących cząstkowe **struktury przestrzenne** odpowiednio:

- strukturę przestrzenną zagospodarowania (szerzej: materialną, przestrzeni fizycznej),
- strukturę przestrzenną działalności lub funkcji (Regulski, 1976), zwaną też w języku urbanistycznym strukturą funkcjonalno-przestrzenną, czasem strukturą funkcjonalną przestrzeni, w skalach szczegółowych także strukturą użytkowania terenów.

Chmielewski J. M. (2001) poza powyższymi wyróżnia:

- strukturę przestrzeni społecznej,
- strukturę przestrzeni organizacyjno-prawnej.

Wśród kryteriów rozróżniania elementów podłoża powinny być m.in. cechy wpływające na powyższe struktury. Między elementami podłoża a innymi elementami systemu zachodzą różne relacje, np. przydatności dla określonych działalności. Struktura organizacyjno-prawna przestrzeni stanowi o relacjach między podłożem a podmiotami o charakterze przynależności i praw korzystania i przekształcania. Z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego istotne są takie cechy przestrzeni, jak:

- ważność dla funkcjonowania przyrody,
- rzadkość przyrodnicza lub kulturowa,
- wartość użytkowa (zasoby, środowisko) i kulturowa (naukowa, estetyczna, dydaktyczna),
- wrażliwość na różne rodzaje oddziaływań antropogenicznych, istotna dla trwałości,
- przewodność (zdolność przenoszenia oddziaływań),

a z drugiej strony rodzaje i siła elementów i oddziaływań zakłócających i degradujących oraz wzajemne usytuowanie obszarów o wyżej wymienionych cechach (struktura przestrzenna działalności wraz z ich technologiami i sposobami realizacji). Istotne są też cechy przestrzeni (np. zagospodarowania), sprzyjające, a nawet determinujące określone działalności i technologie, a także ich zmiany i zmiany zagospodarowania.

Struktura przestrzenna jest nośnikiem takich cech, jak rozciągłość geodezyjna i wielkość powierzchni, relacje odległości i sąsiedztwa, zdolność do interakcji i kontaktów przestrzennych.

1.1.2. Procesy rozwoju systemów przestrzennych

Proces to wszelki ciąg następujących po sobie i często kolejno się wzajemnie uzależniających zdarzeń, prowadzących do określonego wyniku (Mały, 1973). *Zdarzenie* to zmiana jednej lub większej liczby własności systemu lub jego otoczenia w określonym przedziale czasu (Gościński, 1982). Rozróżnia się procesy funkcjonowania i rozwoju systemu.

Rozwój systemu Bojarski (1984) definiuje jako poszerzenie zakresu lub polepszenie jakości jego działania, Regulski (1976) – jako zmiany strukturalne (wzrost w sensie fizycznym jego elementów, usprawnienie funkcjonowania układu jako całości lub poszczególnych elementów), w wyniku których wzrasta zdolność układu do spełniania swych funkcji. Borys (2005) rozumie rozwój jako proces zmian ocenianych pozytywnie z punktu widzenia określonego systemu wartości (zbioru zasad opisujących system). W niniejszej pracy *rozwój* systemowo ujętej gminy definiuje się jako proces przekształceń jej w kierunku celów akceptowanych przez społeczeństwo, częściowo za pomocą mechanizmów naturalnych bądź wbudowanych w system, częściowo za pomocą oddziaływań podmiotu sterującego. Rozwój ten postrzegany jest jako takie przekształcenia struktury, które prowadzą do:

- wzrostu jakości życia, tj. zaspokajania różnorodnych potrzeb społeczności na coraz to wyższym poziomie,
- wzrostu (w niektórych dziedzinach co najmniej utrzymania) trwałości i bogactwa różnorodności potencjału dla dalszego rozwoju systemu,
- minimalizacji niekorzystnych oddziaływań systemu na otoczenie i oferowania innym korzyści zewnętrznych.

Procesy rozwoju systemów przestrzennych są wiązkami wielu różnych procesów cząstkowych, w dużej mierze współzależnych, o różnych zmienianych elementach oraz różnych podmiotach, siłach motorycznych i właściwościach przebiegu. Kryterium klasyfikacji tych procesów może być rodzaj zmienianych elementów albo natura procesów i czynniki sprawcze zmian – stanowiące o prawidłowościach, sile motorycznej i ukierunkowaniu procesów. To kryterium dzieli procesy na przyrodnicze, których siła motoryczna i ukierunkowanie wynika z praw przyrody i antropogeniczne, których sprawcami są ludzie jako jednostki lub zespoły. Te procesy można dzielić na społeczno-gospodarcze i społeczno-kulturowe, w tym (lub poza tym) społeczno-polityczne.

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy pożyteczna byłaby analiza procesów rozwoju w takim zakresie, aby odpowiedzieć na pytania:

- Co jest siłą motoryczną procesów?
- Co ukierunkowuje przebieg procesów? Na ile działa i na czym polega mechanizm samoregulacji?
- Jakie są współzależności między procesami, w tym skutki uboczne jednych procesów dla innych i dla realizacji celów sterowania?

Odpowiedzi na te pytania pozwoliłyby wskazać, gdzie potrzebne są ingerencje podmiotów sterujących, gdyż pewne cele, np. ekologiczne, nie są realizowane z powodu braku lub za słabych sił motorycznych, niedostatku samoregulacji lub ze względu na skutki uboczne niektórych procesów dla realizacji celów. Analiza pozwoliłaby wskazać możliwe wejścia sterujące i przenoszenie ich oddziaływań w systemach sterowanych. Odpowiedzi

na powyższe pytania nie są przedmiotem niniejszej pracy. Są przedmiotem badań przez różne dyscypliny naukowe. Wielość teorii, zwłaszcza w naukach społecznych, świadczy, że na niektóre pytania brak jest jednoznacznych odpowiedzi. W zależności od potrzeb przyjmowane są hipotezy o różnym stopniu udokumentowania.

Główne siły motoryczne: w gospodarce – dążenie do zysku, w sferze politycznej – dążenie do uzyskania lub utrzymania władzy – we współczesnych demokracjach rynkowych spotykają się i współdziałają z powszechnym dążeniem członków społeczności do zaspokojenia potrzeb. Dzięki mechanizmom rynkowym znaczna część potrzeb zaspokajana jest przez rynek, natomiast dzięki mechanizmom politycznym i prawu (stanowionemu w procesie politycznym) część potrzeb zaspokajana jest w sferze usług publicznych. Część potrzeb zaspokajanych jest w sposób mieszany, część – poza rynkiem i sferą usług publicznych – indywidualnie, w rodzinie, organizacjach i instytucjach niezależnych i w grupach nieformalnych.

W dość dużym zakresie w procesach rozwoju i funkcjonowania działa samoregulacja. W podsystemach przyrodniczych jest ona tym słabsza, im bardziej podsystemy te są przekształcone przez człowieka. W sferze społecznej jednym z regulatorów jest prawo (nie jedynym, działają też w różnym stopniu zasady współżycia społecznego oraz powiązane z nimi normy moralne i zwyczaje). W sferze ekonomicznej regulatorem jest rynek. Jego niedoskonałości jako regulatora stały się przyczyną interwencjonizmu w ekonomii. Niedoskonałości rynku istotne z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego dotyczą kwestii wyceny tzw. zasobów nieodnawialnych oraz przejawiają się w tym, że:

- nie jest uwzględniany udział przyszłych pokoleń jako aktorów gry rynkowej, przez co przyszły popyt nie wpływa na wzrost aktualnych cen zasobów nieodnawialnych i prowadzi do ich nadmiernego zużycia;
- nie są internalizowane w cenie istotne koszty zewnętrzne o charakterze odroczonym w czasie, co prowadzi do nadmiernej eksploatacji zasobów. Jedną z przyczyn tego jest ułomność praw własności w stosunku do zasobów trudno- i nieodnawialnych, takich jak kultura, przestrzeń, systemy wartości, środowisko naturalne (brak właściciela oznaczająca ich „darmowość”);
- regulacja rynkowa nie zapewnia maksymalizacji społecznej funkcji celu zbudowanej na bazie przyjętych w danej społeczności wartości, gdyż niektórych wartości (jak: równość, wolność itp.) rynek nie jest w stanie internalizować i wyceniać (Toczyski i Lendzion, 2003).

1.1.3. Cechy systemów przestrzennych

Cechy systemów przestrzennych (terytorialnych systemów społecznych) licznie podawane są w literaturze. Wymieniają je m.in.: Kolipiński (1980), Regulski, Kocon i Ptaszyńska-Wołoczko (1988), Chojnicki (1988), Kołodziej (1998) i Łojewski (1997). Gościński (1982) wymienia cechy systemów ekonomicznych, Parysek (1997) – cechy gmin jako lokalnych systemów przestrzennych, Markowski (1999) – cechy wspólne i różnice w zarządzaniu jednostką terytorialną i gospodarczą. Ossowicz i Mironowicz (1998) wskazują uwarunkowania, jakie dla konstruowania i prowadzenia polityki przestrzennej gminy, a zwłaszcza wielkiego miasta, stwarza system społeczno-gospodarczy oparty na demokracji i wolnym rynku.

Uwzględniając powyższą literaturę oraz własne obserwacje i analizy, można wymienić cechy istotne z punktu widzenia praktyki zarządzania, jak i podejmowanych badań, wspól-

ne dla wszystkich gmin jako systemów przestrzennych. Cechy te stanowią jedną z podstaw oceny i modyfikacji metod planowania. Są to:

- złożoność procesów rozwojowych, wynikająca z wielopodmiotowości i ze złożoności struktury (wiele podsystemów, posiadających różną naturę zachowań),
- otwartość – poprzez liczne powiązania z otoczeniem,
- niedeterministyczny charakter systemu,
- niepewność, wynikająca z otwartości, niedeterministycznego charakteru systemu i niemożności pełnego jego zrozumienia,
- trwała, bezwzględna ograniczoność niektórych zasobów,
- nieodwracalność większości zmian środowiska (przyrodniczego, kulturowego i społecznego),
- nadmiar formułowanych przez społeczność potrzeb i celów przy stałym deficycie środków na ich realizację przez władze publiczne,
- konfliktogenność, jako pochodna wielu powyższych cech.

O specyfice systemów przestrzennych odróżniającej je od organizacji gospodarczych jako przedmiotów zarządzania stanowią następujące cechy:

- kluczowa dla kierowania rozwojem rola władz publicznych, oparta na demokratycznym mandacie, ograniczona przez cykl wyborczy oraz system administracyjno-prawny i polityczny państwa; specyficzna złożoność władz (rada, organ wykonawczy, wielopartyjność),
- wielopodmiotowość, tj. zależność procesów funkcjonowania i rozwoju gminy od decyzji wielu autonomicznych podmiotów zlokalizowanych w gminie i jej otoczeniu,
- ustawowo przypisana funkcja organu służebnego (użyteczności publicznej) wobec mieszkańców, brak pełnej wolności w wyborze pola działalności,
- trwałe związki z terytorium, nieprzemieszczalność i niezbywalność znacznej części zasobów materialnych (w odróżnieniu od firm, które mogą handlować zasobami i zmieniać lokalizację),
- unikatowość niejako przyrodzona, wynikająca m.in. z położenia i fizjonomii (mimo wielu przejawów uniformizacji), czyli cech materialnych (w odróżnieniu od firm, których zasoby materialne są przeważnie mniej zróżnicowane niż ludzkie i informacyjne),
- specyfika dysponowania własnością publiczną – brak ryzyka bankructwa, ale też więcej zabezpieczeń i ograniczeń (nierazko też lęk przed opozycją, wyborcami, mediami, kontrolą), a przez to złożone procedury i wolniejsze działanie,
- motywy, którymi kierują się politycy – pragnienie ponownego wyboru (menedżerowie i właściciele firm – chęć zysku),
- bodźce: poziom zadowolenia mieszkańców (w firmach: poziom zysku),
- szansa na większą trafność demokratycznie podejmowanych decyzji, ale też większe ryzyko konfliktów w procedurach ich podejmowania.

1.2. Rozwój zrównoważony

1.2.1. Pojęcie i istota rozwoju zrównoważonego

Rozwój zrównoważony traktowany jest tu jako odpowiednik angielskiego *sustainable development*. Pojęcie to nie ma dobrego odpowiednika w języku polskim. Za najbliższe można uznać termin *rozwój samopodtrzymujący*, uzupełniany czasem słowami *trwały*

i *stabilny*⁶⁾. Wcześniej ten typ rozwoju nazywano w Polsce *ekorozwojem*, następnie oba terminy uważano za synonimy, choć były i tendencje wiązania *ekorozwoju* z nadrzędnością celów ekologicznych, co sugeruje nazwa (pisze o tym Baranowski, 1998), jak też zawężania go do ochrony środowiska przyrodniczego, o czym pisze Borys (1998). Obecnie używany jest najczęściej termin *rozwój zrównoważony* – zawarty w Konstytucji i ustawach oraz bardziej społecznie atrakcyjny jako neutralny – niesugerującego dominacji żadnej sfery. Borys (2005) analizuje to pojęcie w relacji do pojęć pokrewnych.

W raporcie Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju ONZ (WCED), *sustainable development* został zdefiniowany jako „rozwój zdolny do zaspokojenia potrzeb współczesnych w sposób nienaruszający możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń” (Baranowski, 1998, s. 38). „Przyjęto, że trwałe i sprawiedliwy rozwój oznacza: trwałość ekologiczną, rozwój ekonomiczny i sprawiedliwość społeczną między pokoleniami i w obrębie każdego pokolenia” (Kozłowski, 2000, s. 113). Stereotyp przeciwstawiający cele ekologiczne celom ekonomicznym i społecznym zastąpiono zarysem spójnej polityki ekologicznej realizowanej przez działania w sferze polityki ekonomicznej i społecznej (Baranowski, 1998). Według Domańskiego (1992, s. 16, 17) „rozwój jest zrównoważony, jeśli relacje ekologiczno-ekonomiczne nie uszczuplają kapitału środowiska, i trwałe, jeśli relacje te utrzymują się przez długi okres (respektuje interesy przyszłych pokoleń)”. Dobrzański (2005, s. 23) definiuje rozwój trwały (*sustainable development*) za J. C. J. M. van den Bergiem i P. Nijkampem jako „rozwój cywilizacyjny, w którym formy i dynamika aktywności ekonomicznej, instytucje, style życia (głównie wielkość konsumpcji) są takie, że każdemu człowiekowi obecnego i przyszłych pokoleń zapewniona będzie odpowiednia jakość życia, a wszystkie aspekty tego rozwoju są zabezpieczone przez dostępność zasobów naturalnych, ekosystemów i systemów podtrzymujących życie.” Równoważenie rozwoju oznacza proces planowania i realizacji przedsięwzięć godzący różne cele i interesy. Kuźnik (2001) widzi istotę rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym i regionalnym jako tworzenie nowego, trwałego potencjału rozwojowego, który generuje własny mechanizm ewolucji, zapewnia stabilne podstawy rozwoju, coraz lepiej sprzyja tworzeniu nowych wartości, zaspokaja potrzeby społeczności i nie powoduje ujemnych skutków ubocznych w otoczeniu.

Uwzględniając polskie realia (zapóźnienie cywilizacyjne, dysproporcje wewnętrzne), Kołodziejski (1999) proponuje jako podstawę strategii trwałego rozwoju paradygmat *równoważenia rozwoju* jako procesu stopniowego dochodzenia do rozwoju zrównoważonego traktowanego jako cel. Za synonim tego celu uważa ład zintegrowany, w którym społeczna zasadność (akceptacja) tworzy pole ładu społecznego, ekonomiczna efektywność – pole ładu ekonomicznego, ekologiczna racjonalność – pole ładu ekologicznego, a przestrzenne zrównoważenie – pole ładu przestrzennego (Kołodziejski, 1997).

Podnosi się czasem zastrzeżenia, że żaden rozwój nie może być zrównoważony, gdyż jego istotą są zmiany, które wciąż wytrącają system z równowagi na jakimś odcinku. Jeśli jednak system powraca po każdym takim zdarzeniu do równowagi, znajduje się w równowadze dynamicznej. Rozwój zrównoważony oznacza zatem: dążący do równowagi. Według Bajerowskiego (2003b) skłonność dążenia do stanu równowagi (osiągania coraz to innych jej poziomów) świadczy o stabilności układu. Autor podaje za Uchmańskim trzy sposoby definiowania stabilności, ilustrując je wykresami.

Mimo wielu prac (np. Teoretyczne, 1998) nie ma jeszcze pełnych podstaw teoretycznych (modeli i uogólnień) rozwoju zrównoważonego, można mówić raczej o przesłankach

⁶⁾ Markowski (2002) proponuje wprowadzenie słowa *sustensywny*, nawiązującego do źródłosłowu łacińskiego i wzoru takich słów, jak *intensywny*, *ekstensywny*.

i zasadach. Jedną z przyczyn jest kompleksowy, wielodyscyplinarny i normatywny charakter omawianego rozwoju (Dobrzański, 2005). Poskrobko (2007) we wstępie do najnowszej publikacji na ten temat (Towards, 2007) zwraca uwagę na bariery, jakie stwarza podział na dyscypliny naukowe i odrębność ich języków.

Z powyższych powodów w niniejszej pracy rozważania dotyczące rozwoju zrównoważonego ograniczono do jego zasad wpływających na metody planowania strategicznego.

Przedmiot zainteresowania rozwoju zrównoważonego, oryginalnie dotyczący zasobów głównie przyrodniczych, Toczyski i Lendzion (2003) proponują rozszerzyć na przestrzeń i kapitał ludzki, a generalnie wszystkie zasoby, które:

- są lub mogą być w przyszłości niezbędne dla godnego bytu ludzi, w tym następnych pokoleń,
- są silnie wrażliwe na zakłócenia ze strony sfery społeczno-gospodarczej,
- cechują się niskim tempem odtwarzalności, niekiedy jej brakiem (zasoby wyczerpywalne) i brakiem substytutów.

1.2.2. Kryteria, cechy i zasady rozwoju zrównoważonego

Wielu autorów podaje kryteria i zasady rozwoju zrównoważonego rozwijające jego definicję i opisujące cechy, którym powinny odpowiadać koncepcje lub działania uważane za zgodne z tym rozwojem. Baranowski (1998) podaje podstawowe zasady rozwoju zrównoważonego sformułowane przez Haughtona i Huntera: *równości wielopokoleniowej (przyszłościowości)*, *sprawiedliwości społecznej (równości wewnątrzpokoleniowej)* i *odpowiedzialności transgranicznej*, według której przedmiotem kontroli powinny być zanieczyszczenia transgraniczne, nadmierna eksploatacja przez kraje bogate zasobów krajów biednych i przenoszenie przez granice kosztów środowiskowych. Kozłowski (2000), nawiązując do polityki ekologicznej państwa z r. 1990, wymienia zasady:

- *odpowiedzialności sprawy* – zanieczyszczający płaci,
- *likwidacji zanieczyszczeń u źródła* – unikanie ich wytwarzania, recykling,
- *ekonomizacji* – wykorzystanie mechanizmu rynkowego z zachowaniem niezbędnego interwencjonizmu,
- *regionalizmu* – prawo każdego regionu do własnej polityki społeczno-gospodarczej i ekologicznej,
- *uspolecznienia* – stworzenie warunków udziału obywateli, grup społecznych i organizacji pozarządowych w procesie ochrony i kształtowania środowiska.

Inne jeszcze zasady podaje Żylicz (1996), m.in. *przezorności*. Parteka (2000) uzupełnia je trzema zasadami ogólnymi:

- *jedność w różnorodności* – dostrzeganie różnorodnych, często rozdrobnionych możliwości działań dla osiągnięcia wspólnego celu, współdziałanie różnorodnych ośrodków myśli, działania i zarządzania w projektowaniu, testowaniu i wdrażaniu zamierzeń, współdziałanie na zasadach równoprawnych, poszanowanie odmiennego myślenia,
- *rozwój zintegrowany z otoczeniem*,
- *długa fala* – przyjęcie długiego cyklu rozwojowego, konsekwentnie realizowanego, kreowanie założeń przyszłości, docenienie wagi prognozowania, w tym scenariuszowego.

Stwierdzając brak jednolitej koncepcji rozwoju zrównoważonego i jednoznacznej definicji, Baranowski (1998) wskazuje jako najczęściej powtarzające się następujące trzy ogólne jego zasady:

- *poszanowania* zasobów ze względu na ich ograniczoność,
- *harmonizowania* ekologicznych, społecznych i ekonomicznych celów rozwoju,
- *długookresowego podejścia* do analizowania, planowania i urzeczywistniania celów rozwoju.

Kozłowski (2000) omawia postulaty rozwoju zrównoważonego sformułowane przez Minscha, a odnoszące się do: zasad korzystania z zasobów odnawialnych i nieodnawialnych, zdolności absorpcyjnych ekosystemów, ryzyka ekologicznego, utrzymania zdrowych biosystemów, różnorodności biologicznej i respektowania podstawowych zasad naturalnej ewolucji oraz ochrony i kształtowania wartościowego krajobrazu kulturowego jako istotnego dla życia i godności człowieka.

Szereg zasad ujętych w cztery grupy podaje też Dobrzański (2005). Poza wymienionymi już, znaczenie dla tematu pracy mają zwłaszcza zasady:

- *integralności* – systemowego ujmowania gospodarki, społeczeństwa i środowiska przyrodniczego, współzależnego i nierozzerwalnego traktowania rozwoju społeczno-gospodarczego i środowiska;
- *hierarchiczności* – rozpatrywania zjawisk „zgodnie z ich hierarchiczną strukturą: zjawiska w systemach przestrzennych (skalach czasowych) niższych rzędów muszą być rozpatrywane w kontekście zjawisk zachodzących w systemach (skalach) nadrzędnych” (Dobrzański, 2005, s. 28).

Domański (1995) przytacza opinię, że aby rozwój gospodarki w środowisku przyrodniczym mógł być podtrzymywany, społeczeństwa powinny mieć zdolność do nakładania ograniczeń na stopień zaspokajania swoich potrzeb oraz zdolność do oszczędzania zasobów i podnoszenia wydajności środowiska przyrodniczego. Nie ma jednak powszechnie uznanych kryteriów wyboru optymalnej strategii zapewniającej rozwój podtrzymywany, gdyż poszczególne społeczności mają różne systemy wartości i preferencje. „Rozwój podtrzymywany jest stopniowalny. (...) W budowaniu strategii trzeba uwzględnić także niepewność co do systemu wartości i preferencji oraz (...) przyszłych innowacji technicznych i społecznych. Strategia musi być więc wielowariantowa i zakładać zachowanie różnych opcji rozwoju i zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń” (Domański, 1995, s. 17).

Koncepcję rozwoju zrównoważonego na gruncie ekonomicznym można tłumaczyć w świetle teorii korzyści zewnętrznych i dóbr publicznych, teorii praw własności i teorii wyboru publicznego (*public choice theory*). Chociaż genezy rozwoju poszukuje się w sferze gospodarczej, ekonomiści są zgodni, iż regulacja rynkowa jest niewystarczająca dla utrzymania rozwoju zrównoważonego. Wynika to z takich jego aspektów, jak: długi horyzont czasowy, przyszłe potrzeby – interesy aktorów nieobecnych w danym czasie na rynku, wymiar socjologiczny – tzw. sądy wartościujące, niezbędne przy rozwiązywaniu kwestii nierówności podziału, alienacji społecznej, a nawet przy formacji kapitału ludzkiego, tworzące tzw. społeczną funkcję celu (Toczyski, 2004).

Dostrzegając liczne bariery rozwoju zrównoważonego, Toczyski i Zaucha (2000) widzą konieczność modyfikacji modelu rozwoju danego społeczeństwa w celu osłabienia tych barier. Zauważają, że na wybory rynkowe i mechanizm wyboru publicznego, rządzący rozwojem zrównoważonym, wpływ mają postawy ludzkie dotyczące stylów życia kształtowane na styku sfery produkcji i konsumpcji oraz w sferze społecznej. Istotne jest nie tylko działanie człowieka w roli producenta, ale również konsumenta, kształtowanie modelu konsumpcji, a szerzej – stylu życia.

Lendzion (Toczyski i Lendzion, 2003) przestrzega przed podejściem zbyt szerokim, w którym trwałość rozwoju oznacza często kontynuację dotychczasowych praktyk. Zwraca

też uwagę na podejście akcentujące dążenie do spójności dwóch obszarów, w tym „podciąganie” obszaru opóźnionego w rozwoju, harmonizowanie jego poziomu z innymi, wyżej rozwiniętymi, także harmonizowanie części z całością (np. rozwoju Polski z przestrzenią zachodnioeuropejską). Wiąże się z tym podwyższanie szans na rozwój trwały, bez większych kryzysów wewnętrznych, a nawet samopodtrzymujący – nie wymagający ciągłego wspomaganie, endogenne – oparty o własne siły, a więc niezagrażający innym jako źródło kryzysów lub drenażu środków pomocowych. To podejście jest niesprzeczne z głównym nurtem rozumienia rozwoju zrównoważonego, ale może rodzić pokusę traktowania środowiska jako zasobów, które można eksploatować bez strategii nakierowanej na ich trwałość.

Opierając się na powyższym zestawie można następującą listę cech, aspektów i zasad rozwoju zrównoważonego jako podstawę oceny i modyfikacji metod jego strategicznego planowania:

- stabilna dynamika rozwoju,
- harmonizowanie sfer rozwoju, uzgadnianie celów, interesów:
 - równorzędne traktowanie, dostrzeganie i wykorzystywanie współzależności oraz jednoczesna realizacja celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych,
 - w każdej ze sfer – cele na poziomie akceptowalnym,
- utrzymanie zdrowych biosystemów, ciągłości ich funkcjonowania w czasie i przestrzeni oraz różnorodności biologicznej, w tym:
 - ograniczanie uciążliwości dla środowiska, nieprzekraczanie granic jego pojemności i odporności,
 - wykorzystywanie zasobów odnawialnych w granicach ich odnawialności,
 - poszanowanie (minimalizacja ubytku) zasobów nieodnawialnych lub trudno odnawialnych (racjonalizacja użytkowania, zastępowanie ich substytutami),
 - unikanie nadmiernego ryzyka ekologicznego,
- zachowanie krajobrazu i innych wartości kulturowych jako cennych zasobów również dla przyszłych pokoleń,
- zapewnianie różnorodności i trwałości społeczno-kulturowej (zakorzenienia w tradycji, jej kontynuacji i czerpania z niej; wzmacnianie udziału różnorodnych aktorów i grup społecznych),
- niepogarszanie sytuacji innych obszarów przez nadmierną ich eksploatację, przenoszenie zanieczyszczeń i kosztów,
- wyrównywanie poziomów przez wspomaganie obszaru słabszego,
- realizacja celów społecznych (dotyczących zaspokajania podstawowych potrzeb zdefiniowanych autonomicznie przez daną społeczność),
- rozwój zintegrowany z otoczeniem,
- samopodtrzymywalność rozwoju, endogenność – niepogarszanie sytuacji innych obszarów jako źródło kryzysów i drenażu środków,
- „długa fala” – długookresowe podejście do analizowania, planowania i urzeczywistniania celów rozwoju.
- integralność – ujęcia systemowe, współzależne traktowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i środowiska,
- hierarchiczność – rozpatrywanie systemów przestrzennych w kontekście skal szerszych i systemów nadrzędnych.

1.2.3. Wybrane przejawy i hipotezy przyczyn braku rozwoju zrównoważonego

Przejawy braków czy niedostatków rozwoju zrównoważonego oraz ich przyczyny są dobrze zdiagnozowane i opisane. Nie jest przedmiotem niniejszej pracy ich rozpoznawanie, z wyjątkiem tych, które rzutują na metody planowania. Negatywne zjawiska w skali globalnej (emisja gazów cieplarnianych, eksploatacja surowców nieodnawialnych, zmniejszanie powierzchni bioaktywnych, bioróżnorodności, a także uszczuplanie ważnych ekosystemów, populacji i gatunków) spotykają się z przeciwdziałaniem poprzez porozumienia międzynarodowe przekładane na cele i instrumenty polityk krajowych, regionalnych i lokalnych (np. wymagany w krajach UE udział zasobów odnawialnych w produkcji energii, stanowienie systemu ważnych ekologicznie obszarów „NATURA 2000”, wspólne zarządzanie zlewniami rzecznyymi). Przywołując lub rozwijając wymienione już cechy systemów przestrzennych i uzupełniając je, jako głębsze przyczyny niedostatku rozwoju zrównoważonego można wymienić:

- różnorodność interesów i hierarchii wartości,
- niedoskonałości rynku jako regulatora, w tym brak reprezentantów interesów przyszłych pokoleń,
- ograniczoność przestrzeni,
- konfliktogenność struktur przestrzennych, o której stanowią:
 - układy walorów dla różnego sposobu użytkowania i zagospodarowania w relacji do siebie oraz do układu przestrzennego odporności i przewodności elementów przestrzeni,
 - układy przestrzenne czynników rozwoju wymuszające (poprzez działanie prawidłowości i mechanizmów rozwoju) zmiany użytkowania i zagospodarowania niepożądane z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego,
- niskie usytuowanie niektórych wartości przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych i ładu przestrzennego w hierarchii wartości społeczności i jej reprezentantów (władz gminy).

Do listy tej można też dołączyć przyczyny niedostatecznego wdrażania rozwoju zrównoważonego, które wymienia T. Fues (za: Toczyski, Lenzion, 2003):

- niedostatecznie rozwinięte praktyki życia społeczno-politycznego nakierowane na kompromis i rozwiązywanie konfliktów,
- częsta rezygnacja z trudniejszych zamierzeń i dróg postępowania podejmujących wyzwanie rozwoju zrównoważonego,
- przestarzałe struktury instytucjonalne, niezdolne do dostosowań i generowania rozwiązań prewencyjnych i innowacyjnych, dominacja podejść reaktywnych wobec zaistniałych problemów.

Listy powyższe stanowią mogą przesłanki dla formułowania kryteriów oceny istniejących metod planowania strategicznego rozwoju zrównoważonego gmin bądź konstruowania nowych metod. Podobnemu celowi służy analiza przejawów braku (niedostatku) rozwoju zrównoważonego w skali lokalnej w sferze realnej i hipotez ich przyczyn w sferze regulacji (tabl. 1.1).

Tablica 1.1

Przejawy braku rozwoju zrównoważonego w skali lokalnej w sferze realnej i hipotezy ich przyczyn w sferze regulacji

W sferze realnej	W sferze regulacji, w tym planistycznej
Bezpośrednia ingerencja w ekosystemy ważne dla funkcjonowania przyrody: —likwidacja lub zmniejszanie powierzchni, —rozcięcia (defragmentacja), —inne naruszenia (np. ingerencja w stosunki wodne, osłabianie lasów przez użytkowanie rekreacyjne)	Niedostatek obszarów chronionych, za niską ich rangą lub niedostateczne regulacje, niechęć do nich społeczności lokalnych, niedostatek regulacji planistycznych, wady systemu prawnego gospodarki przestrzennej, wadliwe ustalenia planistyczne, nieszanujące uwarunkowań przyrodniczych i kulturowych
Degradacja walorów krajobrazowych	
Zanieczyszczenie wód przez: —brak lub niedostateczną sprawność instalacji lub wadliwe funkcjonowanie unieszkodliwiających ścieków, —chemizację rolnictwa, —inne czynniki (funkcjonowanie transportu, niewłaściwą gospodarkę odpadami, rekreację – przy niewłaściwym postępowaniu lub braku urządzeń zabezpieczających)	J.w. (dopuszczanie zabudowy na obszarach i w strukturach trudnych do skanalizowania), nieskuteczność egzekwowania prawa
Zanieczyszczanie powietrza, hałas, promieniowanie: —liniowe – głównie transportowe (rosnące wskutek wzrostu motoryzacji, ruchliwości przestrzennej i rozległości układów osadniczych), —powierzchniowe – w tym niskie emisje, w największym stopniu z ogrzewania, —punktowe – źródła ciepła, przemysł (malejące wskutek inwestycji proekologicznych i zmian technologii)	Jw. (nadmierny planowany rozrost miast, rozpraszanie zabudowy na wsi), niedostateczny rozwój i promocja transportu publicznego, niedostatek programów i środków polityki lub niedostateczna ich skuteczność
Deponowanie nadmiernej ilości odpadów, w tym trudno degradowalnych	Brak, zbyt wolne lub nieskuteczne wdrażanie programów gospodarki odpadami

Źródło: opracowanie własne

1.3. Wybrane elementy teorii planowania

1.3.1. Planowanie jako element zarządzania, sterowania i polityki

Planowanie stanowi element szerszych działań (tu: władzy publicznej), w zależności od punktu widzenia i języka opisu określanych jako zarządzanie, sterowanie lub polityka. **Zarządzanie** to według Griffina (2001) zestaw działań skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne), wykonywanych z zamiarem osiągnięcia jej celów w sposób sprawny i skuteczny. Markowski (1999), nawiązując za Kaczmarskim i Sikorskim do propozycji Fayola, podaje jako składniki zarządzania: 1) planowanie, 2) organizowanie, 3) decydowanie, 4) motywowanie, 5) kontrolowanie.

Sterowanie jest pojęciem z dziedziny cybernetyki. Oznacza celowe oddziaływanie jednego systemu na drugi, w celu uzyskania określonych zmian w przebiegu procesów zachodzących w systemie sterowanym (Mały, 1973)⁷⁾.

Regulski, Kocon i Ptaszyńska-Wołoczkwicz (1988) definiują **politykę** jako świadome i ciągle oddziaływanie jej podmiotu na procesy niepoddające się ze swej natury sterowaniu za pomocą nakazów i zakazów. Nie mogąc całkowicie i bezpośrednio kształtować cech przedmiotu polityki, jej podmiot realizuje swoje cele także w sposób pośredni, oddziałując na wiele różnych autonomicznych jednostek. Ziobrowski (1997) określa politykę (lokalną) jako całokształt celowej działalności prowadzonej przez władze (lokalne) w danej dziedzinie, rozróżniając politykę społeczno-gospodarczą odnoszącą się do wszystkich dziedzin, politykę przestrzenną zmierzającą do zmiany zagospodarowania przestrzeni lub ochrony jej wartości oraz polityki sektorowe (np. transportową, ekologiczną) odnoszące się do odpowiednich dziedzin.

Relacje między planowaniem a polityką określane są różnie. Za środek lub składnik polityki (przestrzennej) uważa planowanie (przestrzenne) Malisz (1984), Regulski, Kocon i Ptaszyńska-Wołoczkwicz (1988), Goryński (1982) i Kołodziejcki (1991). Gościński (1982) formułowanie polityki rozwoju traktuje jako część procesu planowania. W szeregu ujęciach polityka (polityki) zalicza się wyraźnie do sfery działań wynikających z planów, realizujących ich ustalenia. Różnice te zdają się wynikać z wielopoziomowości celów, planów i polityk. Prowadzenie pewnej ogólnej polityki wymaga planowania celów i sposobów ich osiągnięcia, a do sposobów tych należy m.in. prowadzenie odpowiednich polityk bardziej szczegółowych.

Omówione wyżej pojęcia będą dalej używane zależnie od kontekstu, to jest: zarządzanie – jako pojęcie najbardziej ogólne, sterowanie – gdy istotne będzie ujęcie systemowe i cybernetyczne, polityka – gdy istotne będą cele i interesy podmiotu, przy czym termin ten częściej będzie używany w znaczeniu względnie trwałych zasad działania jako rodzaj planu operacyjnego trwale obowiązującego.

Planowanie należy do czynności przygotowawczych względem danej czynności (Kotarbiński, 1982). Gościński (1982) definiuje je jako działania przygotowujące decyzje co do przyszłego pożądanego stanu systemu sterowanego oraz sposobów realizacji zadań i osiągnięcia celów ustalanych w planach. Dość powszechnie definiuje się planowanie jako proces wyznaczania celów oraz określania sposobów i projektowania środków, za pomocą których cele te można osiągnąć. Zawiślak widzi planowanie jako projekt działań manipulacyjnych na zmiennych endogenicznych, prowadzący do osiągnięcia celów przy uwzględnieniu zmiennych egzogenicznych i ich relacji ze zmiennymi endogenicznymi (Gościński, 1982).

Funkcje planowania w procesie sterowania określane bywają jako:

- wyznaczanie w sposób rozmyślny wiązki celów charakteryzujących przyszły pożądaný stan obiektu,
 - rozmieszczanie zasobów w sposób umożliwiający ich efektywne spożytkowanie w procesie sterowania,
 - wyznaczenie trajektorii dochodzenia do celów przez realizację zadań i osiągnięcie pośrednich celów,
- a także jako funkcje lokacyjne i koordynacyjne (Gościński, 1982).

⁷⁾ Termin: układ względnie odosobniony, występujący w słowniku, zastąpiono to słowem: system.

W sterowaniu występują normy sterujące (sterująco-regulacyjne), w tym uwzględniające ograniczoność zasobów: powszechnie obowiązujące oraz takie, których ustalenie należy do funkcji planowania na danym poziomie lub poziomie dotyczącym szerszej skali.

Na **proces sterowania** rozwojem składają się:

- obserwacja otoczenia i zmian w systemie sterowanym,
- planowanie (systemu sterowanego i działań sterujących),
- działania sterujące w fazie realizacji planu obejmujące m.in. regulację i podejmowanie decyzji uruchamiających działania (przedsięwzięcia, polityki).

Sterowanie nie stanowi siły motorycznej rozwoju, lecz modyfikuje procesy o własnej sile motorycznej. Polega na bezpośrednim wprowadzaniu zmian w systemie sterowanym lub na oddziaływaniu na inne podmioty, aby skłonić je do modyfikacji zachowań. W pierwszym przypadku jednostka sterująca musi posiadać odpowiednie środki (finansowe, techniczne), w drugim – instrumenty oddziaływania (Markowski, 1981). Zakres sterowania ograniczony jest przez kompetencje jednostki sterującej oraz cechy systemu i jego otoczenia (Regulski, 1976).

Regulacja polega na likwidacji lub zmniejszaniu odchyłeń od normy sterującej, wynikających z niedoskonałości planowania i instrumentów sterowania oraz ze zmiany okoliczności działania. Obserwacja służy regulacji, określaniu momentów podejmowania decyzji strategicznych i badaniu stopnia aktualności planu. Obserwacja i działania sterujące są procesem ciągłym, planowanie ma miejsce okresowo. Jego ciągłość należy rozumieć jako ciągłość obserwacji i diagnozowania rzeczywistości połączoną z gotowością aktualizacji planu, gdy zajdzie potrzeba.

Instrumenty (*narzędzia*) polityki określić można jako dostępne prawnie sposoby, których podmiot polityki może użyć dla skłonienia innych podmiotów do dostosowania swych zachowań do celów tej polityki lub też (wężej) wielkości (parametry), za pomocą których może wpływać na procesy w celu osiągnięcia pożądanej sytuacji (Markowski, 1999)⁸⁾.

Na temat instrumentów polityki władz publicznych, w tym instrumentów polityki przestrzennej, istnieje obszerna literatura. Omawia je Malisz (1984), Regulski, Kocon i Ptaszyńska-Wołoczko, 1988; Markowski, 1999. Instrumenty ochrony środowiska i instrumenty realizacji polityki ekorozwoju omawiają m.in. Dutkowski (1993), Poskrobko (1993), Borys (1998) oraz prace zbiorowe (Gmina, 1993, Ochrona, 2005). O instrumentach zarządzania rozwojem miast i gmin pisze Ziobrowski (1977) i Noworól (1998), o narzędziach kształtowania ładu przestrzennego – Pankau (2001). Niektóre klasyfikacje obejmują nie tylko instrumenty oddziaływań na inne podmioty, ale wszelkie celowo tworzone lub dobierane informacje, działania lub zaniechania działania łącznie z planowaniem niezbędnym do konstruowania i wdrażania innych narzędzi (Pankau, 2001). Terminy *narzędzia* i *instrumenty* używane są nieraz zamiennie. Lorens (2005) odróżnia uniwersalne *narzędzia* polityki publicznej od *instrumentów* działania jako gotowych do wykorzystania conceptów złożonych z tych narzędzi i za de Monchaux i Schusterem wymienia jako narzędzia: bezpośrednie zaangażowanie się sektora publicznego, regulacje, zachęty inwestycyjne, transfer i ubezpieczenia praw oraz informację. Instrumentów jest wiele. Przykładowo, Markowski (2001) wymienia 66 instrumentów polityki gruntowej w podziale na sześć grup: planistyczne, rynkowe, finansowania rozwoju, podatkowe, pozostałe prawne i wspierania.

⁸⁾ Malisz (1984) używa terminu *środki*, czasem zamiennie *narzędzia*. Markowski (1999) wyraźnie odróżnia *instrumenty* (*narzędzia*) jako dostępne oprzyrządowanie od *środków*, za które uważa *instrumenty* zastosowane w konkretnej sytuacji.

Na **kompetencje podmiotu sterującego** danego poziomu, prócz jego gestii (możliwości oddziaływania za pomocą odpowiednich instrumentów), wpływają też:

- zasięg przestrzenny poszczególnych problemów i skale, w jakich mogą być one rozwiązane,
- kompetencje merytoryczne do rozwiązania danego problemu (świadomość decydentów, baza informacyjna, wiedza i umiejętności kadry, warunki organizacyjne i sprzętowe),
- zainteresowanie podmiotu określonymi dziedzinami rzeczywistości co do zarządzania nimi i ich kształtowania.

W wyłącznej kompetencji gminy są regulacje dotyczące struktury przestrzennej działalności (użytkowania terenu) i zagospodarowania przestrzennego. Pewien udział mają w ustanawianiu obszarów chronionych (opiniowanie, możliwość ustanawiania niektórych obszarów). Stosują narzędzia bezpośredniego zaangażowania (zwłaszcza jako rozwijanie infrastruktury technicznej i społecznej) i w różnym stopniu inne narzędzia.

1.3.2. Zakres, cechy i rodzaje planowania

Zakres planowania (określający, co jest planowaniem, a co czynnością poprzedzającą lub postplanistyczną) przyjęto w niniejszej pracy szerzej, niż Gościński (1982). Przyjmując jego argumenty, nie zaliczono do planowania obserwacji, natomiast zaliczono, poza sporządzaniem i aktualizacją planów, prognozowanie służące planowaniu oraz analizy i studia służące podejmowaniu decyzji w trakcie realizacji planu.

Ze sterowaniem i planowaniem ujętym systemowo związane są następujące **rodzaje podmiotów**: podmiot planu zwany też dysponentem, planista, wykonawca i obserwator (Regulski, 1981). W gminach podmiotem planu jest władza wykonawcza sporządzająca plan i rada uchwalająca go.

Rozróżnia się plany przedmiotowe, a w ich obrębie plany: struktury, funkcjonowania i rozwoju oraz plany podmiotowe – plany działania mającego na celu rozwój lub funkcjonowanie systemu sterowanego. Te typy planów bywają ze sobą powiązane i jedne wynikają z drugich. Plany przedmiotowe często sporządza się po to, aby określić potrzebne działania. Wówczas plany zawierają jak gdyby dwie warstwy: przedmiotową i podmiotową (Regulski, 1981). Według tegoż autora **elementami planu** działania są:

- określenie celu działania, czyli istotnych cech systemu sterowanego, do osiągnięcia których dąży dysponent,
- analiza stanu istniejącego systemu sterowanego (jego struktury, funkcjonowania) oraz praw rządzących funkcjonowaniem i rozwojem,
- część predykcyjna (opis okoliczności działania, zwłaszcza niekontrolowanych przez dysponenta oddziaływań na system sterowany),
- część imperatywna (opis środków, czyli działań sterowanych przez dysponenta, które należy zastosować dla osiągnięcia celu),
- baza teoretyczna (zbiór wiedzy i umiejętności planującego, w tym znajomość relacji pomiędzy bodźcami wywieranymi na system sterowany a jego reakcjami).

Kozłowski J. (1980) wyodrębnia w procesie planistycznym warstwy: informacyjną, założeniową (hipotezy, prognozy) i decyzyjną.

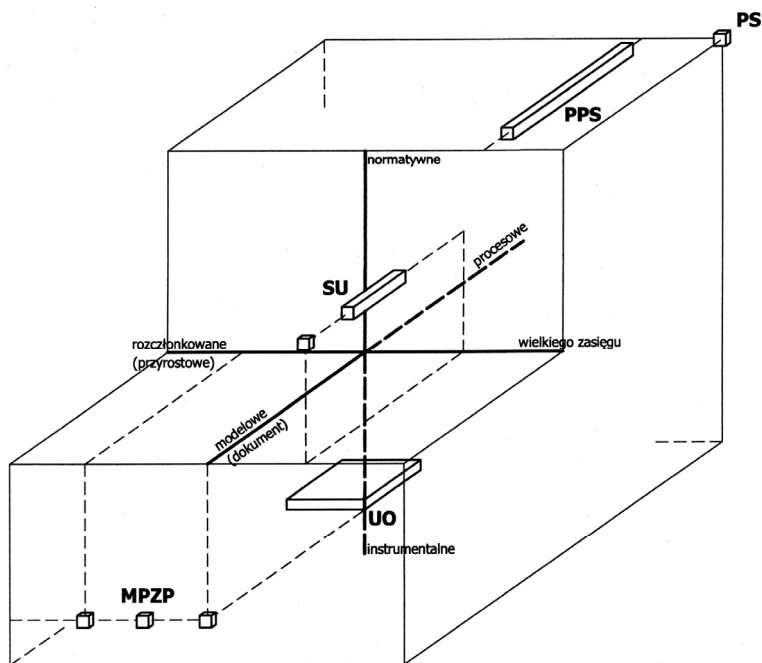
Charakter części imperatywnej planu zależy między innymi od sytuacji, w jakiej znajduje się dysponent działania względem systemu sterowanego, w tym od tego, w czyjej gestii jest siła motoryczna powodująca zmiany w systemie sterowanym. Jeśli nie jest ona w gestii dysponenta, stanowi element części predykcyjnej planu. Plan dotyczy przyszłości,

część predykcyjna wymaga zatem prognoz. Jeśli mają one ograniczony stopień prawdopodobieństwa, plan nie powinien określać szczegółowych zadań, lecz ogólne zasady postępowania w określonych okolicznościach, cele, ramowe wytyczne. Taki plan ma charakter strategiczny (Regulski, 1981).

Gościński (1982) wymienia jako **cechy** planowania:

- *ciągłość* (planowanie nie kończy się z rozpoczęciem realizacji planu), z którą łączy się *cykliczność* aktualizacji planu i „planowanie kroczące” jako metoda zapewniania ciągłości;
- *nadążność* (zdolność do nadążania za zmianami warunków wymuszającymi zmiany planu); wiąże się z tym *planowanie dynamiczne* i *elastyczność* – konstrukcja planu umożliwiająca szybkie reagowanie na powstawanie nowych okoliczności;
- *systemowość* (plan powinien być *zintegrowany* i *wewnętrznie spójny*, oparty na uczeniu się systemu).

Dla dalszych analiz cech planowania strategicznego na tle innych typów planowania istotne jest **zróżnicowanie cech** planowania według kryteriów wskazanych przez Faludiego (1973), które jako wymiary na wykresie zilustrowali de Smit i Rade (Gościński, 1982). Wykres ten, zmodyfikowany i uzupełniony o przykłady planów występujących w Polsce, ilustruje rys. 1.2.



Rys. 1.2. Rodzaje planów na tle zróżnicowania cech planowania:

MPZP – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, PPS – przestrzenne plany strategiczne,
 PS – plany strategiczne kompleksowe lub społeczno-gospodarcze, SU – studium uwarunkowań
 i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, UO – urbanistyka operacyjna
 (strategie realizacji polityki przestrzennej)

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: (Gościński, 1982)

Oś ukośna różnicuje **orientację** planowania, która w skrajnych przypadkach może być:

- *modelowa* – szczegółowy plan jako dokument (w oryginale *blueprint* – odbitka, synonim planu – projektu technicznego); planowanie bez sprzężeń zwrotnych, statyczne, zakładające pewność osiągnięcia celu (struktury), całkowitą kontrolę przedmiotu planu i otoczenia oraz krótki czas reakcji;
- *procesowa* oparta na uczeniu się systemu; planowanie jest ciągle, dynamiczne, zakłada działanie w warunkach niepewności; koryguje się cele i środki w miarę napływu nowych informacji, uwzględniając czas reakcji; efektem nie jest dokument, lecz zmiany w zachowaniach decydentów.

Oś pionowa różnicuje **rodzaje** planowania związane z jego przedmiotem, jako skrajne modele wskazując planowanie:

- *instrumentalne (funkcjonalne)* – dotyczące działań służących tylko bezpośrednio osiągnięciu celów i zadań uprzednio określonych;
- *normatywne* – związane z zachowaniem rozmyślnym; planujący obdarzony wolą może wpływać na zmianę zamierzeń, a w przypadkach szczególnych – również norm i wartości.

Oś pozioma różnicuje **zakres i spójność**, jako skrajne modele wskazując planowanie:

- *rozczłonkowane, fragmentaryczne (disjointed-incrementalist)* zwane też *przyrostowym* jako stosowanym w przypadku małej różnorodności rozwiązań, fragmentacji problemu, sekwencyjności działań;
- *racjonalistyczne i kompleksowe (rational-comprehensive)*, wszechstronne o wielkim zasięgu i ogólnej, a nie partykularnej (np. branżowej) racjonalności; jej istotą jest szeroki wybór spośród wszystkich możliwych alternatyw.

Planowanie normatywne i kompleksowe możliwe jest według Faludiego (1973) tylko przy orientacji procesowej, co uwidoczniono zarysem bryły na rys. 1.2, wzbogacając w ten sposób schemat.

1.3.3. Wybrane podejścia do planowania w sferze publicznej

Literatura wskazuje na różne podejścia do planowania w sferze publicznej (głównie w jednostkach terytorialnych), do którego zalicza się również planowanie przestrzenne. Są to nieraz bardziej akademickie ujęcia niż wyraźnie uświadomione podejścia praktyków, choć pola te są powiązane (uogólnienie praktyki, analiza przykładów na ujęcia teoretyczne). Klasyczne już ujęcie (Faludi, 1973) wyróżnia trzy typy podejścia:

- 1) racjonalistyczne i szerokok zakresowe (*rational comprehensive planning* – dalej zwane RCP),
- 2) usprawniające odcinkowo (*incremental*),
- 3) selektywno-przeglądowe (*mixed scanning*).

Rozwinięto je w niedawnej literaturze (The Revival, 2000) przez częściowe przeformułowanie (np. przypadek 2. to planowanie politycznie „satysfakcjonujące”) i uzupełniono o podejścia aktywizujące, oparte na współzależnościach między sektorami i szczeblami, ze społeczną i polityczną partycypacją (*pro-active and inter-active*) oraz dialogowo-komunikacyjne (*communicative and discursive*). Są one pokrewne i można je traktować jako podwarianty tego samego podejścia. Kilku autorów lansuje swoje syntetyzujące ujęcia, akcentując specyficzne cechy procesu uważane przez nich za kluczowy aspekt, takie jak: zdolność do koordynacji międzyorganizacyjnej (Alexander, 2000), decyzje wyborów operacyjnych (Friend 2000), partycypacja społeczna (Fisher, 2000). Brooks (2002) proponuje

systematykę podejść jak w tabl. 1.2. Spośród tych podejść dla planowaniu strategicznego odpowiednio jest tylko *racjonalistyczne* (RCP), choć spotkało się z krytyką (Faludi, 1986) i współcześnie można mówić o zmodyfikowanej jego wersji (Brooks, 2002).

Przeglądu kilku podejść (typów) planowania, w tym *obronnego* nazwanego planowaniem przez argumentowanie dokonał Kozłowski J. (1980), przeciwstawiając je planowaniu przestrzennemu nazwanym *tradycyjnym* i proponując planowanie *systemowe* (więcej o nim w pn. 2.5.2).

Analizując możliwość wykorzystania metodyki planowania strategicznego do planowania przestrzennego, Salet i Faludi (2000) sklasyfikowali podejścia do planowania jako: *instytucjonalne, komunikacyjne i interakcyjne*. To ostatnie łączy aspekty instytucjonalne i związane z komunikacją społeczną. Jego istotą jest współdziałanie wielu podmiotów, w tym władz, w układach sieciowych i z dużą rolą interakcji informacyjnych, a więc skutecznej komunikacji w różnych fazach planowania i zarządzania strategicznego. Podejście takie koresponduje ze wzrostem znaczenia rozwoju zrównoważonego w sensie społecznym, zakładającego bardziej równomierny (sprawiedliwy) dostęp do zasobów, w tym przestrzeni, instytucji i urządzeń miejskich.

Tablica 1.2

Podejścia do planowania i rola w nich planisty (schemat typologiczny)

System działań Sposób ujęcia przedmiotu	Scentralizowany	Zdecentralizowany
Racjonalistyczny	<i>Comprehensive rationality</i> Planista jako ekspert – „badacz sfery praktycznej”	<i>Advocacy</i> Planista jako „działacz polityczny”
Nieracjonalistyczny	<i>Incrementalism</i> Planista korygujący błędy polityki przez małe zmiany – „konfrontator”	<i>Communicative action</i> Planista jako „komunikator” usprawniający komunikację między aktorami systemu

Źródło: Brooks (2002)

Planowanie strategiczne postrzegane jest jako kierunek metodyczny, który mógłby zwiększyć efektywność planowania przestrzennego. Od początku lat 90. obserwuje się renesans podejścia strategicznego do planowania rozwoju miast wiązany z sukcesami tego podejścia w zarządzaniu firmami i ze wzrostem interwencji publicznej. Zauważa się i inny nurt, tworzenia przez grupy i podmioty sieci celowych działań, w których władza nie odgrywa roli kierowniczej bądź w ogóle nie uczestniczy. Odbiera to skuteczność sterowaniu za pomocą deterministycznych planów. Dominuje zarządzanie rozwojem przez co najwyżej kilka lat trwające projekty, będące najczęściej elementami programów średniookresowych. Te z kolei dość ogólnie nawiązują do strategii jako dokumentów o charakterze kierunkowym i partnerskim, a tylko czasem logicznie z nich wynikają. Dotyczy to nie tylko aktualnej sytuacji w Polsce, ale i w innych krajach UE (Lendzion, 2004).

1.4. Planowanie strategiczne w zarządzaniu rozwojem systemów przestrzennych

1.4.1. Planowanie strategiczne

Słowo *strategia*, w pierwotnym znaczeniu teoria i praktyka przygotowania i prowadzenia wielkich kampanii wojennych (Kopaliński, 1994), rozszerzyło swoje znaczenie na „przemyślany plan działań prowadzących do osiągnięcia jakiegoś istotnego celu, zwykle dość odległego, często w dziedzinie polityki, zarządzania lub ekonomii” (Inny, 2000). Definicji strategii jest więcej. Na brak pełnej zgodności w nich wskazuje m.in. Penc (1994) i Marchesnay (1994), który przytacza aż 32 definicje i wskazuje, jako powtarzające się, wątki dotyczące: długookresowości formułowanych celów, planowości w zaangażowaniu zasobów, orientacji na otoczenie, istotności powodowanych zmian.

Korzystając z definicji Gościńskiego (1982), Koźmińskiego i Zawiślaka (1982) oraz Penc (1994) można przyjąć, że *strategia* to pewna generalna koncepcja systemowego, długofalowego działania jej podmiotu wobec innych podmiotów i zmiennego otoczenia, oparta na uznanych wartościach, specyficzna dla danej sytuacji, obejmująca formułowanie i modyfikowanie celów oraz ogólnych sposobów ich osiągnięcia, bazujących na wewnętrznym potencjale sił i odpowiadających na najistotniejsze zewnętrzne szanse i zagrożenia. Systemowość oznacza tu m.in. uwzględnianie współzależności celów (dostrzeganie i wykorzystywanie powiązań między nimi) oraz spójność celów i działań. Strategią jest też nazywany plan, czyli zamierzony sposób działania o podanych wyżej odniesieniach i uwarunkowaniach. Strategia nie musi mieć jednak formy planu, mogą stanowić ją adaptacyjne, intuicyjne niejako zachowania jej podmiotu wobec wyzwań stawianych przez zmieniające się okoliczności (strategia *reaktywna*). Strategia jest tu rozumiana jako tryb zachowań wobec otoczenia, reakcje na jego zmiany, wykazujące pewne prawidłowości (Hübner, 1993, Stoner i Wankel, 1992). Korzystniejsza jest jednak strategia *rozmyślna*, tj. przygotowana w procesie planistycznym.

Stoner i Wankel (1992) podają za Hayesem i Wheelwrightem następujące główne **cechy strategii**:

- odległy horyzont czasu z punktu widzenia okresu potrzebnego do wykonania działań, jak i wystąpienia ich efektów;
- znaczny efekt ostateczny, istotny dla systemu;
- skupienie wysiłków na ograniczonej wiązce zamierzeń (tym samym ograniczenie zasobów dla innych zamierzeń);
- konsekwentny układ i wzajemne wspieranie się działań;
- wszechobecność – ukierunkowywanie szerokiego pasma działań (od przydzielania zasobów do codziennych operacji) i skłanianie wszystkich ogniw do działań w sposób wzmacniający strategię.

Parteka (2000) wskazuje jako atrybut strategii kreacyjne podejście do przyszłości, którego istotą jest, w odróżnieniu od podejścia kontynuacyjnego, poszukiwanie strategii alternatywnej wobec realizowanej. Jako najistotniejsze czynniki kreujące przyszłość autor wymienia: koncepcję, zasoby i wartości. Według Kuklińskiego (2005) myśl strategiczna powinna być: długookresowa, holistyczna, długiego trwania (uwzględniająca kontynuację i inercję procesów rozwojowych), teleologiczna (określająca i analizująca wiązki stałych i zmiennych celów definiujących charakter procesów prospektywnych) i decyzyjna (związana z podejmowaniem wielkich wyborów). „Powinna to być myśl punktów zwrotnych –

oświetlających te fragmenty procesu rozwoju, w którym następuje głęboka zmiana (...) czynników i sił napędowych” (Kukliński, 2005, s. 16).

Podmiotem strategii w omawianym tu przedmiocie w ustroju demokratycznym jest społeczność terytorialna reprezentowana przez demokratycznie wyłonioną i stosującą demokratyczne zasady zarządzania władzę, spełniającą rolę podmiotu sterującego. Jednak tylko pewien wycinek rzeczywistości jest przez nią sterowany bezpośrednio. Dominuje sterowanie pośrednie poprzez oddziaływanie na inne podmioty, nazywane tu polityką (lub politykami w określonych dziedzinach). By polityki były skuteczne, powinny być oparte na rozmyślnej strategii przygotowanej najlepiej wspólnie z innymi podmiotami mogącymi wspomóc realizację polityk. Czasem podmioty włączające się w proces planowania i realizacji strategii zalicza się do jej podmiotu. Formalnie jednak podmiotem jest władza. Natomiast w pełni wielopodmiotowy charakter może mieć strategia np. aglomeracji lub innego zespołu gmin lub powiatów. Strategia jest wyrazem możliwego do osiągnięcia konsensusu społecznego.

W zarządzaniu strategicznym w firmach wykształciło się wiele koncepcji, nurtów, szkół myślenia, podejść – zwanych nieraz na wyrost teoriami. Jedną z ich klasyfikacji związana jest z założeniami dotyczącymi m.in. istoty strategii, możliwości sterowania przez nią rozwojem organizacji, natury i własności otoczenia i możliwości wpływania na niego. Z tego punktu widzenia rozróżnia się **koncepcje zarządzania strategicznego** oparte na paradygmacie: 1) racjonalności strategicznej, 2) zachowań strategicznych. Koncepcje pierwszej grupy opierają się na założeniu, że możliwe jest skuteczne sterowanie rozwojem organizacji za pomocą strategii, w tym możliwe jest określenie przyszłych stanów otoczenia, które nie ma charakteru deterministycznego. Główną pozycję zajmują tu koncepcje (szkoły, podejścia): planistyczna i pozycyjna. Planistyczne podejście cechuje: koncentracja na tworzeniu i ocenie strategii (wybór i wdrożenie w niewielkim stopniu są przedmiotem zainteresowania), kompleksowe ujęcie problematyki rozwoju z perspektywy naczelnego kierownictwa, sformalizowana, uporządkowana procedura i stosowanie metod ilościowych. Strategia traktowana jest jako plan działania. Koncepcje drugiej grupy zakładają, iż nie jest możliwa budowa i zastosowanie skutecznej strategii w postaci planu działania, gdyż otoczenie jest niepewne. Za efekt uznaje się sam proces budowy strategii. Pozwala on lepiej poznać otoczenie i zasoby, doskonalą system informacji i metody podejmowania decyzji. Strategią jest zbiór zasad działania powstających w niesformalizowanym procesie, w dużym stopniu oddolnie. Duże znaczenie ma koncepcja zarządzania strategicznego przez uczenie się, oparta na myśleniu systemowym. Według Mintzberga należy mówić raczej o myśleniu, niż planowaniu strategicznym. Nie odrzuca się roli planowania i planów, lecz poszukuje nowego ich znaczenia (Pierścionek, 2003).

Mimo iż tej drugiej grupie koncepcji przyznać trzeba dużo racji, w zarządzaniu strategicznym w sferze publicznej zastosowanie ma głównie szkoła planistyczna, choćby ze względu na konieczność uchwalenia strategii w formie dokumentu, a więc najlepiej planu. Procedura tworzenia strategii uległa w adaptacji do sfery publicznej modyfikacjom, zwłaszcza przez rezygnację z metod ilościowych. Można rozpatrywać również zastosowanie elementów szkoły zasobów i kompetencji opisywanej m.in. przez Oblója (2007).

Planowanie strategiczne to proces formułowania i modyfikacji strategii. Według Wierzbolowskiego (1989) jest ono metodą ustalania celów i określania sposobów ich osiągnięcia z punktu widzenia adaptacji organizacji do prognozowanych przyszłych stanów otoczenia i związanych z nimi wyzwań rozwojowych (możliwości i zagrożeń). Według Klasiaka (Planowanie 1993) planowanie strategiczne związane jest z imperatywem nienaruszal-

nego porządku wartości i ciągłości realizacji autonomicznych celów w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu, a wyróżniają go następujące cechy:

- autonomia decyzyjna podmiotu planowania i jego kreatywność w formułowaniu i rozwiązywaniu problemów, łącznie z motywacją i wolą stanowiące o zdolnościach do inicjowania endogenicznych procesów rozwoju i ich kojarzenia z procesami wymuszonymi przez otoczenie;
- postrzeganie przedmiotu planowania jako systemu złożonego z organizacji i jej otoczenia, z czego wynika:
 - interaktywność – koncentracja na relacjach z otoczeniem i procesach będących pod jego silnym wpływem,
 - globalność – całościowe widzenie organizacji i rozwiązań strategicznych;
- specyfika warsztatu planowania, głównie w zakresie procedur i narzędzi:
 - pobudzających twórcze myślenie i ciągłe uczenie się w zakresie doskonalenia metod i rozwijania wiedzy o przedmiocie planowania,
 - ukierunkowanych na wyprzedzające rozpoznanie otoczenia i ocenę ex ante skutków tworzonych rozwiązań,
 - służących diagnozowaniu dysfunkcji i konfliktów, w tym konfliktów wartości.

Wierzbowski (1989) za Ackoffem jako wyróżnik planowania strategicznego przyjmuje trwałość skutków decyzji podejmowanych w jego wyniku. Gościński (1982) nazywa rozmytym podejście Ackoffa, według którego im więcej funkcji spełnia plan, im bardziej długotrwałe są jego skutki i im trudniej je odwrócić, tym bardziej planowanie jest strategiczne. Za Janteshem wskazuje jako wyróżnik planowania strategicznego stawianie celów osiągalnych po okresie objętym planem⁹⁾. Jeśli jednak formułowanie tych celów uzna się również za element planowania, to z tej koncepcji definicyjnej można wywnioskować, iż planowanie strategiczne może mieć dla różnych treści różny horyzont: najdłuższy – dla najbardziej ogólnych celów, i krótszy – dla bardziej skonkretyzowanych celów i sposobów ich osiągnięcia. Znajduje to potwierdzenie w praktyce planistycznej, np. w formułowaniu wizji dla horyzontu znacznie dłuższego niż pozostałych treści.

Godny uwagi jest inny jeszcze rodzaj zróżnicowania stopnia ogólności treści strategii, powiązany ze zróżnicowaniem stopnia ich stałości (trwałości). Według definicji Penca (1994) strategia to koncepcja działania polegająca m.in. na formułowaniu celów i ich modyfikacji w zależności od zmian zachodzących w otoczeniu. Wynika z tego, że modyfikacje te nie muszą oznaczać zmiany strategii, jeśli odbywają się w ramach zaplanowanej koncepcji. Koncepcja ta może zawierać np. pole dopuszczalnej modyfikacji i warunki, przy których zaistnieniu powinna ona nastąpić. Oznacza to, że strategia może zawierać dwa poziomy treści: 1) nadrzędne – ogólniejsze i stałe – ową koncepcję oraz 2) treści pozostałe, a wśród nich treści o pewnym polu zmienności bądź zbiory treści alternatywnych. Koreponduje z tym tworzenie planów „na wszelki wypadek” (*contingency plans*) proponowane w niektórych modelach planowania strategicznego, np. Gupa i Ledermana – omawianych przez Klasika (Planowanie, 1993).

Jakkolwiek strategia nie może być oderwana od uzasadniających ją planów struktury (Planowanie, 1993), jest ona sposobem działania jej podmiotu, jej plan jest zatem planem działania¹⁰⁾.

⁹⁾ Nazywa ten typ celów *zamierzeniami* i przypisuje im angielski termin *objectives*.

¹⁰⁾ Dlatego nie jest prawidłowe sformułowanie *strategia rozwoju gminy*, choć często używane. Poprawnie byłoby np. *strategia wspomagania rozwoju gminy*, *strategia równoważenia rozwoju gminy*.

Według Klasika plan strategiczny tworzą trzy typy treści: opisowe, diagnostyczne i decyzyjne, co różni plan strategiczny od strategii, której pojęcie najbliższe jest treściom decyzyjnym planu (Planowanie, 1993). Przedmiotem zainteresowania niniejszej pracy są tylko strategie przybierające formę planu. Dlatego tu strategia jest tożsama z planem strategicznym i pojęcia te stosowane są zamiennie.

Tablica 1.3

Wybrane cechy poszczególnych rodzajów planów

Cechy	Plan		
	strategiczny	operacyjny	taktyczny
Złożoność – liczba zmiennych	bardzo duża	duża	mała
Charakter czynności planistycznej	twórczy	bilansujący i alokacyjny	odtwórczy, postępowanie według wytycznych
Horyzont czasu	odległy	krótkookresowy	bliski lub bardzo bliski
Procesy objęte planem	stochastyczne	propabilistyczne	na ogół zdeterminowane
Poziom agregacji	wysoki	średni	niski

Źródło: Gościński (1982, s. 194), z modyfikacją autora

Tablica 1.4

Planowanie strategiczne a operacyjne

Planowanie strategiczne	Planowanie taktyczne (lub operacyjne)
dotyczy interakcji z otoczeniem	dotyczy przekształcania zasobów wewnętrznych
ma do czynienia z sytuacjami problemowymi, tj. trudnymi do rozwiązania za pomocą posiadanej wiedzy, wymagającymi znalezienia sposobu rozwiązania	polega na umiejętnym zastosowaniu wiedzy i znanych sposobów
koncentruje się na robieniu właściwych rzeczy	koncentruje się na robieniu ich we właściwy sposób (sprawność)
autonomicznie formułuje warianty celów bazujących na wartościach i wariantach przyszłego otoczenia oraz dokonuje wyboru celów formułuje warianty sposobów osiągnięcia celów, łącznie z procedurą ich porównań i ocen	przekłada cele strategiczne na cele pośrednie i cząstkowe (operacyjne), sekwencje czynności, zadania i działania do wykonania w ściśle przewidzianym czasie oraz warunki, które muszą być dotrzymane przy ich realizacji
określa zasoby niezbędne do osiągnięcia celów oraz sposoby ich pozyskania, rozmieszczenia i użytkowania	określa przydział zasobów stosownie do zadań oraz ustala reguły efektywnego ich wykorzystywania
ma charakter deklaracyjny	ma charakter deklaracyjno-proceduralny, odpowiadając na wszystkie 4 pytania: kto? co? kiedy? jak?

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Gościński, 1982, Wierzbolowski, 1989, Stoner i Wankel, 1992)

Planowanie na poziomach niższych niż strategiczny nazywane bywa **planowaniem operacyjnym**, czasem – taktycznym – zamiennie lub jako odrębny poziom. Niektórzy autorzy planowanie taktyczne sytuują w hierarchii powyżej operacyjnego, niektórzy – poniżej, i to wydaje się słuszne jako zgodne z hierarchią w wojskowości – źródle tych pojęć. Najczęściej poziomu taktycznego nie wyróżnia się.

Stoner i Wankel (1992) rozróżniają następujące **rodzaje planów operacyjnych**:

— jednorazowe:

- *programy* – obejmujące względnie duże zbiory działań, określające: główne etapy, kolejność i termin wykonania każdego etapu, jednostki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne za to wykonanie,
- *projekty* – mniejsze, wydzielone części programów, o ograniczonym zakresie i wyraźnych dyrektywach co do zadań i czasu¹¹⁾,
- *preliminarze finansowe* – składniki programów i projektów lub samodzielne plany – narzędzia wyboru i koordynacji innych działań (sporządzając preliminarze, decyduje się o przeznaczenia środków na alternatywne działania);

— trwale obowiązujące:

- *wytyczne polityki* – ogólne wskazówki przy podejmowaniu decyzji, kierunkujące myślenie decydentów, wyrażające m.in. pole decyzji dopuszczalnych,
- *procedury* – szczegółowe instrukcje dotyczące sposobu wykonania serii czynności realizowanych często lub systematycznie,
- *reguły* – najkonkretniejsze formy trwale obowiązujących planów, stanowiące obowiązek lub zakaz podjęcia określonego działania w danej sytuacji.

W praktyce planistycznej Polski i innych krajów UE podstawowym modułem wśród planów operacyjnych jednorazowych stał się *projekt*. Pojęcie programu funkcjonuje w zakresach zróżnicowanych, jako powiązane ze sobą (np. wspólną dziedziną, celem lub miejscem):

- zbiory projektów – już zdefiniowanych albo potencjalnych, które sformułowane zostaną w dalszym procesie planistycznym przez ten sam podmiot (np. gminę) lub inne podmioty; w tym ostatnim przypadku program (np. na poziomie kraju lub województwa) ma charakter ram określających m.in. cele, budżet, podmioty uprawnione do zgłaszania projektów, typy i cechy projektów, kryteria ich oceny;
- zbiory projektów i planów trwale obowiązujących definiujących ciągłe działania.

Tworzenie programów i projektów zwane jest nieraz programowaniem.

Wobec komplementarności planowania strategicznego i operacyjnego Klasik i Frenkiel (Planowanie 1993) wskazują na umowność granicy między nimi. Wyznacza ją zapis planu strategicznego, zawierający nie tyle opisy konkretnych rozwiązań (przedsięwzięć, działań), co reguły określające obszar ich poszukiwań. Plan strategiczny nie może być zlepkiem rozwiązań taktycznych, z drugiej strony ogólność treści nie może być barierą przekładu na działania operacyjne.

Opierając się na powyższym można sformułować następującą listę **cech strategii i planowania strategicznego**, stanowiących jedną z grup przesłanek oceny i modyfikacji metod planowania. Są to:

- nadrzędność w systemie planowania,

¹¹⁾ Odpowiednik *projektu* w sferze realnej nazywa się w tej pracy po polsku *przedsięwzięciem*, termin *projekt* rezerwując na jego plan operacyjny.

- długookresowość (planowania, a często też długi czas trwania planowanych działań i oczekiwania na ich efekty),
- autonomia podmiotu – możliwość wyboru i zmian celów,
- normatywność – imperatyw nienaruszalnego porządku wartości,
- imperatyw ciągłości realizacji autonomicznych celów w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu,
- podmiotowy charakter (własne postępowanie – plan działania),
- orientacja na inne podmioty,
- orientacja na otoczenie (interaktywność),
- bazowanie na własnych siłach i szansach w otoczeniu, uwzględnianie słabości i wewnętrznych zagrożeń,
- orientacja procesowa – uwzględnianie zmienności, niepewności, uczenie się, otwartość na zmiany (sytuacyjność),
- konieczność wyborów celów i zamierzeń,
- koncentracja zasobów i środków,
- konsekwencja (konsekwentny układ, wzajemne wspieranie się działań),
- istotność zmian, nieodwracalność skutków decyzji,
- decyzje dotyczące kluczowych zagadnień,
- sytuacje problemowe jako przedmioty zadań do rozwiązania w procesie planistycznym,
- nieokreślona liczba możliwych alternatyw,
- koncepcyjność,
- kreatywność,
- kompleksowość i wszechstronność (realizacja planowania z perspektywy całej organizacji i traktowanie jej jako układu segmentów wzajemnie komplementarnych).

Planowanie mające wszystkie powyższe cechy można nazwać w pełni strategicznym. Częsty brak lub niski stopień spełnienia niektórych cech nie odbiera charakteru strategicznego, gdyż cechę tę można uznać za stopniowalną. Wiąże się to też z różnicami w podejściach i definicjach planowania strategicznego. I tak np. w niektórych typologiach podejść do planowania rozwoju lokalnego prezentowanych w literaturze zagranicznej planowanie strategiczne (inaczej *proaktywne*) rozumiane jest wężiej, jako ustalanie sekwencji działań prowadzących do urzeczywistnienia długookresowej wizji. Inne typy podejść to: planowanie przyciągające (*recruitment planning*), zwane *reaktywnym*, dotyczące tworzenia warunków dla pozyskania inwestorów, planowanie *impaktywne* (*reaktywne*) i planowanie w warunkach nieprzewidywalności zdarzeń (*contingency planning*), zwane też *interaktywnym*, przygotowujące programy na różne wyspekulowane scenariusze (Markowski, 1999, Blakely i Bradshaw, 2002). Ostatni typ ma cechy podejścia strategicznego, a dwa pierwsze występują też jako typy strategii¹²⁾.

1.4.2. Formy planowania strategicznego w polskich gminach

Podstawową formą planowania strategicznego w Polsce na poziomie gmin jest sporządzenie po raz pierwszy, a następnie aktualizacja (rzadziej ponowne sporządzenie od podstaw) strategii rozwoju, przybierających postać planów strategicznych – dokumentów uchwalanych przez władze gmin. Charakter pogranicza planowania strategicznego i operacyjnego mają przygotowania do podejmowania decyzji strategicznych, np. studia lokaliza-

¹²⁾ Rozważania nad typologią strategii organizacji publicznych prowadziła też Koźuch (2003).

cyjne, procedury ocen oddziaływania na środowisko (OOS) i inne analizy operujące treściami na poziomie operacyjnym. Taki pograniczny charakter mają też plany programujące przedsięwzięcia.

Wielu autorów, m.in. Frankowski i Topczewska (1998), Ziółkowski (1998) i Zuziak (1999), zalicza też do planów strategicznych *studia uikzp* jako określające ich politykę przestrzenną. Według Sztandy (2003) *studium* przyjmuje rolę strategii uruchamiania lokalnych zasobów przestrzeni i eliminacji przestrzennych barier rozwoju. Jednak *studia* te mają tylko niektóre cechy planów strategicznych. Nadaje im je do pewnego stopnia długi horyzont czasu i przedmiot – przestrzeń, której zmiany często są istotne dla rozwoju i w dużym stopniu nieodwracalne – co stanowi cechy strategii. Według Rozporządzenia (2004), *studium*, ustalając kierunki zmian (w strukturze przestrzennej, rozwoju infrastruktury...) i zasady (ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego...), określa dopuszczalny zakres zmian i wytyczne do określania zasad (zmian struktury, zagospodarowania, użytkowania, ochrony ...) w planach miejscowych. Ma zatem charakter ramowy dla planów operacyjnych, co również jest cechą planów strategicznych.

Wypracowano różne **formuły studium**, jeszcze na bazie ustawy z 1994 r. Omawia je m.in. Topczewska (1999) i Bańkowska (2004). Przeważa formuła zbliżona do dawnych planów ogólnych, określająca użytkowanie terenów i elementy zagospodarowania: infrastrukturę i niektóre cechy zabudowy. Inną formułą *studium* (ale stosowaną przeważnie komplementarnie), jest określanie typów polityk zapisywanych często jako kierunki przekształceń w poszczególnych obszarach, np. modernizacja, kreacja, dopełnienia, rewitalizacja, ochrona (Projekt, 2004). Treści takie mają pewne cechy planu działania¹³⁾. Topczewska (1999) wskazuje próby i przykłady ujmowania *studium* w formie planu strategicznego, stwierdza też, że taka forma sprawia trudności projektantom i spotyka się z niezrozumieniem władz.

Przeważnie *studium uikzp* brak jest wymiaru czasowego, co należy do najistotniejszej spośród brakujących cech planu rozwoju i planu działania, a zatem i planu strategicznego¹⁴⁾. Na ten brak w *studiach* zwraca uwagę Furman (I co dalej, 2005), widząc politykę przestrzenną jako koordynację w czasie, czyli określanie kolejności otwierania terenów inwestycyjnych poprzez kolejność i terminy realizacji elementów infrastruktury i sporządzania planów miejscowych. Również według Lorenza (2002) *studium* ma ukazać wymiar przestrzenny procesów rozwojowych, a więc łączyć aspekt przestrzenny z czasowym.

Według innych poglądów wymiar czasowy określać ma strategia realizacji polityki przestrzennej, zwana też strategią rozwoju przestrzennego, przewidywana jako następstwo, a nie element *studium*. Według tych poglądów na całość planowania strategicznego składa się sporządzanie: całościowej strategii, *studium uikzp* i strategii realizacji polityki przestrzennej (Strategia, 1996).

Nawiązując do zróżnicowania planów według Faludiego (1973), orientację *studium* określić należy jako modelową, podczas gdy plan strategiczny ma orientację procesową (rys. 1.2). Z wyjątkiem nielicznych przypadków *studium* brak jest elastyczności (w tym np. wariantów „na wszelki wypadek”, odłożonych decyzji), sytuacyjności (otwartości na zmiany)¹⁵⁾ i innych cech związanych z uwzględnianiem niepewności – czyli cech, które już

¹³⁾ Na elementy i cechy planu rozwoju i planu działania wskazują niektóre sformułowania ustawy odnoszące się do *studium* (kierunki zmian ..., kierunki rozwoju ..., obszary, na których rozmieszczone będą ..., obszary, dla których gmina zamierza sporządzić ...).

¹⁴⁾ Nie zmniejsza tego braku fakt, że w wielu kompleksowych strategiach też ich nie ma.

¹⁵⁾ Wypowiedzi niektórych planistów wskazują, iż orientację modelową *studiów* utrwala badanie przez administrację wojewody zgodności z prawem, w tym zwłaszcza sprawdzanie, czy *studium*

dawno postulowali wprowadzić do planowania przestrzennego, w opozycji do jego tradycyjnej formy, m.in. Regulski (1976, 1981, 1986), Kochanowski (1978), Kozłowski (1980), Malisz (1981, 1984).

W *studium* nie zawsze są odwołania do wartości i cele – przy czym nie muszą być one w nim formułowane, jeżeli gmina ma strategię, wystarczy korzystanie z nich. Jeśli strategii (kompleksowej lub tzw. społeczno-gospodarczej) nie ma, pożądane jest i nieraz stosowane w praktyce formułowanie elementów strategii, w tym celów, w ramach prac nad *studium* (Studium, 1996).

Z powyższego wynika, że często w gminie brak strategicznego planowania przestrzennego, a więc i strategii przekształceń przestrzeni będącej częścią strategii kompleksowej. Lukę tę w pewnym tylko stopniu zapełnić mogą wspomniane strategie realizacji polityki przestrzennej (Strategia, 1996), czy strategie rozwoju przestrzennego obszarów problemowych miasta, o których pisze Lorens (2002). Te ostatnie dotyczą kompleksowej restrukturyzacji obszarów opartej na integracji działań ekonomicznych i regulacji przestrzennych. Wykonywane są na zlecenie władz samorządowych lub innych podmiotów, np. firm developerskich, przeważnie przez wysoko wyspecjalizowane zespoły ekspertów, ale nieraz przy niskim poziomie uspołecznienia, co bywa przyczyną konfliktów. Wymienione rodzaje planowania zawierają tyle elementów planowania operacyjnego, że można nazwać go strategiczno-operacyjnym.

Cechy zmian zachodzących w przestrzeni, zwłaszcza w zagospodarowaniu przestrzennym, w tym trwałość i nieodwracalność wielu z nich, korespondują z cechami stanowiącymi wyróżniki strategii, uzasadniając potrzebę planowania strategicznego w sferze gospodarki przestrzennej. Do cech tego planowania należy bowiem długi horyzont objęty planem, często też długotrwałość planowanych działań. Z drugiej strony do istoty strategii należy elastyczne reagowanie na zmiany. Można dostrzec w tym pewną sprzeczność, której zapobiec powinny metody planowania.

Pojawia się pytanie o wymiar strategiczny w planowaniu przestrzennym – co jest jego wyróżnikiem? Nie może nim być tylko trwałość i nieodwracalność powodowanych zmian, ponieważ wiele zmian regulowanych przez to planowanie ma charakter nieodwracalny. W największym stopniu dotyczy to przestrzeni fizycznej, ale i teoretycznie odwracalne zmiany funkcjonalne i prawne często ulegają utrwaleniu. Za wyróżnik wymiaru strategicznego można uznać trwałość zmian w powiązaniu z ich istotnością, o tej zaś może decydować rozległość danej zmiany i zmian przez nią wywołanych.

1.5. Kryteria i sposób oceny metod planowania

Następne rozdziały zawierają opisy metod i aspektów metodycznych poddawanych ocenie. Podstawę (przesłanki i kryteria) ocen metod oraz formułowania wniosków i określania kierunków modyfikacji metod stanowią:

- cechy gmin jako systemów przestrzennych,
- cechy i zasady rozwoju zrównoważonego,
- przejawy i przyczyny braku rozwoju zrównoważonego, które wynikać mogą z metod planowania strategicznego,
- cechy strategii, planów strategicznych i planowania strategicznego.

pozwala na jednoznaczne stwierdzanie zgodności z nim miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Ocenie podlega zgodność metod z powyższymi cechami. Ich powiązania przedstawiono przez zestawienia w tablicach. Z konfrontacji ze sobą powyższych przesłanek wynikają **problemowe sytuacje planistyczne**. Metody planowania powinny wziąć je pod uwagę. Są to:

- wielorakość i wieloaspektowość skutków rozpatrywanych rozwiązań (jednocześnie pozytywne i negatywne) oraz trudność ich oceny,
- trudność uwzględniania licznych uwarunkowań i skutków podejmowanych decyzji z powodu ich wielości, niedostatku świadomości, trudności percepcji i niedostatku narzędzi ją ułatwiających,
- dokonywanie wyborów w sytuacji niepełnej znajomości przyszłych uwarunkowań i skutków, w tym przyszłej oceny społecznej,
- dokonywanie wyborów wielokryterialnych, a zarazem akceptowalnych,
- brak lub trudność akceptacji niektórych rozwiązań przez część uczestników procesu planistycznego i decyzyjno-politycznego,
- niezgodność między potrzebą uwzględnienia długiego horyzontu rozwoju zrównoważonego i planowania strategicznego a malejącą wraz z wydłużaniem horyzontu wiarygodnością prognoz,
- możliwa niezgodność między właściwą dla rozwoju zrównoważonego harmonizacją a właściwą dla strategii koncentracją zasobów wymagającą selekcji celów,
- ogólność planowania strategicznego ułatwiająca dokonywanie wyborów, ale ograniczająca konkretność i precyzję w analizie uwarunkowań, a przez to np. odsuwająca ujawnianie się konfliktów,
- długotrwałość planowanych działań a potrzeba elastycznego reagowania na zmiany,
- potrzeba planowania jednocześnie struktur, procesów i działań – komplikująca materię i charakter planowania.

Poza tym zauważyć można niezgodność między zasadami rozwoju zrównoważonego wymagającymi spojrzenia długookresowego, uwzględniania wielu aspektów i zależności oraz podobnie długookresowego spojrzenia w planowaniu strategicznym a tendencją zmian w planowaniu, takimi, jak: odchodzenie od wielkich systemowych ujęć, skracanie horyzontu, operacjonalizacja, kwestionowanie RCP m.in. jako odpowiedź na jego wady (niemożność poznania wszystkich aktualnych potrzebnych zmiennych, tym bardziej niemożność przewidywania przyszłych stanów, niepełna znajomość zależności). Powyższe sytuacje problemowe są kolejną grupą kryteriów oceny metod poprzedzanej analizą, jak sytuacje te można rozwiązać.

Ostatnią grupą kryteriów oceny metod są **cechy dobrego planu** podane przez Kotarbińskiego (1961, 1970). Niemal wszystkie można odnieść do planowania strategicznego:

- *Celowość*.
- *Wykonalność*, w tym *zgodność wewnętrzną*: *niesprzeczność* jako minimum, a pożądana *spójność* (konsekwencja), która jest tym większa, w im większym stopniu składniki sobie pomagają i w im mniejszym przeszkadzają.
- *Giętkość* (plastyczność) dalej zwana *elastycznością*, którą może zapewnić pozostawienie wyboru w obrębie pewnej amplitudy możliwości, w tym swobodna alternatywność (w sytuacji B1 – zachowanie A1, w sytuacji B2 – zachowanie A2 itd.).
- *Szczegółowość* należy ograniczona.
- *Długodystansowość* stosowna do stanu wiedzy.
- *Operatywność*, na którą składa się *czytelność* (komunikatywność).
- *Racjonalność* – plan jest tym bardziej racjonalny, im lepiej uzasadniony, im poważniej okazana jest jego celowość i wykonalność oraz największa w danych okolicznościach

możliwa sprawność, im poważniej jego elementy są ugruntowane poznawczo, oparte na właściwych informacjach dotyczących danych faktycznych i zależności, na których opiera się przewidywanie.

- *Kompletność* oznaczająca, że plan powinien zawierać wszystko, co jest konieczne do osiągnięcia celu.
- *Sprawność* – ogół walorów prakseologicznych. Plan winien stanowić całość organiczną, której części funkcjonują zgodnie dla wspólnego celu.

Rozdział 2

OGÓLNE METODY PLANOWANIA STRATEGICZNEGO

2.1. Pojęcie i składniki metody

Metoda „jest to sposób wykonywania czynu złożonego, polegający na określonym doborze i układzie jego działań składowych, a przy tym uplanowany i nadający się do wielokrotnego stosowania” (Kotarbiński, 1982, s. 78). Według Góralskiego (Zadanie, 1977), metodę rozwiązywania zadań charakteryzują następujące składniki:

- 1) opis proceduralny metody, tj. wyszczególnienie i charakterystyka stadiów procesu oraz charakterystyka układu i współzależności tych stadiów,
- 2) wykaz działań, których podjęcie sprzyja sprawnemu pokonaniu określonego stadium procesu,
- 3) wykaz dyrektyw obowiązujących w trakcie całego procesu, określających pożądane postawy rozwiązującego albo reguły wartościowania.

Ostatni składnik będzie dalej nazywany **zasadami**, a działania wymienione w 2. z powyższych punktów – **metodami szczegółowymi**. Bobrowski (1981) przez **metodę planowania** (gospodarczego) rozumie merytoryczny sposób przetwarzania zasobu danych na decyzje, a **procedurą** nazywa organizację procesu budowy planu, w toku którego używane są różne metody. Tak rozumiane metody, których wiele stosuje się w poszczególnych stadiach procesu planistycznego, odpowiadają metodom szczegółowym. Za elementy metod uznano też rodzaje pozyskiwanych i przetwarzanych informacji i tworzonych treści, ich zakres, stopień szczegółowości i sposoby zapisu oraz ich źródła i sposoby pozyskiwania, przypisując je do metod ogólnych albo szczegółowych, zależnie od poziomu szczegółowości opisu.

Za **metody ogólne** planowania strategicznego uważa się:

- procedurę czynnościową formułowania planu obejmującą kolejność działań ujętych w *stadia* (*etapy* i najbardziej ogólne *fazy*¹⁶⁾) i *nurty* oraz powiązania między nimi,
- organizację prac planistycznych od strony podmiotowej (autorzy i inni uczestnicy procesu, ich rola i zadania),
- ogólne zasady i założenia metodyczne, ogólne cechy – dotyczące całości procesu.

Organizację prac planistycznych opisano zbiorczo dla wszystkich form planowania. Pozostałe aspekty metod ogólnych zostały opisane jako:

- ogólna procedura formułowania kompleksowego planu strategicznego,
- elementy planowania ciągłego i inne działania w procesie realizacji strategii, w tym wybrane metody średniookresowego planowania strategiczno-operacyjnego,
- współdziałanie planowanie strategicznego i przestrzennego na poziomie strategicznym.

Metody szczegółowe mają różny poziom szczegółowości i kompleksowości. Niektóre dotyczą małego wycinka działań, inne mają charakter bardziej uniwersalny i stosowane są

¹⁶⁾ Rozróżnienie ma charakter umowny, gdyż ze znaczeń słów nie wynika zróżnicowanie ogólności. Czynności najniższego poziomu nazwano krokami, lecz nie operuje się nimi w opisach ogólnej procedury.

w różnych fazach planistycznych, jak np. metoda scenariuszy, analiza strukturalna, gra uczestników. Niektóre metody wykraczają poza jedną fazę planistyczną, np. studia krajo-brazowe, gra uczestników, metoda (zwana też podejściem) SWOT. Metod, które tak jak ta, są wyrazem pewnego podejścia, jest więcej. Wymaga to zapewnienia spójności.. Wielość podejść i metod rodzi potrzebę koordynacji, interpretacji i przekładania pojęć z języka jednej metody na inną. Wzmacnia to rolę ekspertów. Jako najszerszej pojęte metody zostały też potraktowane pewne aspekty metodyczne (jak np. kryteria ocen, cechy celów, skala mapy).

2.2. Ogólna procedura formułowania kompleksowego planu strategicznego

Na procedury formułowania strategii w jednostkach samorządowych wpływ miały procedury związane z planistyczną koncepcją zarządzania strategicznego w firmach. Modele procedur opisuje bardzo wielu autorów, m.in. Ghosh, Gup, Lederman, Shirley, Green i Jones, Whittaker – przytaczani przez Klasika (Planowanie 1993), Godet (1979, 1985), Stoner i Wankel (1993), Pierścionek (2003), Oblój (2007). Wymieniają oni różną liczbę różnie nazywanych elementów składowych (faz, etapów). Na ich sekwencyjny lub iteracyjny tryb realizacji zwraca uwagę Pierścionek (2003). Wielu autorów prezentuje schematy blokowe lub inne poglądowe formy zapisu modelu planowania. Marchesnay (1994) przedstawia dość złożony 20-elementowy schemat blokowy, charakteryzujący przebieg procesu planowania strategicznego, określony przez autora jako uproszczony model, a inspirowany o wiele bardziej złożonymi modelami Ansoffa. Opisy i schematy blokowe planowania strategicznego w lokalnych jednostkach samorządowych poziomu podstawowego przedstawiają m.in. eksperci EWG (Zatrudnienie, 1992), Gordon (1998) i Brooks (2002), a z autorów polskich – m.in. Wysocka i Koziński (1992), Broł (1999), Prusek (1993), Polski (1993a), Ziółkowski (1995), Wysocka (1998), Noworól (1998), Klasik i Kuźnik (1998), Domański T. (1999), Biniecki i Szczupak (2001), Drobniaak i Frenkiel (2001) oraz Kot (2003), który dokonuje uogólnień i podaje wyniki badań ankietowych na temat stosowania metod¹⁷⁾.

Porównanie etapów różnych procedur planowania strategicznego dokonane w tabl. 2.1 i 2.2 wskazuje, że część elementów powtarza się w różnych modelach, część jest komplementarna. Niektóre różnice polegają na rozwinięciu i eksponowaniu treści w innych modelach ujętych bardziej ogólnie. Istotna różnica między procedurami dotyczy kolejności działań, zwłaszcza miejsca formułowania celów lub innych kategorii wyrażających wartości i wolę podmiotu. Miejsce to jest na początku procedury albo po diagnozie i prognozach, niekiedy w obu tych miejscach. Różnica ta wiąże się z hierarchiczną naturą celów. Cele formułowane na początku procesu są bardziej ogólne, nawiązują do wartości, są podstawą określania kryteriów diagnozowania. Cele formułowane później są bardziej skonkretyzowane, uwzględniają rozpoznane problemy i ewentualne możliwości ich rozwiązania. W modelu, który przedstawił Marchesnay (1994), cele występują w trzech miejscach: jako

¹⁷⁾ Procesy budowy strategii rozwoju zrównoważonego regionów oraz gmin miejskich i wiejskich opisano też w serii poradników poświęconych budowie programów ekorozwoju zgodnego z Agendą 21, pod redakcją merytoryczną Borysa, w tym (Borys, 1998 – informacje ogólne, Borkowska-Domańska i Jasinkiewicz, 1998 – gminy miejskie, Krukowska-Szopa i Ruszlewicz, 1998 – gminy wiejskie).

„filozofia celów”, cele zweryfikowane i cele w planie strategicznym. Model ten zakłada powroty do wcześniejszych etapów dla zapewnienia spójności i wykonalności planu.

Tablica 2.1

Elementy procedur planowania strategicznego firm według wybranych autorów

Ghosh	Gup	Shirley	Lederman	Stoner i Wankel
Postrzeganie potrzeb i problemów istniejących i przyszłych	—	—	—	—
—	Określenie misji i celów	—	—	Formułowanie celów (analiza roli; misja, wartości, zadania)
				Identyfikacja aktualnej strategii
Ocena sytuacji na tle otoczenia: – rozpoznanie i ocena otoczenia, – ocena wewnętrzna	Badanie wewnętrznych warunków (siły i słabości) i otoczenia (czynniki, trendy; potencjalne szanse i zagrożenia)	Analiza otoczenia (zagrożeń, szans) oraz wartości i słabości organizacji	Ocena środowiska zewnętrznego (analiza trendów, szanse i zagrożenia) Ocena zasobów: siły i słabości	Analiza otoczenia Analiza zasobów, identyfikacja silnych i słabych stron Identyfikacja strategicznych okazji i zagrożeń
—	Pomiar luki między obecną a pożądaną pozycją	—	—	Ustalenie zakresu potrzebnych zmian strategii (prognoza skutków kontynuacji, stwierdzenie ewentualnej luki między nimi a zadaniami wynikającymi z celów)
	—	—	Wyznaczanie kierunku: wizja, misja, cele	—
Badanie alternatyw: – sformułowanie celów, – wybór strategii, – rekomendacja kierunków działania	Opracowanie alternatywnych strategii (podstawowe programy działania, plany „na wszelki wypadek”)	Tworzenie i ocenianie alternatyw	Rozpoznanie alternatyw postępowania przy uwzględnianiu alternatywnych przyszłych warunków	Podejmowanie strategicznych decyzji: – identyfikacja wariantów strategicznych, – ocena i wybór
		Wybór strategicznych kierunków	Wybór planu podstawowego i planów „na wszelki wypadek”	

— brak odpowiednika występującego na tym etapie w innych procedurach

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Stoner i Wankel, 1992, Planowanie, 1993)

Tablica 2.2

Elementy procedur planowania strategicznego obszarów według wybranych autorów

Wysocka (1998)	Prusek (1993)	Polski (1993a)	Borys (1998)	Brol (1999)	Biniecki i Szczupak (2001)
—	—	Wstępne określenie celów generalnych	Sformułowanie wizji i celów: nadrzędnego i bezpośrednich	—	Analiza aksjologiczna: – analiza uczestników, – wizja (wartości i oczekiwania), – priorytety (domeny aktywności)
Diagnoza prospektywna: determinanty rozwoju, czynniki wpływające na warunki życia, ocena stanu istniejącego (zagrożenia i szanse)	Diagnoza sytuacji (wewnętrznej) i otoczenia	Diagnoza prospektywna stanu i relacji z otoczeniem z punktu widzenia celów	Analiza sytuacyjna: – podmiotów, – SWOT	Diagnoza prospektywna, w tym: ocena procesów rozwoju w przeszłości i możliwości rozwoju, SWOT	Diagnoza strategiczna – zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania rozwoju: – scenariusze otoczenia, – wewnętrzne potencjały rozwojowe, – kluczowe problemy rozwoju
Problemy rozwoju	—			Macierze problemowe	
Scenariusze szans i zagrożeń (pole działania) Wizja	Studia prospektywne: scenariusze, prognozy, modele	Scenariusze przyszłości	—	—	—
Cele rozwoju	Drzewo celów	Strategia rozwoju: weryfikacja celów generalnych, określanie celów niższych poziomów aż po zadania	Cele szczegółowe: przełożenie problemów na cele, budowa drzewa celów	Misja Cele strategiczne i operacyjne	Rekomendacje strategiczne: – kierunki działań, – cele strategiczne, przedsięwzięcia (identyfikacja, ocena, selekcja)
Główne kierunki działania	Strategiczny program rozwoju		—	Zadania strategiczne i ich hierarchizacja Scenariusze rozwoju	
Polityki, programy, zadania	Taktyczne i operacyjne programy rozwoju	Programy, projekty rozwiązań, zasady i instrumenty polityk	Planowanie operacyjne	Projekty realizacyjne	Konkretyzacja przedsięwzięć

— brak odpowiednika występującego na tym etapie w innych procedurach

Źródło: opracowanie własne na podstawie autorów wymienionych w główce tabeli

Rozpoczynanie planowania strategicznego od wizji i identyfikacji wartości bądź bardziej rozbudowanej analizy aksjologicznej (Biniecki i Szczupak, 2001) zgodne jest z cechami strategii (bazowanie na wartościach, długookresowość). Wynika z podstawowego dla planowania strategicznego pytania: *czym chcemy być w przyszłości?* O ile przy pytaniu, *co chcemy osiągnąć*, proces planowania rozwija się od diagnozy stanu obecnego, skupiając uwagę na ograniczeniach, które trzeba pokonać, aby osiągnąć cele, o tyle przy pytaniu, *czym chcemy być*, proces zaczyna się od oceny otoczenia w przyszłości i ustalenia politycznej wizji rozwoju, skupiając uwagę na analizie sposobów osiągnięcia tej wizji. Proces myślowy biegnie od stanu pożądanego do obecnego, a metodą ustalania celów i najważniejszej drogi ich osiągnięcia jest podejście scenariuszowe (Wierzbowski, 1989).

Sprzężenia zwrotne połączone z weryfikacją treści wypracowanych we wcześniejszych etapach to dość powszechna cecha procedur planistycznych, widoczna dobrze na schematach blokowych. Niektóre schematy uwidoczniają stopniową konkretyzację treści w iteracyjnej metodzie kolejnych przybliżeń w kolejnych stadiach procesu w miarę dopływu informacji z otoczenia lub równoległych nurtów planowania. Takie elementy procedur planistycznych osłabiają ich podział na stadia, a wypuklają nurty równoległych działań podobnego typu lub prac nad podobnego typu treściami.

Przykładem metody kolejnych przybliżeń jest procedura planowania strategicznego prowadząca do budowy portfela projektów opisana przez Drobnia i Frenkiela (2001). Kolejne elementy analityczno-diagnostyczne przeplatają się w niej ze stopniowym dokonywaniem wyborów strategicznych na coraz to niższym poziomie ogólności. I tak, diagnoza zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań rozwoju pozwala rozpoznać obszary problemowe. Wizja oraz cele generalne i szczegółowe wskazują pożądane stany rozwoju obiektu. Analiza strategiczna (TOWS/SWOT) pozwala określić charakter strategii, po czym ma miejsce wybór pól działań. W ich ramach rozpoznaje się problemy jako luki między stanem rzeczywistym a pożądanym, wyrażonym w celach i priorytetach, przy uwzględnieniu uwarunkowań (czynników) rozpoznanych w diagnozie. Z pomysłów realizacyjnych proponujących rozwiązania problemów, poprzez listy i karty projektów dochodzi się do ich portfela, wskazującego projekty priorytetowe i sekwencje ich realizacji.

Wymienione źródła i doświadczenia własne autora pozwalają skonstruować normatywny **schemat procedury budowy planu** (rys. 2.1), a następnie skonfrontować z nim i ocenić praktykę planistyczną.

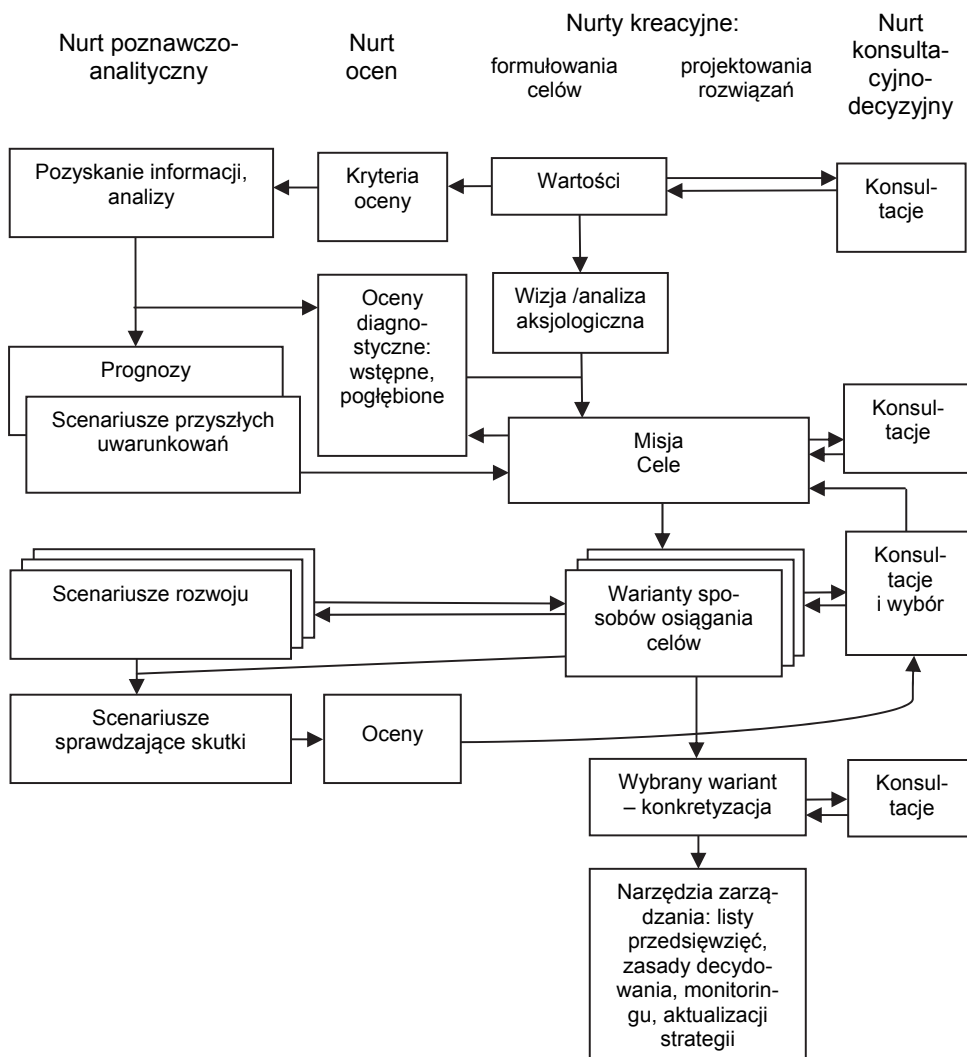
Ze względu na równoległość części działań i ich zróżnicowany charakter wyodrębnia się nurty:

- poznawczo-analityczny,
- kreacyjne (formułowania celów i projektowania rozwiązań – sposobów osiągnięcia celów),
- konsultacyjno-decyzyjny, w którym przetwarzane i tworzone treści poddawane są ocenom i wyborom społecznym i politycznym,
- wartościujący (ocen) znajdujący się na pograniczu powyższych nurtów.

Różny jest w tych nurtach udział i zakres odpowiedzialności poszczególnych uczestników procesu planowania – przedstawiciele władz, innych podmiotów i społeczności, profesjonalistów (planistów, ekspertów, konsultantów).

Prócz uwidocznionych na schemacie zachodzą też inne sprzężenia zwrotne, w tym wewnątrz stadiów, jako poszukiwanie rozwiązań, uszczegóławianie lub doskonalenie treści, z zastosowaniem metody kolejnych przybliżeń albo prób i błędów. Zachodzą one na różnych poziomach ogólności, ujawniania i dokumentowania, niektóre tylko w umyśle planisty. Innym sprzężeniom służą:

- robocze zapisy, rysunki i inne wypowiedzi planisty – do użytku autora lub pracy wewnątrz zespołu planistycznego,
- wyniki poszczególnych etapów – do konsultacji roboczych z przedstawicielami podmiotu planu,
- dokumenty biorące udział w konsultacji zewnętrznej ze społecznością, a w planowaniu przestrzennym na podstawie ustawy – również w ustawowej procedurze opiniowania i uzgadniania.



Rys. 2.1. Ogólna procedura planowania strategii

Źródło: opracowanie własne

Jednym z najważniejszych elementów procedury jest **nurt formułowania celów** równoległy do części innych działań. Kluczową rolę odgrywa w nim podmiot planu, istotny

jest też udział innych podmiotów. Początkiem tego nurtu, jak też całej procedury, jest uświadomienie sobie celów-wartości ważnych dla władz i społeczności gminy. Pomocne jest w tym tworzenie wizji przyszłości bazującej na wartościach, lecz wyrażającej je w sposób skonkretyzowany, co jest łatwiejsze do sformułowania. Cele-wartości wpływają na zakres diagnozy i kryteria dokonywania w niej ocen.

Diagnoza ocenia poziom rozwoju w różnych aspektach, w tym poziom zaspokojenia potrzeb społecznych i ogólny poziom równowagi – rzutujące na potrzeby zmian. Ocenia zasoby i wartości wymagające utrzymania. Rozpoznaje sposoby zaspokajania potrzeb istotne z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego. Analizuje też i ocenia skuteczność istniejących działań, inne podmioty i ich strategie, współzależności rozwoju oraz rozpoznaje aktualne sytuacje problemowe. Jako diagnoza prospektywna ocenia cechy gminy (w tym zasoby, potencjały) i otoczenia jako czynniki rozwojowe rzutujące na przyszłość, określa też pole możliwych zmian. Może być sporządzana metodą kolejnych przybliżeń jako dwustopniowa: diagnoza wstępna, a następnie pogłębiona – ukierunkowana przez wstępnie sformułowane cele.

Studia nad przyszłością gminy obejmują prognozy, dla których większości właściwą metodą są scenariusze. Ich przedmiotem są uwarunkowania zewnętrzne oraz możliwe drogi rozwoju gminy, w tym niezawierające jeszcze specjalnie zaplanowanych działań podmiotu. Są one podstawą rozpoznania przyszłych sytuacji problemowych. Adekwatność istniejących działań do tych przyszłych sytuacji powinna być przedmiotem oceny rzutującej na określenie zakresu potrzebnych zmian.

Formułowana w nurcie celów **misja** gminy wyraża główną ideę rozwoju i główne jego pola, podkreśla specyfikę gminy i unikatowość oferty. Misja konkretyzowana jest przez **cele** (przyszłe stany) lub kierunki rozwoju (określające procesy). Jeśli te określa się przed formułowaniem celów, cele powinny być już bardziej skonkretyzowane. Zgodnie z metodą kolejnych przybliżeń, cele można formułować w dwóch lub nawet trzech krokach: po pierwszym etapie diagnozy (wstępnej) – jako wstępna koncepcja (hipoteza) celów, oraz po drugim etapie diagnozy (pogłębionej) i po prognozowaniu – w których sprawdza się wstępnie możliwość osiągnięcia celów i określa problemy, których rozwiązanie jest niezbędne do ich osiągnięcia – wówczas formułuje się cele jako względnie realne do osiągnięcia. Cele powinny mieć zróżnicowaną hierarchię ważności. Powinny też tworzyć system uwzględniający zależności między nimi. System taki przybiera nieraz postać tzw. drzewa celów o różnym poziomie ogólności. Jeśli cele szczegółowe określają sposoby osiągania ogólnych celów strategicznych, ich formułowanie należy już do następnej fazy planowania.

Sposoby osiągania celów strategicznych (zwane czasem strategiami lub działaniami¹⁸⁾) powinny być przygotowane na różne scenariusze uwarunkowań. Każdy taki scenariusz wymaga opracowania co najmniej jednej strategii. Pożądana jest większa liczba wariantów (całościowych opcji lub wariantowych elementów wewnątrz nich), gdyż teoria planowania zakłada formułowanie wariantowych sposobów osiągania celów. Ocena spójności wymaga prognoz skutków działań i ich wpływu na stopień osiągnięcia celów. Często bowiem dopiero na tym etapie (bądź jeszcze późniejszym) ujawniają się konflikty celów, których źródłem są nie same cele, lecz sposoby ich osiągania. Zasadna jest analiza dróg (scenariuszy) rozwoju z rozpoznaniem ich odcinków wspólnych i alternatywnych, w tym punktów rozejścia się i czasu podjęcia z odpowiednim wyprzedzeniem decyzji wyboru.

¹⁸⁾ Jest to uproszczenie, gdyż elementem strategii może być też zaniechanie działania lub jego brak, np. w celu zostawienia swobody działań innym podmiotom.

Niektóre wybory mogą, a nawet powinny być odłożone, jeśli brak jest przesłanek i zarazem konieczności wcześniejszego ich podjęcia (Regulski, 1976).

Projektowanie sposobów osiągania celów wymaga nieraz wielokrotnego ich formułowania i korygowania, jeśli żaden nie uzyska odpowiedniej akceptacji albo okaże się niezgodny z innymi celami. Użytecznym narzędziem projektowania są scenariusze rozwoju. Scenariuszowo można też sprawdzać możliwości i warunki zaistnienia pożądanych działań, struktur i osiągnięcia celów. Na rys. 2.1 uwidoczniono to jako dużą pętlę od formułowania wariantów poprzez sprawdzanie skutków po oceny. Mogą być stosowane na przemian metody: prób i błędów – jeśli sformułowane warianty nie spełniają oczekiwań oraz kolejnych przybliżeń – konkretyzujące zaakceptowane warianty. Może nastąpić korekta celów, w odróżnieniu jednak od podejścia przyrostowego (inkrementalnego), w podejściu strategicznym przeważa poszukiwanie sposobów osiągania celów nad dostosowywaniem celów do możliwości ich osiągnięcia ocenianych z punktu widzenia aktualnej wiedzy i aktualnie formułowanych hipotez co do przyszłości. Oznacza to w pierwszej kolejności usilne poszukiwanie sposobów rozwiązania problemów, czyli pokonania trudności i przeszkód na drodze do celów, a dopiero po stwierdzeniu, że cele są nierealne, ich korekta. Wymaga to kreatywnego podejścia i stosowania technik wspomagających twórcze myślenie.

Niektóre cele (zwłaszcza związane z rozwojem zrównoważonym) wymagać mogą studiów modelowo-koncepcyjnych dla znalezienia sposobów ich osiągania i sprawdzenia możliwości ich zastosowania.

Minimum konkretyzacji niezbędne dla wdrożenia stanowi lista przedsięwzięć i polityk – przedmiotów przyszłych planów operacyjnych.

Konfrontacja praktyki planistycznej z powyższym opisem i rys. 2.1 wskazuje najczęściej spotykane luki i rozbieżności. Ma miejsce niedostatek sprzężeń zwrotnych, zwłaszcza w odpowiednio wczesnych stadiach procedury, jak też uwidocznionych na schemacie jako duże pętle zapewniające zgodność rozwiązań z celami, ich realność i akceptowalność. Nawroty w procedurze do wcześniejszych faz częściej zastępowane są korektą treści przez kolejne gremia planistyczne i polityczne w sposób nie zawsze zapewniający spójność,

Przed podjęciem prac planistycznych lub na ich początku nieraz podejmuje się **założenia** ustalające horyzont planu, podokresy oraz metodę, organizację, w tym zakres, sposób udziału i rolę innych podmiotów – uczestników rozwoju.

Początkiem procedury częściej jest diagnoza niż formułowanie wizji lub celów-wartości.

W niektórych strategiach zauważalne są nurty (poznawczo-analityczny i celów), widoczne jako przeplatanie się treści diagnostyczno-prognostycznych i normatywnych, w tym rozpoznawanie problemów po sformułowaniu wizji i ewentualnie misji¹⁹⁾.

Faza diagnozy często polega na sporządzeniu raportu o stanie gminy (nieraz o dominacji surowych faktów) i ocen jakościowych w formie list czynników wzorowanych na analizie SWOT. Rzadko rozpoznaje się sposoby zaspokajania potrzeb istotne z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego.

Studia nad przyszłością, jeżeli są sporządzane, często mają formę scenariuszy uwarunkowań zewnętrznych i możliwych dróg rozwoju. Czasem wykorzystywane są (rzadziej

¹⁹⁾ Świadczy o tym kolejność: diagnoza, prognozy, stworzenie wizji, zidentyfikowanie głównych problemów do rozwiązania, sformułowanie strategii (misji, celów, zadań i kierunków działań...) (Strategia, 2000d); diagnoza, wizja, misja, ustalenie problemów, wyznaczenie celów (Strategia, 2002).

sporządzane) prognozy demograficzne. Nie zawsze ocenia się adekwatność istniejących działań do przyszłych sytuacji problemowych.

Przeważnie jest sporządzana i wizja, i misja gminy (czasem mylone). Misja jest nieraz bardzo ogólna i dopiero cele określają główne pola rozwoju gminy. System celów przybiera nieraz postać tzw. drzewa celów o różnym poziomie ogólności. Często brak zróżnicowania hierarchii ważności celów.

Sposoby osiągania celów strategicznych formułuje się często dla pojedynczych celów i nieraz na takich zapisach poprzestaje. Jeśli powstają warianty, to nie zawsze jako celowe założenie metodyczne dla poszukiwania najlepszego rozwiązania, czasem z przypadku lub wtórnie po procesie konsultacji. Kolejność działań często ogranicza się do przypisania ich do 2–3 okresów. Różny bywa stopień ogólności sposobów osiągania celów, co wynika m.in. z różnie ustawianej granicy między planowaniem strategicznym a operacyjnym. Jeśli w planie strategicznym są tylko treści bardzo ogólne, konkretyzacji dokonuje się w planowaniu operacyjnym lub o charakterze pośrednim między strategicznym a operacyjnym i w programach (strategiach) sektorowych. Coraz częściej plan strategiczny zawiera dla bliższego okresu konkretyzację w postaci listy przedsięwzięć (i czasem polityk) – przedmiotów przyszłych planów operacyjnych, nieraz w formie kart przedsięwzięć. Czasem plan strategiczny określa tzw. strategiczne narzędzia zarządzania, poza powyższymi listami obejmujące zasady wdrażania strategii, jej aktualizacji i monitoringu.

Wstępnych wyborów dokonuje przeważnie zespół planistyczny, ostatecznych – podmiot planu, nieraz po konsultacjach społecznych.

Treści o dużym stopniu konkretyzacji (lista i charakterystyka przedsięwzięć) są głównym efektem stosowanej czasem metody tzw. aktywnego planowania strategicznego (MAPS). Jej trzonem jest metoda planowania projektów zorientowanych na cel (opisana w podrozdziale 2.4), w języku niemieckim określana jako ZOPP (*Ziel Orientierte Projekt-Planung*), w angielskim – GOPP (*Goal Oriented Project Planning*), przystosowana do wykorzystywania w polskich warunkach (Strategia, 2003). Metoda zawiera algorytm dochodzenia w pracy zespołowej od rozpoznania problemów, poprzez cele, do definicji przedsięwzięć, stąd w adaptacjach metody do planowania strategicznego efektem jej stosowania są te właśnie treści, a horyzont jest średniookresowy. Typowe dla strategii odniesienia do wartości i długiego horyzontu wprowadza się w różnym zakresie, często niewielkim, ograniczając np. do misji. Niektóre zastosowania metody prócz przedsięwzięć obejmują też ciągle sposoby działania – polityki.

2.3. Zasady metodyczne

Większość zasad wynikających z przesłanek zawartych w rozdz. 1., jak też podawanych w literaturze, stanowią zasady do stosowania w poszczególnych fazach procedury planistycznej lub dotyczące aspektów organizacyjnych planowania, będą więc omówione w odpowiednich rozdziałach lub w podrozdz. 2.6. Tu będą omówione głównie zasady dotyczące całości procesu planowania lub wspólne dla wielu faz.

Według zasad podanych przez Gorzelaka i Jałowieckiego (2000), strategia:

- jest dokumentem programującym rozwój, a nie dążącym do zaspokojenia bieżących potrzeb,
- powinna zakładać maksymalne wykorzystanie zasobów naturalnych, ekonomicznych i społecznych na rzecz osiągnięcia celów w niej założonych,

- jest świadectwem dokonanych wyborów odnoszących się do najważniejszych kierunków rozwoju, a nie wykazem rutynowych działań, z czego wynika, że strategicznych celów powinno być niewiele,
- powinna mieć jasno sformułowane założenia wdrożenia oraz określony system monitoringu realizacji.

Klasik i Kuźnik (1998) do zasad organizacyjnych planowania strategicznego zaliczają:

- uczestnictwo i reprezentatywność wszystkich ważnych aktorów, środowisk i instytucji,
- dialog w poszukiwaniu i konsensus w ocenie i wyborze rozwiązań strategicznych,
- trwałość i ciągłość woli politycznej tworzenia i wdrażania strategii,
- łączenie tradycji i innowacji w kreowaniu procesów rozwojowych.

Dwie pierwsze z powyższych zasad zawierają się w podawanej przez Broła (1999) zasadzie *konsensusu*²⁰⁾ wyrażającej ideę uspołecznienia. Zasada ta zgodna jest z wieloma zasadami rozwoju zrównoważonego, takimi jak: uzgadnianie celów i akceptowalny ich poziom, zapewnianie różnorodności i trwałości społeczno-kulturowej, wzmacnianie udziału różnorodnych aktorów i grup społecznych. Za stosowaniem tej zasady przemawiają też cechy systemów przestrzennych: wielopodmiotowość i konfliktogenność. Według Broła (1999) w konstruowaniu strategii rozwoju lokalnego należy respektować również zasady:

- *elastyczności* w doborze lokalnych metod i instrumentów zarządzania rozwojem gminy, dostosowywanych do zmieniających się w czasie warunków lokalnych i zewnętrznych,
- *otwarcia* w wymiarze egzogenicznym; zgodnie z tą zasadą przy formułowaniu celów i zadań strategicznych należy brać pod uwagę przewidywane w wyniku ich realizacji efekty dla otoczenia.

Ostatnia zasada zgodna jest z zasadą rozwoju zrównoważonego dotyczącą nie pogarszania sytuacji innych obszarów oraz z otwartością jako cechą systemów przestrzennych i orientacją na otoczenie (interaktywnością) jako cechą strategii. Z tych ostatnich cech wynika celowość rozwinięcia zasady *otwarcia* na drugi kierunek relacji: uwzględnianie wpływów otoczenia, zgodnie z inną zasadą rozwoju zrównoważonego, jaką jest rozwój zintegrowany z otoczeniem.

Kot (2003) wśród zasad planowania strategicznego wymienia też takie, które są zasadami każdego planu, jak: zintegrowanie (logiczne związki następujących po sobie treści – wynikanie), wewnętrzna zgodność i spójność.

Z długiego horyzontu strategii i niepełnej przewidywalności przyszłości wynikają – jako zasady – zróżnicowane w zależności od czasu, którego dotyczą:

- rodzaje treści i poziom ich ogólności: dla najdłuższego horyzontu – tylko wizja, misja i ewentualnie najwyższego poziomu cele i kierunki rozwoju, dla długiego horyzontu – cele i ogólnie sformułowane sposoby ich osiągnięcia, dla horyzontu średniego i krótkiego – cele szczegółowe (operacyjne) i listy przedsięwzięć z ogólnym harmonogramem ich realizacji;
- stopień zdeterminowania: najwięcej przesądzeń dla bliższego okresu, im bardziej odległy czas – tym mniej przesądzeń, więcej treści wariantowych i większa ich ogólność (ramowość).

²⁰⁾ Zasada w literaturze zachodniej określana jest jako *collaborative planning* (Kot, 2003).

Złożoność procesów rozwojowych jako cecha systemów przestrzennych, konsekwencja jako cecha strategii (konsekwentny układ wzajemne wspieranie się działań) oraz takie zasady rozwoju zrównoważonego, jak: harmonizowanie sfer rozwoju, uzgadnianie celów i interesów, wiązanie celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych wraz z dostrzeganiem i wykorzystywaniem współzależności między nimi – uzasadniają systemowe podejście do przedmiotu jako jedną z głównych zasad w wielu fazach procedury. Stosowania takiego podejścia wymagają też Klasik i Kuźnik (1998), wśród zasad wymieniając strukturalizację systemu. Autorzy ci wymieniają też podejście kreatywne oraz polityczne, które oznacza: uwzględnianie układu sił podmiotów decyzyjnych, stosowanie procedur negocjacyjnych, dokonywanie wyborów strategicznych na zasadzie konsensusu. Jako zasady, prócz już podanych, wskazują:

- nadrzędność myślenia strategicznego nad techniczno-ekonomicznym i redystrybucyjno-socjalnym,
 - priorytetowanie i wybory polityczne
- oraz zasady wdrożeniowe, wśród których na treść strategii wpływają: wdrażanie strategii przez zarządzanie projektami, wielość uczestników projektów i ich partnerstwo oraz demontaż przestarzałych struktur organizacyjnych i eliminacja postaw zachowawczych.

W planowaniu strategicznym na poziomie gminy mają też zastosowanie zasady sformułowane przez Partekę (2000) dla regionu. Więcej niż jednej fazy planistycznej dotyczą zasady:

- równoprawności czynników jakościowych (niekwantyfikowanych);
- uwzględniania środowiska społecznego warunkującego przyswajanie i realizowanie strategii (kultura zarządzania gminą, klimat społeczny);
- alternatywnego myślenia;
- racjonalizacji informacji;
- użyteczności metod dla planowania i zarządzania.

2.4. Elementy planowania w procesie realizacji strategii

Opisana w podrozdz. 2.2 procedura ma miejsce, gdy plan strategiczny sporządza się po raz pierwszy. W przypadku aktualizacji występuje wiele jej elementów, lecz o zakresie mniejszym, zależnie od stopnia aktualności. Niektóre elementy opisanej procedury występują też w sposób powtarzalny w zarządzaniu strategicznym wykorzystującym uchwalony plan, współtworząc tzw. planowanie ciągle. Jeszcze bardziej uzasadnione jest tu ujmowanie procesu w nurty obejmujące działania ciągle i okresowe. I tak:

W nurcie poznawczo-analitycznym charakter ciągle ma **monitoring** polegający na regularnym pozyskiwaniu, przetwarzaniu i przechowywaniu informacji o gminie i jej otoczeniu w sposób usystematyzowany, to jest taki, aby informacje były zawsze aktualne, uporządkowane i dostępne dla zainteresowanych (Parteka, 2000). Monitoring w zarządzaniu strategicznym służyć ma ocenie przebiegu realizacji strategii i uzyskiwanych efektów, analizie aktualności strategii, a także podejmowaniu decyzji strategicznych, w tym sygnalizowaniu, że nadchodzi czas podjęcia takich decyzji, np. celowo odłożonych. Monitoring umożliwia też dokonywanie bieżących korekt oraz informowanie społeczności lokalnej o wynikach realizacji strategii. Zestaw informacji służących monitorowaniu w wymienionych celach jest węższy, niż zestaw informacji niezbędnych dla sporządzenia planu strategicznego po raz pierwszy. Monitoring w zarządzaniu strategicznym obejmować powinien: uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne, własne działania oraz zmienne celu. Ciągłość

monitoringu rozumiana jest jako stała obserwacja przynajmniej niektórych zmiennych (ściślej – częste pozyskiwanie informacji – w cyklu rocznym, innych cyklach, niektórych na bieżąco).

Występujące w tym samym nurcie **diagnozowanie** powinno być permanentne, wbudowane w monitoring w zakresie dotyczącym stanu realizacji strategii (sprawdzanie, czy zaplanowane działania są realizowane) oraz oceny jej skuteczności (osiągania celów) i analiz przyczyn ewentualnej niezadowolającej skuteczności. W pozostałym zakresie diagnozowanie może być okresowe (np. minimum jeden raz w kadencji władz gminy), jako:

- aktualizacja list czynników, jeśli były podstawą formułowania strategii, poprzez dokonanie ponownych ocen w kategoriach sił i słabości oraz szans i zagrożeń w otoczeniu,
- rozpoznawanie obecnych sytuacji problemowych oraz ich konfrontacja z sytuacjami uprzednio rozpoznanymi jako wówczas aktualne i przewidywane,
- ocena adekwatności strategii do obecnych sytuacji problemowych,
- diagnozowanie, według którego lub najbliższej którego z opracowanych scenariuszy następuje rzeczywisty rozwój.

Wyniki diagnozowania, w tym co do potrzeby aktualizacji planu, wymagają przełożenia na oceny i wnioski zrozumiałe dla podmiotu planu. Dokonywanie szybkich ocen ułatwia systemowe ujęcie i stosowanie narzędzi informatycznych wbudowanych w system monitoringu, np. bazujących na macierzach zależności, a w wersjach uproszczonych np. stosowanie poglądowych schematów. Wyniki monitoringu i diagnoz powinny być przedmiotem raportów (okresowych, np. rocznych, a razie potrzeby nadzwyczajnych). Rolę raportów o stanie miasta tworzonych na podstawie rozproszonych i zintegrowanych baz danych, a zawierających syntetyczne wskaźniki i parametry opisujące funkcjonowanie i rozwój miasta akcentuje Noworól (1998).

W nurcie poznawczo-analitycznym powinny też mieć miejsce **studia nad przyszłością**, a w ich ramach:

- eliminacja wariantów scenariuszy tracących aktualność – bieżąca, czyli po uzyskaniu informacji o odpowiednich faktach, ewentualnie okresowa, jeśli wynika nie z zajścia pojedynczego zdarzenia, lecz dopiero z rozpoznania całokształtu sytuacji,
- opracowywanie w razie potrzeby nowych wariantów scenariuszy, nieprzewidzianych wcześniej,
- rozpoznawanie przyszłych czynników sytuacyjnych, ich konfiguracji i przyszłych sytuacji problemowych według zaktualizowanych scenariuszy,
- ocena adekwatności strategii do przyszłych sytuacji problemowych.

W nurcie kreacyjnym ocenie podlega **stopień osiągnięcia celów** – w horyzoncie, na który cele były formułowane. Okresowej ocenie podlega aktualność systemu celów w świetle doświadczeń w realizacji strategii, w tym oceny skuteczności działań oraz w świetle aktualnych i przewidywanych przyszłych uwarunkowań. W razie potrzeby może nastąpić korekta systemu celów.

Jak z powyższego widać, poza ciągłym monitorowaniem i częściowo diagnozowaniem, powinny mieć miejsce okresowe analizy i oceny, z których wynika ocena aktualności strategii i zakres ewentualnych prac planistycznych aktualizujących. Z analiz aktualności strategii lub dopiero z przejścia przez odpowiednie etapy prac planistycznych wyniknie zakres ewentualnych zmian dotychczasowej strategii.

Szczególnym typem wniosków z monitoringu i studiów nad przyszłością jest stwierdzenie, że zmiana warunków wymaga zmiany wariantu strategii na inny, już przewidziany do takich warunków jako tzw. „plan na wszelki wypadek” albo że sytuacja wymaga podję-

cia decyzji strategicznej odłożonej wobec braku przesłanek i konieczności wcześniejszego podjęcia.

Część powyższych działań wchodzić może w skład **kontroli strategicznej** wzorowanej na stosowanej w firmach, jeżeli uzasadniona byłaby jej adaptacja do specyfiki gmin. Jej zadaniem jest wykrywanie tendencji i zdarzeń grożących zakłóceniami we wdrażaniu strategii i odchyleniem wyników od przyjętych celów. Służy ciągłej aktualizacji i modyfikacji sposobów osiągania celów bez konieczności zmiany tych sposobów, jak i samych celów, na zasadzie „małej pętli sprzężenia zwrotnego” – na podstawie nowych informacji, uzyskanych już po podjęciu decyzji. Kontrola strategiczna stanowi przedłużenie i wsparcie planowania strategicznego, ale nie jest do niego zaliczana (Planowanie, 1993). Możliwość jej adaptacji do specyfiki gmin wymagałaby zbadania.

Nie ma jeszcze w Polsce zbyt wielu doświadczeń na polu wdrażania systemu planowania ciągłego, opartego na monitoringu. Monitoring częściej jest przedmiotem opisu w planie strategicznym, niż wdrożenia. Aktualizacja strategii częściej wynika z decyzji politycznej opartej na doraźnym stwierdzeniu potrzeby umieszczenia w niej nowego przedsięwzięcia, niż na wnioskach z monitoringu. To samo dotyczy nieraz i *studium uikzp*.

Jeżeli w gminie istnieje plan strategiczny i *studium uikzp*, to **aktualizacja (zmiana)** któregośkolwiek z nich jest okazją do sprawdzenia stopnia aktualności i ewentualnej aktualizacji (zmiany) drugiego. Przemawia za tym zasób aktualizowanych informacji służących diagnozie, gdyż pozyskanie potrzebnych informacji jest pracochłonne, jeśli nie prowadzi się monitoringu, a w dużym stopniu są to informacje służące obu rodzajom planów.

W procesie zarządzania strategicznego podejmowane są **prace przygotowawcze do podejmowania decyzji** strategicznych – analizy i studia o stopniu konkretyzacji i szczególności właściwych planowaniu operacyjnemu. Często ma miejsce konkretyzacja:

- ogólnych sformułowań zawartych w planie strategicznym – przekładanie ich na listy programów, przedsięwzięć i polityk, jeśli te nie zostały sformułowane, zwłaszcza dla dalszych okresów oraz uzupełnianie tych list – jako aktualizacja planu strategicznego, a zarazem tzw. planowanie strategiczno-operacyjne,
- parametrów przedsięwzięć i sposobu ich realizacji, np. modelu finansowania,
- ram przestrzennych określonych w *studium uikzp*, np. jako: założenia dotyczące prac studialnych, warunki konkursów urbanistycznych, przygotowywanie uchwał o przystąpieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- ofert inwestycyjnych – mających nieraz charakter strategiczny ze względu na skutki²¹⁾, a także lokalizacja przedsięwzięć gminnych lub z udziałem gminy, wówczas pracami przygotowawczymi są studia lokalizacyjne. Dla szeregu przedsięwzięć przeprowadzana jest procedura oceny oddziaływania na środowisko (OOS). Z lokalizacją wiązą się nieraz konflikty środowiskowe, których właściwe rozwiązywanie ma kluczowe znaczenie dla rozwoju zrównoważonego. Ze względu na bardziej operacyjny (z punktu widzenia konkretności informacji) niż strategiczny poziom ich rozwiązywania i bogatą literaturę (np. Kołodziejcki, 1982, Domański, 1991, Dutkowski, 1995, Lenzion, 1996) problematyki tej tutaj się nie rozwija.

Do typowych, a również nieraz trudnych do podejmowania ze względów politycznych, należą decyzje dotyczące kolejności i terminów realizacji przedsięwzięć – pojedynczych albo powiązanych, stanowiących programy lub opcje, które Ossowicz (2003) nazywa kierunkami polityki przestrzennej. Obszernie omawia on metody ustalania lokalizacji

²¹⁾ W momencie sporządzania nie są nieodwracalne, ale uruchamiają procesy, od których odwrót jest trudny.

i kolejności przedsięwzięć polityki przestrzennej wielkiego miasta, wykorzystujące paradygmat decyzji przestrzennych Zipsera (1997) i modelowanie matematyczne, a zakładające wykorzystanie informacji ze strategii dotyczących m.in. celów i ich hierarchii.

Podejmowanie znacznej części powyższych decyzji wymaga planowania o charakterze pośrednim między strategicznym a operacyjnym, zwanym nieraz **programowaniem**, gdyż programy jako zbiory przedsięwzięć są jego przedmiotem. Jeśli niektóre jego treści, zwłaszcza listy programów, przedsięwzięć i polityk dla krótkiego i średniego okresu, są zawarte w planie strategicznym, i tak zajdzie konieczność formułowania nowych list dla dalszych etapów co kilka lat, jako tzw. „planowanie kroczące”, które można wiązać z aktualizacją planu strategicznego. W Polsce system taki dopiero kształtuje się. Plany, zwane realizacyjnymi lub operacyjnymi, zawierające m.in. listy i główne cechy programów, przedsięwzięć i polityk, budżety i harmonogramy – stanowią niekiedy z góry założone uzupełnienie planów strategicznych, których duża ogólność treści jest wówczas dopuszczalna (Plan, 1999, Mentelski, Bartnicki i Dębczyński, 2000). Funkcje takich planów pełniły w ostatnim czasie plany (programy) rozwoju lokalnego (PRL) definiujące przedsięwzięcia i określające m.in.: ich rezultaty, kryteria ustalania kolejności realizacji, harmonogram i plan finansowy, podmioty uczestniczące we wdrażaniu oraz sposoby monitorowania i oceny realizacji. Okresy planowania zgodne były z okresami programowania w Unii Europejskiej (najbardziej skonkretyzowane treści dla okresu do 2006 r., ogólniejsze – dla lat 2007–2013). Sporządzanie PRL stało się okazją do aktualizacji strategii²²⁾, czemu sprzyjał fakt, iż dla ich potrzeb aktualizowano bazę informacji diagnostycznych, co było ważne wobec rzadkiego prowadzenia monitoringu. Była to też okazja do „odświeżenia” – akceptacji i wdrożenia albo gruntownej rewizji – planu strategicznego, który nie był realizowany, np. z powodu nadmiernej ogólności lub obcego autorstwa.

Programowanie przedsięwzięć jest też okazją do ukonkretnienia strategii i powiązania jej z planowaniem operacyjnym. Strategia zyskuje przełożenie na przedsięwzięcia, te zaś – wkomponowanie w szersze tło i dłuższy horyzont oraz uzasadnienie w systemie wartości i celów strategicznych. Mierzalne cele przedsięwzięć zostają wkomponowane w ten system. Może też nastąpić jego korekta. Wiązanie programowania z aktualizacją strategii może wymuszać hierarchizację ważności celów strategicznych, co łącznie z innymi zależnościami pomaga w ocenie przedsięwzięć oraz podejmowaniu decyzji dotyczących ich wyboru i kolejności realizacji.

Jedną z metod definiowania przedsięwzięć jest wzmiankowana już metoda planowania projektów zorientowanych na cele (ZOPP/GOPP), stosowana rzadko w planach rozwoju lokalnego, mimo że dobrze do tego nadawała się, częściej – w adaptacjach do planowania strategicznego jako metoda aktywnego planowania strategicznego (MAPS). Planowanie projektów zorientowanych na cele jest metodą warsztatową, bazuje na wiedzy i kreatywności członków zespołu pracujących pod kierunkiem bezstronnego moderatora, ze stałą wizualizacją i dokumentowaniem prac. Literatura wskazuje walory metody, m.in.: stały algorytm i aktywny udział uczestników oraz wady w jej stosowaniu obniżające wykorzystanie jej potencjału (ZOPP, 1987–1988). Metoda ma dwie fazy: analizy i planowania przedsięwzięcia. Fazę analizy tworzą cztery etapy:

1. Analiza uczestników (grup, instytucji) związanych z przedsięwzięciem (jako zwolennicy albo przeciwnicy), ich interesów, motywów i oczekiwań.

²²⁾ Nie zawsze jednak wykorzystywaną.

2. Analiza problemów rozumianych jako negatywne cechy stanu istniejącego, wymagające zmiany. Bada się relacje między nimi, tworząc schemat graficzny – tzw. „drzewo problemów” – z problemem kluczowym, jego przyczynami i skutkami.
3. Analiza celów obejmująca:
 - formułowanie celów poprzez przekształcenie zapisów problemów w cele – stany pozytywne (negacje problemów) – pożądane i możliwe do osiągnięcia,
 - porządkowanie celów przez tworzenie „drzewa celów” ilustrującego związku celu ustalonego jako strategiczny z celami operacyjnymi jako środkami do jego osiągnięcia oraz z efektami; możliwe jest też na tym etapie dodanie albo usunięcie celów.
4. Identyfikacja alternatywnych sposobów osiągania rezultatów i ich ocena pod względem: środków, czasu, prawdopodobieństwa i zagrożeń osiągnięcia rezultatów, wykonalności politycznej, wskaźnika kosztu-korzyści, trwałości efektów i innych czynników określonych przez zespół planujący.

Faza planowania przedsięwzięcia posługuje się macierzą (ang. PPM – *Project Planning Matrix*), zwaną też ramą planowania projektu lub macierzą logiczną (od angielskiej nazwy – LFA) (Dzieża, 2005). Macierz określa dla każdego przedsięwzięcia:

- cel ogólny, do którego osiągnięcia przyczynia się, cele danego przedsięwzięcia (efekty dla jego beneficjentów), jego rezultaty bezpośrednie (produkty) i działania (zadania) służące ich osiągnięciu,
- obiektywnie weryfikowalne mierniki (wskaźniki) dotyczące powyższych celów, produktów i działań oraz źródła danych i metody ich weryfikacji,
- zewnętrzne czynniki zagrażające powodzeniu przedsięwzięcia i założenia co do ryzyka ich wystąpienia.

Kolejnym etapem jest określenie harmonogramu, kosztów, budżetu i odpowiedzialności za realizację. Wynik tej fazy zawierający uzasadnienie przedsięwzięcia i główne jego cechy zawarte w macierzy, zwany bywa przeglądem planowania projektu. Zapis taki stanowi podstawę monitoringu i ewentualnej weryfikacji planu.

Lista przedsięwzięć priorytetowych i sekwencji ich realizacji może być efektem wspomnianej już procedury planowania strategicznego portfela projektów, opisanej przez Drobniaka i Frenkiela (2001). W procedurze tej ważną metodycznie rolę odgrywają relacje występujące na wyższych piętrach strategicznego wyboru. O ile metody takie, jak GOPP i LFA definiują zbiory przedsięwzięć, strategia i jej priorytety bazujące na wartościach wpływają – bezpośrednio lub dostarczając kryteriów – na przydział zasobów, kolejność i tempo realizacji przedsięwzięć.

Metodę ZOPP/GOPP zaliczyć można do szerszej grupy planowania działań (ang. *action planning*)²³⁾. Dużą rolę odgrywa w nim dobre zdefiniowanie problemów związanych z potrzebami określonych grup interesu. Na tej bazie określa się precyzyjne i osiągalne cele, a następnie formułuje i bada zbiór alternatywnych rozwiązań. Stosuje się różne techniki przybliżające te rozwiązania i ich wielorakie skutki: odwzorowania na mapach, schematach, grafach oraz poprzez bardziej wysublimowane techniki symulacyjne i analityczne. Istotne są też metody modelowania procesów decyzyjnych i zachowań społecznych opartych na sesjach grupowych, w tym odgrywanie różnych ról. W centrum uwagi są grupy interesów, ale przede wszystkim społeczność lokalna i praktyczne rozwiązania jej problemów. Dlatego ważne jest, by proces planowania prowadzony był z prędkością i intensywnością zależną od sytuacji – stopnia jej złożoności i możliwości uczestników. Konieczne

²³⁾ Tłumaczone też jako planowanie proaktywne lub aktywizujące.

mogą być nawroty i przeformułowywanie wstępnych rezultatów osiągniętych we wcześniejszym etapie (Hamdi i Goethert, 1997).

Sprzężenia zwrotne są też istotnym elementem metody proponowanej przez Brooksa (2002), w której konkretyzowane warianty rozwiązań przestrzennych testowane są jako tzw. balony próbne w konfrontacji ze społeczno-politycznym otoczeniem planisty. Początkiem jest operacyjne sformułowanie problemu. Metoda kolejnych przybliżeń prowadzi do selekcji wariantów, ich konkretyzacji i oceny, a sprzężenia zwrotne ułatwiają dojście do rozwiązań akceptowalnych. Metoda ma szersze zastosowanie, dotyczyć może różnych przedmiotów, zwłaszcza tych, które można wariantować, np. zasad polityk, struktury przestrzennej, lokalizacji przedsięwzięć. Ocena i konsultacja wielu wariantów stanowi istotną część metody, przez co jest ona szczególnie przydatna w sytuacjach konfliktowych, jako poszukiwanie rozwiązań społecznie akceptowalnych, należące do kanonu rozwoju zrównoważonego.

2.5. Współdziałanie planowania strategicznego i przestrzennego jako element metody

2.5.1. Aspekty przestrzenne w kompleksowym planowaniu strategicznym

Ze względu na istotność cech i relacji przestrzennych w spełnianiu wielu zasad rozwoju zrównoważonego za ważny element metody uznano współdziałanie kompleksowego planowania strategicznego rozwoju i planowania przestrzennego. Analizę możliwych form współdziałania poprzedzono analizą aspektów przestrzennych w kompleksowym planowaniu strategicznym rozwoju i aspektów strategicznych w planowaniu przestrzennym w gminie obecnie reprezentowanym przez sporządzanie *studium uikzp*.

W planowaniu kompleksowej strategii²⁴⁾ aspekty przestrzenne występują w wielu miejscach procesu planistycznego. Nie zawsze są eksponowane. Czasem znajdują wyraz w strukturze problemowej planu jako jedna ze sfer lub dziedzin (Borys, 1998, Wysocka, 1998).

W fazie diagnostycznej (i w prognozach, jeśli mają miejsce) aspekty przestrzenne mogą występować jako:

- elementy i cechy przestrzeni służące zaspokajaniu potrzeb społecznych rozpoznawane w ramach oceny stopnia ich zaspokojenia, znacznie rzadziej w ocenie sposobów zaspokajania potrzeb – istotnej z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego;
- zróżnicowanie przestrzenne stopnia zaspokojenia niektórych potrzeb – istotne i mające miejsce w niektórych tylko gminach, zwłaszcza w dużych miastach;
- uwarunkowania przestrzenne rozwoju społeczno-gospodarczego i poprawy jakości życia – postrzegane jako te czynniki rozwojowe (wewnętrzne i zewnętrzne, korzystne i niekorzystne), którymi są elementy i cechy przestrzeni, a więc: położenie w szerszej przestrzeni (np. względem biegunów i osi rozwoju) i cechy przestrzeni otaczającej, struktura i stan środowiska przyrodniczego i zagospodarowania przestrzennego, cechy przestrzeni organizacyjno-prawnej i ekonomicznej (np. struktura własności, stopień przygotowania planistycznego, ceny gruntów);

²⁴⁾ Częściej: rozwoju społeczno-gospodarczego. Takie zawężenie nieraz jest faktyczne, ale nieraz tylko w nazwie.

Do aspektów przestrzennych diagnozy należą też cechy i zjawiska często nie w pełni oceniane w praktyce planowania strategicznego ze względu na specjalistyczny charakter i konieczność korzystania z warsztatu planowania przestrzennego, takie jak:

- struktura przestrzenna działalności (tzw. struktura funkcjonalno-przestrzenna), w tym relacje stanowiące o jej funkcjonalności (sprawności), efektywności, energochłonności i zgodności ze strukturą przyrodniczą,
- synergia różnych aspektów przestrzennych decydująca o harmonii bądź konfliktogenności struktury przestrzennej i zróżnicowanej podatności na zmiany, w tym zmiany zagospodarowania przestrzennego.

Źródłem ocen diagnostycznych dotyczących przestrzeni lub tylko informacji dla nich jest warsztat planowania przestrzennego, zwłaszcza materiały *studiów uikzp*.

W fazie formułowania celów aspekt przestrzenny może występować jako cele określające pożądane stany przestrzeni, częściej jednak jako cele nieodnoszące się do cech przestrzeni bezpośrednio, lecz których osiągnięcie wymagać będzie zmian przestrzeni, w tej fazie nieokreślanych.

W fazie projektowania sposobów osiągnięcia celów aspekty przestrzenne występują jako:

- przesłanki dla formułowania tych sposobów stanowiące obecne i przyszłe uwarunkowania o charakterze przestrzennym oraz cele odnoszące się do przestrzeni;
- przedmiot planowany, ponieważ do ogólnych sposobów osiągnięcia celów należy rozmieszczenie zasobów i środków, a także sposoby ich wykorzystywania, a więc m.in.: lokalizacja przedsięwzięć, sposoby wykorzystywania tego zasobu, jakim jest przestrzeń i jej kształtowanie poprzez politykę przestrzenną.

2.5.2. Metody planowania przestrzennego a podejście strategiczne

Procedura strategicznego planowania przestrzennego teoretycznie powinna być podobna, jak kompleksowego. Specyfiką planowania przestrzennego jest jednak to, że głównym przedmiotem jest przestrzeń, a pożądanym produktem – przedmiotowe plany struktury. Struktura ta może występować w dwóch różnych rolach, zależnie od ujęcia i relacji do planów działania mogących być twórczym strategii, tak jak działania te mogą mieć dwa poziomy, jeden z nich nadrzędny nad strukturą traktowaną wówczas jako sposób osiągnięcia celu – element strategii. W drugim ujęciu cechy struktury traktowane są jako stany do osiągnięcia, pełnią więc rolę celów działań niższego poziomu. Działania w takim ujęciu bywają nazywane czasem strategią realizacji polityki przestrzennej. Przedmiotem zainteresowania utożsamianym ze strategią jest ten wyższy poziom, niższy zalicza się do planowania operacyjnego.

Planowanie przestrzenne na poziomie całej gminy reprezentowane obecnie przez *studium uikzp* często nie ma wielu cech planu strategicznego, co wykazano w p. 1.4.2. Rzadko też daje się odczytać procedura planistyczna tak czytelnie, jak to miało miejsce w dawnych ujęciach systemowych, prezentowanych np. przez Dembowską (1978, 1987), Kozłowskiego J. (1980), Malisza (1981) i Reguńskiego (1981).

Kozłowski J. (1980) wyraźnie rozróżnia poziom strategiczny i operacyjny planu urbanistycznego. Plan strategiczny według niego zawiera ramy dla podejmowania decyzji w planach operacyjnych, określone przez podstawowe uwarunkowania – ograniczenia i wskazania – oraz długofalowe zamierzenia rozwojowe. Zawiera też generalną strategię postępowania – elastyczną, możliwą do dostosowywania do zmiennych okoliczności. Tworzy ją zbiór zasad, wytyczne polityki – z obszerną warstwą informacyjną i ewentualnie

postulatywną i zwięzłą warstwą normatywną, dotyczącą np. zachowania równowagi ekologicznej, ochrony wartości przyrodniczych i kulturowych bądź odnoszącą się do działań podejmowanych w najbliższym czasie, a decydujących o długofalowej strategii rozwoju. Plany operacyjne obejmują plany zagospodarowania przestrzennego i plany problemowe.

Kozłowski J. (1980) opisuje też modelowy proces planistyczny. Ważną rolę odgrywa w nim metoda kolejnych przybliżeń. Proces planistyczny jest sukcesywnie zasilany przez prognozy o rosnącej konkretyzacji. W pierwszej fazie ma miejsce formułowanie celów i ich weryfikacja na podstawie przewidywań na etapie hipotez. Faza druga obejmuje identyfikację, a trzecia – konkretyzację treści ujętych w trzy równoległe nurty: potrzeb, możliwości rozwojowych (w tym progów krańcowych określających pole możliwych rozwiązań) oraz wariantowych modeli struktur funkcjonalno-przestrzennych konstruowanych w coraz to mniejszej liczbie od teoretycznych, poprzez urealnione, zweryfikowane i konkretne po warianty koncepcji planu i strategii rozwoju. Fazy 2. i 3. kończą się ocenami (przede wszystkim stopnia spełnienia celów) i wyborem.

W ocenie procedury i innych elementów metodycznych stosowanych w sporządzaniu *studiów uikzp*, tu istotne są te cechy, które sprzyjają albo utrudniają podejście strategiczne. Treści studiów ograniczają się często do ustawowego minimum, a z procedury widoczny jest najczęściej podział na dwie główne fazy: rozpoznawania uwarunkowań i formułowania kierunków zagospodarowania przestrzennego. W tej ostatniej lub w osobnych fazach występuje też czasem prognozowanie i formułowanie celów.

Diagnoza (nie zawsze tak nazywana) w różnym zakresie i głębokości ocenia stan aktualny, zawsze natomiast, zgodnie z nazwą dokumentu, którego sporządzeniu służy, rozpoznaje uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego. Nieraz dominuje podejście inwentaryzacyjne²⁵⁾, przy niedostatku ocen diagnostycznych. Pod wpływem planowania strategicznego czasem w ramach diagnozy sporządzane są listy czynników sytuacyjnych sklasyfikowane jak w analizie strategicznej SWOT, nie zawsze poprawnie i nie zawsze później wykorzystane.

Prognozy przeważnie dotyczą tylko nielicznych uwarunkowań: demograficznych, transportowych i związanych z projektowaniem infrastruktury technicznej (np. zapotrzebowanie wody). Czasem prognozują się niektóre zjawiska gospodarcze. Rzadko stosuje się w prognozach wariantowanie określające pole możliwych przyszłych uwarunkowań, jeszcze rzadziej – scenariusze jako metodę rozpoznawania tych uwarunkowań.

Formułowanie celów nie tylko nie tworzy nurtu, ale nie zawsze ma miejsce. Często bowiem cele pozyskuje się z planu strategicznego już posiadanego lub sporządzanego równoległe, wybierając te, których osiągnięcie ma związek z przestrzenią, nieraz przekładając je na cele przekształceń przestrzeni lub kryteria kształtowania struktur przestrzennych. Jest to prawidłowe, gdyż zapewnia spójność, podkreśla związki obu typów planów, ustawia plan przestrzenny (*studium*) na pozycji strategii dziedzinowej, ewentualnie planu operacyjnego konkretyzującego kompleksowy plan strategiczny. Nierzadkie są jednak przypadki odmiennych zbiorów celów.

Treścią projektowanych rozwiązań, w *studium* zgodnie z nazwą dokumentu określanych najczęściej jako kierunki zagospodarowania przestrzennego, jest struktura przestrzena, w tym obszary i elementy podlegające ochronie ze względu na wartości przyrodnicze i kulturowe. W metodach dochodzenia do rozwiązań w różnym stopniu i różnym zakresie stosuje się wariantowanie, nie zawsze rozpatrywane roboczo warianty ujawniając, oceniając i uzasadniając wybór. Nie zawsze wiadomo, czy planując strukturę przestrzenną, pla-

²⁵⁾ Przyczyniają się do tego Ustawa (2003) i Rozporządzenie (2004) – określające treści uwarunkowań.

nowano zarazem rozwój lub przynajmniej myślano o zależnościach przyczynowo-skutkowych i procesach. Myślenie o nich ujawnione jest np. w Studium (1998). Jeżeli ujmuje się wymiar czasu, to przeważnie poprzez formułowanie etapowych struktur przestrzennych (np. Studium, 2001). Jako efekt prac planistycznych preferowany jest dokument o jednoznacznych, bezwarunkowych ustaleniach²⁶⁾. Z tego też powodu raczej nie odkłada się dokonywania wyborów spośród wariantów, nawet jeśli brak jest przesłanek i zarazem konieczności wcześniejszego ich podjęcia²⁷⁾.

W niektórych *studiach uikzp* jako elementy polityki przestrzennej (operacjonalizacji) wyodrębnia się przedsięwzięcia, w niektórych politykę przestrzenną sprowadza się do programu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego bądź tylko ustalenia takiej potrzeby i wykazu planów.

Najbardziej zaawansowane metodycznie myślenie strategiczne dotyczy wielkich miast. Wymusza to ich złożoność, pozwala na to świadomość władz, potencjał kadrowy planistów, możliwości finansowe. Szczególnie miejsce zajmuje *studium uikzp* Wrocławia, pomyślane jako dwa układy: „pole gry” i aparat prowadzący grę – model, w którym dokonuje się konkretnych wyborów, obejmujący narzędzia (modele sformalizowane) wspomaganie podejmowania decyzji przestrzennych w planowaniu operacyjnym. Ze względu na dysponowanie tymi narzędziami nie ustalano w *studium uikzp* priorytetów i etapowania (Ossowicz i Mironowicz, 1998, Zipsler, 1999).

2.5.3. Modele współdziałania planowania strategicznego z przestrzennym

Liczne dyskusje, wypowiedzi planistów i przeprowadzone badania świadczą o zróżnicowaniu poglądów na relacje między strategią a *studium uikzp*. Uważa się, że nadrzędna jest strategia, że plany te są równorzędne, lecz dotyczą różnych wymiarów (*studium* – przestrzeni, strategia – czasu)²⁸⁾, albo że nadrzędne jest *studium*, jako dotyczące najdłuższego horyzontu, a strategia określa sposób realizacji jego ustaleń, m.in. w czasie. Słuszność tego ostatniego poglądu zależy od przedmiotu strategii, do jakiej się odnosi. Jeśli jest to strategia realizacji polityki przestrzennej, faktycznie ma charakter podrzędny wobec *studium* określającego tę politykę. Taka strategia powinna być jednak zarazem częścią kompleksowej strategii (Strategia, 1996). Jeśli horyzont strategii kompleksowej jest krótszy niż *studium*, strategia nie jest wobec niego podrzędna, ale długookresowe ustalenia *studium* też mają charakter strategiczny i uzasadnione byłoby włączenie ich do strategii lub uznanie obu dokumentów łącznie za plan strategiczny.

Odnośnie do relacji między strategią a *studium*, Szulczewska (1998) wyróżnia trzy modelowe podejścia:

1. *Studium* traktowane jako samodzielne opracowanie dotyczące wyłącznie zagospodarowania przestrzennego, którego kierunki formułuje się na podstawie względnie trwałych uwarunkowań i które stwarzać ma ramy dla rozwoju gospodarczego dokonującego się według swoich własnych praw.
2. Planowanie zintegrowane – *studium* i strategia opracowywane jako jeden dokument przez jeden zespół na podstawie założenia, że nie można decydować o kierunkach roz-

²⁶⁾ Tak wynika ze wzmiankowanego już sprawdzania przez administrację zgodności dokumentów.

²⁷⁾ Próbę odłożenia wyboru opcji rozwoju przestrzennego podjęto, sporządzając *studium uikzp* Gdyni, ale pod wpływem krytyki przed uchwaleniem dokumentu musiano dokonać wyboru.

²⁸⁾ Według Ossowicza i Mironowicz (1998) *studium* tworzy pole możliwości przestrzennych dla rozwoju miasta, w szczególności stanowiące przez oferty przestrzenne i rezerwy terenu. Strategia rozwoju miasta określa priorytety i sposób wykorzystania tych możliwości.

woju przestrzennego bez określenia celów i kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego, a tych nie można określać bez zbadania uwarunkowań wynikających z istniejącego i planowanego zagospodarowania przestrzennego.

3. Różne warianty formalne, proceduralne i metodyczne powiązań między strategią a *studium*, sporządzanymi odrębnie, przez różne zespoły.

Przy podejściu 1. strategia sporządzana jest przeważnie w innym czasie, z problematyką przestrzenną często traktowaną marginalnie, a raczej nieekspozowaną, czy nawet nieuświadomianą, choć obecną w zagadnieniach dotyczących: środowiska przyrodniczego i kulturowego, infrastruktury technicznej, mieszkalnictwa, terenów inwestycyjnych. Można wskazać odmiany i warianty pośrednich podejść i sytuacji spotykanych w praktyce. Za odmianę podejścia 2. można uznać sporządzanie *studium* tylko z elementami strategii formułowanej w jego ramach i głównie na jego potrzeby – w sytuacji, gdy strategii kompleksowej nie ma (Studium 1996). Ostatnie 3. podejście sugeruje równoległe sporządzanie strategii i *studium*. Najczęściej dokumenty te sporządzane są (od podstaw bądź jako zmiany) w różnym czasie. Dokument powstający później może nawiązywać do tego, który już istnieje, stanowiąc pewną odmianę podejścia 3. lub pośredniego między 1. a 3., bywa też traktowany zgodnie z podejściem 1. jako całkowicie odrębny. Zgodnie z Ustawą (2003) *studium* musi uwzględniać ustalenia strategii rozwoju gminy, jeśli ona jest. Buczek zauważa, że czasem gmina „udaje, że jej nie ma, byleby *studium* nie musiało być z nią zgodne” (I co dalej, 2005). Gdy w toku prac nad *studium* stwierdzi się konieczność weryfikacji strategii, powinno się jej dokonać przed uchwaleniem *studium*. Oba dokumenty powinny być współzależne i uzupełniać się. Nie powinny być sprzeczne, co zdarza się w praktyce (Świeżalik, 2003). Częściej niż sprzeczność ma miejsce niedostateczna kompatybilność, np. w obu dokumentach występują zbiory celów niesprzecznych, lecz inaczej sformułowanych – o różnej strukturze, przez to trudne do porównywania.

W analizie relacji między strategią a *studium* uzasadnione jest rozdzielenie aspektów organizacyjnych (relacji czasowych tworzenia planów i ich autorstwa) od aspektów merytorycznych i podejścia planistów, które można sprowadzić do dwóch zasadniczych, polegających na uznawaniu obu rodzajów planów za:

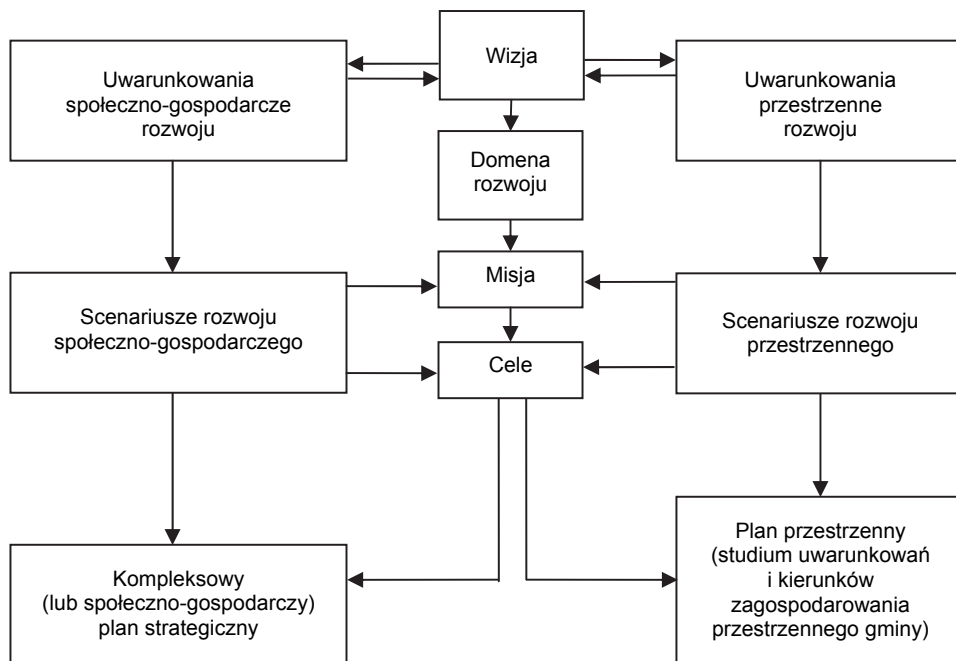
- merytorycznie całkowicie odrębne, jako dotyczące zupełnie różnych sfer (nie jest to prawda, ale pogląd taki spotyka się),
- współzależne, przy różnym stopniu integracji i wariantach metodycznych powiązań.

O integracji decyduje procedura, w tym przepływy informacji, a nie wspólne autorstwo. Model zintegrowany mogą zastosować różne współdziałające zespoły, choć jest to trudniejsze organizacyjnie. Natomiast niektóre dotychczasowe doświadczenia praktyczne wskazują, że nawet w jednym zespole może mieć miejsce niedostatek ujęć kompleksowych i zintegrowanych, zastępowanych wymianą informacji między dwoma nurtami równoległe, ale odrębnie prowadzonych prac. Z kolei w modelu zintegrowanym *studium* i tak stanowić musi wyodrębnioną część ze względu na ustawowe wymagania (procedura, zakres, większy niż strategiczny poziom szczegółowości). Na utrwalanie dualizmu wpływają też:

- warsztat planowania przestrzennego z decydującą rolą ujęć kartograficznych,
- kojarzenie planowania strategicznego z planowaniem społeczno-gospodarczym,
- niedostrzeganie przez władze gminy potrzeby posiadania strategii zarządzania przekształcaniami przestrzeni, ewentualnie posiadanie strategii nieformalnej,

— niedostatek doświadczeń i metod zintegrowanego planowania, których wypracowaniu, mimo pewnych przykładów²⁹⁾, nie sprzyjają powyższe czynniki.

Możliwą procedurę współdziałania ilustruje rys. 2.2.



Rys. 2.2. Model współdziałania kompleksowego (lub społeczno-gospodarczego) planowania strategicznego i planowania przestrzennego

Źródło: Opracowanie własne

Niektóre sytuacje sporządzania *studium uikzp* względem strategii wymieniane w literaturze (np. Studium, 1996) straciły na aktualności wraz ze spełnieniem przez gminy wymogu ustawowego posiadania *studium*. Typową sytuacją planistyczną jest aktualizacja (zmiana) *studium*. Coraz powszechniej będzie występować aktualizacja strategii, choć wobec braku obowiązku jej posiadania przez gminę sporządzanie jej od podstaw może zdarzać się jeszcze długo, ale coraz rzadziej. Możliwych sytuacji planistycznych na styku planowania strategicznego kompleksowego i planowania przestrzennego, gdy dany plan sporządzany jest od podstaw bądź aktualizowany, może być wiele i ilustrują je tabl. 2.3 i 2.4. Użyto w nich ogólnego terminu *plan przestrzenny* na określenie obecnego *studium uikzp* gminy i jego odpowiednika (obejmującego całość gminy) po ewentualnej zmianie ustawowej. Na rys. 2.3. uwidoczniono sytuacje typowe i bardziej prawdopodobne, które mają i będą miały miejsce, pominięto sytuacje zanikające wraz z upowszechnieniem się *studiów uikzp*³⁰⁾. Pokazano też miejsce hipotetycznych strategii realizacji polityki przestrzennej.

²⁹⁾ Np. gminy: Kosakowo, Kolbudy (Dutkowski i Dutkowska, 1999), Pelplin (Gmina, 1998), Sztum (Strategia, 2000b, Miasto 2001), Tczew (Gmina, 2000).


³⁰⁾ Sporządzanie ich odpowiedników po zmianach ustawowych traktuje się z merytorycznego punktu widzenia jak aktualizację (zmianę) planu.


Jeśli w *studium* brak jest wymiaru strategicznego, aktualizacja może i powinna być powiązana z uzupełnieniem o nie, obejmującym wyeksponowanie w planie struktury elementów strategicznych oraz sformułowanie planów rozwoju przestrzennego i planów działania. Może to przybrać z jednej strony formę jakby strategicznej nadbudowy (obejmującej odniesienia do wartości, otoczenia, wymiar czasowy) lub wkomponowania w strategię kompleksową, z drugiej – tworzenia powiązanych ze sobą: średniookresowego zbiorczego planu programów (odpowiednika PRL) oraz strategii realizacji polityki przestrzennej na ten okres. Jeżeli plan strategiczny i *studium uikzp* powstawały niezależnie od siebie i nie są skoordynowane ze sobą³¹⁾, równoległa aktualizacja obu dokumentów jest okazją do ich skoordynowania i nadania większej spójności oraz do nadania *studium* wymiaru strategicznego, tak by gmina posiadała kompleksowy plan strategiczny z dziedzinową strategią rozwoju przestrzennego, a *studium* było jednym z głównych narzędzi realizacji strategii stwarzającym ramy dla prowadzenia polityki przestrzennej.

Tablica 2.3

Sytuacje sporządzania planów przestrzennych względem planu strategicznego

Sporządzanie planów przestrzennych		W sytuacji, gdy:				
		plan strategiczny jest i aktualizacji		planu strategicznego nie ma		plan strategiczny sporządzany jest równoległe
		nie podlega	podlega	sporządzone są jego elementy	i nie przewidyje się	
Od podstaw	bez poziomu strategicznego	x	x	x	x	x
	z poziomem strategicznym	wygasające		wygasające		wygasające
Aktualizacja	bez poziomu strategicznego	x	x	x	x	x
	z uzupełnieniem poziomu strategicznego	sporadyczne	dość powszechne	okresowo możliwe	niezbyt logiczne	okresowo dość powszechne, ale coraz mniej
	gdy jest już poziom strategiczny	sporadyczne	przyszłościowo najczęstsze	okresowo możliwe	mało prawdopodobne	raczej rzadkie

 natężenie waloru oznacza częstość (powszechność) występowania danej sytuacji

 preferowane

x poza polem zainteresowania niniejszej pracy

Źródło: opracowanie własne

³¹⁾ Czyli ich treści nie są spójne, co nie znaczy, że sprzeczne, ale np. zawierające niewiele treści wspólnych i odmienne struktury celów.

Równoległe sporządzanie planów może mieć charakter modelu skoordynowanego albo zintegrowanego. Za zintegrowanym i strategicznym planowaniem miast opowiadają się m.in. Ziółkowski (1998) i Markowski (1999), a także dokumenty Unii Europejskiej, np. Karta (2007).

Tablica 2.4

Sytuacje sporządzania planu strategicznego względem planu przestrzennego

W sytuacji, gdy		Sporządzanie planu strategicznego					
		Od podstaw			Aktualizacja		
		równoległe	po pracy nad planem przestrzennym	przed pracą nad planem przestrzennym	równoległe	po pracy nad planem przestrzennym	przed pracą nad planem przestrzennym
Planu przestrzennego nie ma		coraz rzadziej		bardzo mało prawdopodobne	mało prawdopodobne		bardzo mało prawdopodobne
Plan przestrzenny jest, uznany za aktualny	bez poziomu strategicznego		x			x	
	z poziomem strategicznym		coraz rzadziej			mało prawdopodobne	
Plan przestrzenny jest i jest aktualizowany	z uzupełnieniem o poziom strategiczny	okresowo dość powszechne, ale coraz mniej	okresowo średnio powszechne niezależne	możliwe	dość powszechne	niezależne	możliwe
	gdy już jest poziom strategiczny	raczej rzadkie	niezależne	możliwe	przyszłościowo najczęstsze	niezależne	możliwe



Sytuacja (ze względów logicznych) niemożliwa, pozostałe oznaczenia analogiczne jak w tabl. 2.3.

Źródło: opracowanie własne

Spśród wielu wyżej wymienionych sytuacji najbardziej powszechne i zasługujące na analizę są te, które zawierają aktualizację *studium* połączoną z rozbudową o treści nadające mu wymiar strategiczny. Może to mieć miejsce w sytuacjach: posiadania kompleksowej strategii uznanej za aktualną lub równoległe aktualizowanej, posiadania elementów strategii sformułowanych przy okazji sporządzania *studium* lub podjęcia ich równoległego sporządzania, jak też równoległej budowy od podstaw kompleksowej strategii. Dla analizy współdziałania zróżnicowanie tych sytuacji ma niewielkie znaczenie i dotyczy głównie potrzeby koordynacji w przypadku prac równoległych. Istotne jest, co *studium* (lub jego

przyszły odpowiednik) powinno czerpać z planu strategicznego³²⁾. Jest on m.in. źródłem informacji i ocen dotyczących społeczno-gospodarczych uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego. W przypadku prac równoległych następuje też przepływ informacji z planowania przestrzennego do strategicznego, w fazie diagnozy głównie jako informacje o uwarunkowaniach przestrzennych rozwoju społeczno-gospodarczego. Istotne jest uwzględnienie synergii informacji z obu rodzajów planowania, co uzasadnia równoległość prac. Pozwala to np. oceniać tak ważną dla planowania rozwoju zrównoważonego konfliktogenność struktur przestrzennych poprzez rozpoznawanie prawidłowości i mechanizmów rozwoju wymuszających zmiany niekorzystne dla wartości przyrodniczych i kulturowych.

W przypadku braku planu strategicznego i równoległych prac nad nim lub jego elementami szereg aktualnych uwarunkowań i tak byłoby przedmiotem rozpoznania w ramach *studium*, choć nie zawsze odpowiednio kompleksowo. Inaczej jest ze scenariuszami, które w ramach *studiów* sporządzane są bardzo rzadko, stąd – duża rola informacji o nich z planu strategicznego, jeżeli zostały tam sformułowane. Szczególnie uzasadnione jest rozpatrywanie wielu wariantów scenariuszy przyszłych uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza dość prawdopodobnych, a zdecydowanie odmiennych od uwarunkowań istniejących oraz od rozpowszechnionych poglądów na temat przyszłości. Dla planowania rozwoju zrównoważonego istotne są zwłaszcza scenariusze ostrzegawcze zmian struktur przestrzennych w kierunku niekorzystnym dla wartości przyrodniczych i kulturowych, a wymuszonym przez mechanizmy społeczno-gospodarcze.

Do najważniejszych treści zawartych w strategii, a wymagających wykorzystania w *studium*, należą cele. *Studium uikzp* i strategia powinny mieć wspólny system zhierarchizowanych celów, w *studium* przekładanych na kryteria kształtowania struktur przestrzennych. Skutki proponowanych zmian, także w *studium*, należy oceniać na podstawie systemu celów kompleksowej strategii.

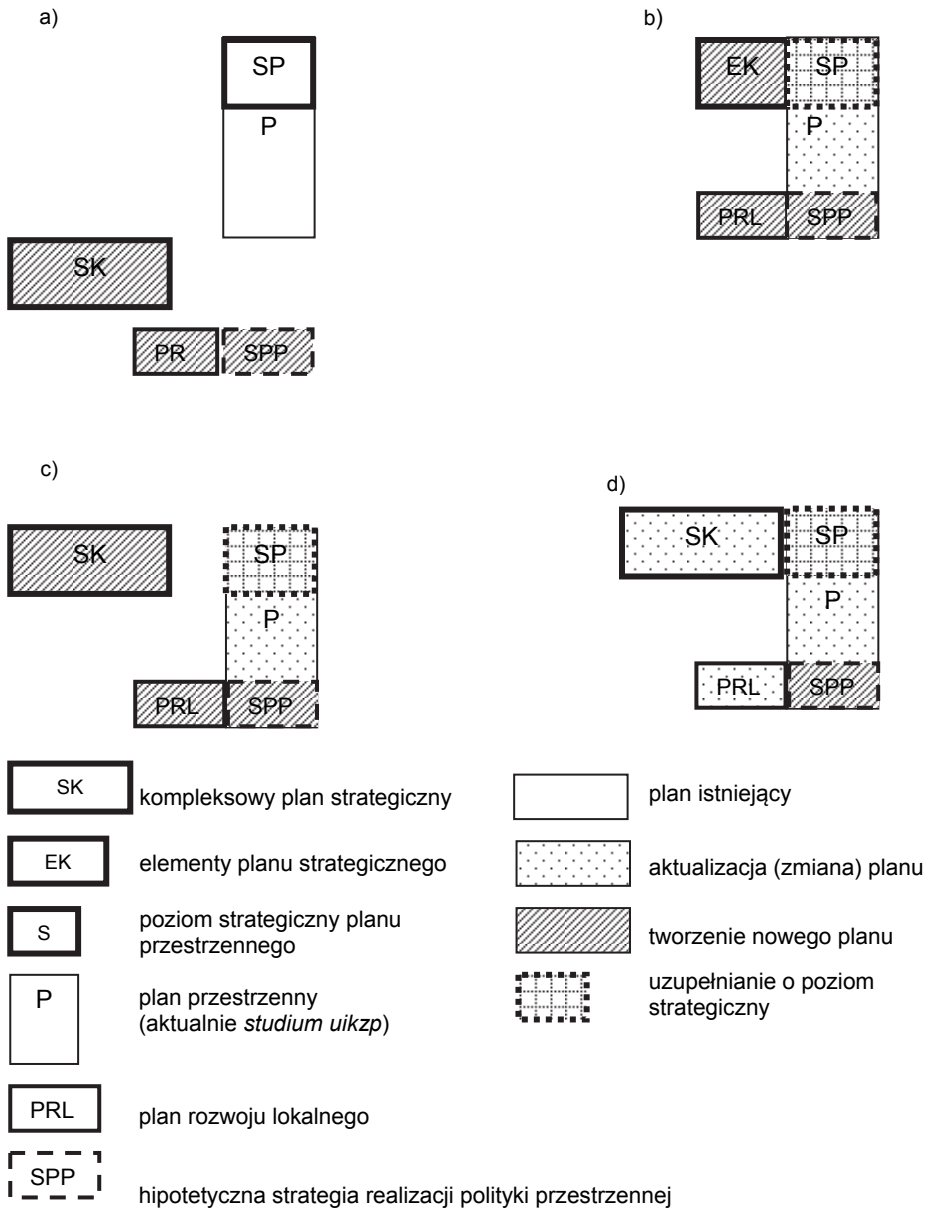
Na sposoby nadawania planowaniu przestrzennemu wymiaru strategicznego składają się:

- wkomponowanie *studium* w plan strategiczny i koordynacja z nim poprzez uwzględnienie pozyskanych z niego treści, zapewnienie spójności i uwzględnienie synergii informacji,
- wzbogacenie *studium* o elementy i cechy właściwe planowaniu strategicznemu,
- uzupełnienie systemu planowania o strategię realizacji polityki przestrzennej lub inne formuły ustalania kolejności przedsięwzięć.

Dwa pierwsze z powyższych zakresów jako powiązane ze sobą omawia się łącznie, nawiązując do cech planowania strategicznego rozpoznanych w rozdz. 1. I tak:

Właściwa planowaniu strategicznemu **normatywność** (bazowanie na wartościach), a także **koncentracja** zasobów i środków zmuszająca do dokonywania trudnych nieraz wyborów – wymagają korzystania z systemu celów, ich hierarchii i zależności między nimi – sformułowanych w planie strategicznym (po ich ewentualnej aktualizacji) i nawiązywania do nich w procesie sporządzania *studium* poprzez: przekładanie na kryteria kształtowania struktur przestrzennych oraz uwzględnianie w planowaniu i ocenie wariantów i w ustalaniu ogólnej kolejności przekształceń przestrzeni.

³²⁾ To wyznacza minimalny zakres treści ewentualnych elementów strategii formułowanych wyłącznie lub głównie na potrzeby *studium*.



Rys. 2.3. Wybrane modelowe sytuacje planistyczne

Plan strategiczny jest przede wszystkim **planem działania**. Imperatyw ciągłości realizacji celów w zmiennym otoczeniu (Planowanie, 1993) wymaga **procesowej orientacji** planowania i jego **sytuacyjności**, a więc otwartości na zmiany, uwzględniania zmienności i niepewności, uczenia się. Aby planowanie przestrzenne było strategiczne, wymaga ujęć dynamicznych i planowania działania. Wynika stąd, że rozpoznawanie uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego wymaga uwzględniania przyszłych zmiennych uwarunko-

wań, rozpoznawanych np. poprzez wariantowe scenariusze otoczenia i zmian wewnętrznych o istotnym wpływie na zagospodarowanie przestrzenne. Realizacji omawianych tu cech planowania sprzyja też:

- większy udział treści dotyczących procesów i polityk – jako elementów planu rozwoju i planu działania, np. jako formułowanie scenariuszy wariantów rozwoju przestrzennego, analiza ich struktury i uwzględnianie wniosków z tego płynących w wyborze wariantu i w ustalaniu ogólnej kolejności przekształceń przestrzeni;
- elastyczność planu, której osiągnięciu sprzyja: ogólność (ramowość) treści, używanie zdań warunkowych, posiadanie rozwiązań alternatywnych na różne przyszłe sytuacje, pozostawianie niektórych rozwiązań jako wariantowych i odkładanie decyzji wyboru do czasu zaistnienia przesłanek ich dokonania;
- formułowanie zasad monitoringu i aktualizacji planu.

Do najlepszych metod zapewnienia **konsekwentnego układu** wzajemnie wspierających się działań należy podejście systemowe, np. stosowanie analizy strukturalnej w diagnozie, a w późniejszych fazach – uwzględnianie współzależności celów i sposobów ich osiągnięcia. **Istotność i trwałość** skutków decyzji strategicznych rodzi konieczność prognozowania i oceniania skutków wariantów przestrzennych w skali całej gminy (służy temu m.in. strategiczna ocena oddziaływania na środowisko – SOOS), a następnie w planowaniu operacyjnym przedsięwzięć (służy temu m.in. ocena oddziaływania na środowisko – OOS).

Poza sporządzaniem dokumentu planistycznego (*studium*) nadawaniu planowaniu przestrzennemu wymiaru strategicznego służą:

- tworzenie w razie potrzeby studiów (np. lokalizacyjnych) i przeprowadzanie uspołecznionych procedur przygotowujących podejmowanie decyzji strategicznych,
- stosowanie monitoringu i prowadzenie innych działań wymienionych w podrozdz. 2.4.

Podmiotowy charakter planowania strategicznego wymaga aktywnej roli przedstawicieli najwyższych władz gminy. Właściwa strategii **orientacja na inne podmioty** wymaga m.in. uwzględniania różnych grup interesów. Ułatwia to analiza podmiotowa w diagnozie i studiach nad przyszłością, a zwłaszcza uspołecznienie prac planistycznych poprzez udział reprezentantów kluczowych podmiotów i konsultacje społeczne. Jeżeli równoległe ma miejsce sporządzanie od podstaw lub aktualizacja strategii metodą uspołeczną, to nadawaniu planowaniu przestrzennemu wymiaru strategicznego służyć mogą prace zespołowe nad strategią z odpowiednio uwzględnionymi aspektami przestrzennymi. Jeżeli elementy strategii formułowane są specjalnie dla potrzeb planowania przestrzennego (*studium*), to przedmiotem prac zespołowych mogą być w diagnozowaniu:

- ocena struktury przestrzennej: jej cech pozytywnych i negatywnych oraz identyfikacja jej kluczowych elementów, np. centrum miasta³³⁾,
- ocena poziomu zaspokajania potrzeb społecznych i rozpoznanie sposobów ich zaspokajania istotnych z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego w aspektach zależnych od przestrzeni,
- ocena dotychczasowej polityki przestrzennej,
- udział w analizie podmiotowej.

W fazie studiów nad przyszłością uzasadniona jest zespołowa praca ze scenariuszami dla lepszego ich zrozumienia i zapamiętania, w tym udział w rozpoznawaniu przyszłych problemów i ocenianiu dotychczasowej polityki przestrzennej z punktu widzenia adekwat-

³³⁾ Informacja uzyskana w wywiadzie z B. Bańkowską.

ności do przyszłych problemów – różnych w różnych scenariuszach. Szczególnie istotna jest rola prac zespołowych w nurcie formułowania celów, od identyfikacji wartości, poprzez formułowanie celów strategicznych i ich hierarchizację, po konsultowanie kryteriów kształtowania struktur przestrzennych. Duża jest też rola prac zespołowych i szerszych konsultacji w ocenach wariantów struktur przestrzennych i lokalizacji strategicznie ważnych elementów, w tym w rozpoznawaniu i rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych.

2.6. Modele organizacyjne planowania

Przeanalizowano tu tę część aspektów organizacyjnych planowania, które stanowią elementy metod, a więc podział zadań między podmioty uczestniczące w procesie planistycznym i sposób ich uczestnictwa.

W systemowo ujętym procesie planowania wyróżnia się: dysponenta (decydenta, podmiot planu) i planistę (Regulski, 1981). W planowaniu strategicznym ze względu na podmiotowy charakter planu część ról planisty pełni najwyższe kierownictwo, a więc w gminie – przedstawiciele jej władz. Często rolę planisty pełnią też przedstawiciele innych podmiotów, współtworzący zespół opracowujący strategię – jedną z form uspołecznienia procesu planistycznego (o czym dalej). Druga forma uspołecznienia polega na szerokich konsultacjach. Szczególny typ podmiotów stanowić mogą potencjalni partnerzy, np. podmioty gospodarcze, przedstawiciele innych samorządów, podmioty zarządzające ważnymi zasobami przestrzeni (np. lasami, obszarami chronionymi, przybrzeżnymi). W planowaniu przestrzennym udział w procesie planistycznym mają też instytucje konsultujące i opiniujące, wymienione w Ustawie (2003).

Planiści profesjonalni pełnią różne role: kierowników-koordynatorów, moderatorów (facylitatorów) prowadzących warsztaty i spotkania, ekspertów – specjalistów z określonych dziedzin i syntetyków.

Z organizacją prac planistycznych wiąże się autorstwo treści oraz kierownictwo prac, w którym można rozróżnić stronę organizacyjną i merytoryczną, w tym dobór metod i nadzór nad poprawnością metodyczną prac. Może też wystąpić specyficzna funkcja wspomagania prac przez facylitatora. Kot (2003) wskazuje cztery warianty możliwego autorstwa:

- A. Przedstawiciele władz lokalnych – władzy wykonawczej, rady, pracowników organów samorządowych – posiadający dużą wiedzę o procesach zachodzących w gminie i doświadczenie w zarządzaniu.
- B. Szerszy zespół złożony z przedstawicieli władz jak w wariantcie A oraz przedstawicieli jednostek gospodarczych, instytucji, grup społecznych i miejscowych liderów.
- C. Eksperti krajowi.
- D. Eksperti zagraniczni.

Kot (2003) omawia też modele organizacyjne prac nad strategią, w tym mieszane pod względem autorstwa (również wskazując ich zalety i wady):

- prowadzenie części prac przez przedstawicieli władz z włączeniem szerszego zespołu od pewnego etapu,
- prace eksperckie z konsultowaniem wyników każdego etapu z władzami lokalnymi lub szerszym zespołem (wymienionym jako wariant B autorstwa),
- przedstawiciele władz i administracji lokalnej (wariant autorstwa A) lub szerszy zespół (wariant autorstwa B) pracujący w konsultacji i pod nadzorem eksperta zewnętrznego.

Możliwy też jest i spotykany w praktyce model niejako odwrotny do drugiego z powyższych: praca nad strategią prowadzona przez władze lub szerszy zespół, konsultowana

z ekspertem, np. po każdym etapie prac. Z kolei model zespołu pracującego w konsultacji i pod kierunkiem, czy raczej przy pomocy eksperta-facylitatora miewa różne odmiany, z których skrajne (modelowe) opisywane bywają jako:

- model *partycypacyjny*, gdy zewnętrzny konsultant pełni rolę głównie facylitatora (moderatora) odpowiedzialnego za metodę pracy grupy (często w formie warsztatów) i poprawność metodyczną treści, a nie za ich zawartość merytoryczną, za którą odpowiada strona samorządowa. Taki model jest podobny do wariantu autorstwa B, lecz z innym, zewnętrznym kierownictwem bądź tylko wspomaganiami. W zasadzie tą nazwą metody należałoby objąć wszystkie modele obejmujące pracę szerszych zespołów złożonych z przedstawicieli różnych podmiotów, także bez udziału zewnętrznych konsultantów. Niektóre działania (zebranie informacji, organizacyjna strona konsultacji społecznych) wykonywane są nieraz przez pracowników administracji gmin przy doradztwie konsultantów;
- model *ekspercko-partycypacyjny*, który łączy zalety podejścia eksperckiego i partycypacyjnego, a polega na tym, że część prac wykonywana jest jak w modelu partycypacyjnym, a część wykonują eksperci (np. niektóre analizy, syntezę diagnozy, scenariusze). Analizują też oni i ewentualnie korygują, uzupełniają i doskonalą treści wypracowane przez zespół, dbają o ich spójność i ponoszą za nie odpowiedzialność. Wyniki prac ekspertów są udostępniane i dyskutowane z zespołem pracującym nad planem.

Obie powyższe metody nazywa się tu łącznie *metodą uspołecznioną* lub *modelem uspołecznionym*, nazwą tą obejmując wszystkie modele, których istotnym elementem jest praca nad planem przez szerszy zespół od początku prac, niezależnie od udziału ekspertów. Modele, w których stosuje się tylko niektóre formy uspołecznienia, głównie konsultacje (np. poprzez ankiety, pojedyncze spotkania) treści wytworzonych przez ekspertów, za Ślusarzem (2000) zalicza się do metod eksperckich. W skład zespołu opracowującego strategię najczęściej wchodzi przedstawiciele: najwyższych władz samorządowych (rady, władzy wykonawczej), podmiotów gospodarczych i innych grup interesów, innych instytucji lokalnych, zwłaszcza kulturotwórczych, organizacji społecznych, istotnych dla rozwoju instytucji zewnętrznych (np. władz powiatu, urzędu pracy, banków), pracownicy administracji samorządowej, jednostek komunalnych i inni branżowi specjaliści oraz inne osoby o wysokiej aktywności lub pozycji społecznej – tzw. lokalne autorytety, lokalni liderzy – znani i zaproszeni oraz ewentualnie potencjalni, którzy zgłoszą chęć włączenia się do prac. Osoby pracujące nad strategią pełnią potrójną rolę: źródła informacji diagnostycznych, współautorów koncepcji rozwoju i realizatorów strategii w przyszłości (Ślusarz, 2000).

Z reguły zakłada się stałość składu zespołu, lecz w praktyce nie zawsze udaje się ją zapewnić. Spotyka się pewne warianty założeń:

- co do sposobu uzyskiwania reprezentatywności i kompetencji zespołu: przez większą liczebność albo przez staranny dobór takich osób, których suma wiedzy i kompetencji, mimo mniejszej liczby, jest odpowiednia dla realizacji zadania,
- co do zasad tworzenia zespołu: staranny dobór osób albo rozesłanie zaproszeń do wielu instytucji i zdanie się na odpowiedzi.

Zagadnienie profilu zespołu dotyczy nie tylko reprezentatywności interesów, ale i innych kryteriów zróżnicowania jego składu, np. udziału profesjonalistów, społeczników, urzędników itp.

Spotyka się w praktyce, zwłaszcza w większych miastach, różne modele organizacyjne zespołów planujących strategię, w tym rozbudowane, w których może wystąpić kilka typów gremiów, np.:

- komitet sterujący jako ciało o charakterze politycznym,
- zespół koordynujący z udziałem lokalnych ekspertów, którego rolą jest przyjmowanie wyników prac zespołu roboczego,
- zespół roboczy pracujący często w kilku podzespołach,
- zespół redakcyjny.

Niezależne od powyższych modeli są szerokie konsultacje społeczne jako element uspołecznienia prac. Ich celowość wynika z większości przesłanek uzasadniających uspołecznienie procedury planistycznej. Różne formy konsultacji bywają stosowane komplementarnie: upowszechnianie treści i dyskusje w mediach, dyskusje środowiskowe, internetowe, ankieta szeroko rozpowszechniana, np. przez uczniów w szkołach, rozesłanie do instytucji, druk w prasie lokalnej. Czasem, ale rzadko, jest to badanie na próbie reprezentatywnej. W ankiecie podlegają głosowaniu kluczowe treści: warianty misji, hierarchia ważności celów i ewentualnie tzw. opcje strategiczne. Konsultacje wymagające większych nakładów organizacyjnych i finansowych najczęściej przeprowadza się jednorazowo po zakończeniu prac nad formułowaniem strategii lub nieco wcześniej, po wypracowaniu kluczowych treści. Niektóre formy konsultacji, np. internetowe i dyskusje w mediach, możliwe są i pożądane w trakcie całego procesu planistycznego, zwłaszcza dla etapowych wyników, np. wizji, diagnozy.

Jednym z problemów prac zespołowych jest **komunikacja** wewnątrz zespołu planistycznego, planisty z podmiotem planu oraz planisty i podmiotu planu z szerszą społecznością. W metodzie ekspercko-partycypacyjnej i innych modelach mieszanych z udziałem zespołu i ekspertów problem komunikacji dotyczy zwłaszcza prezentacji skomplikowanych splotów zależności oraz przekładania innych treści wypracowanych przez ekspertów na język zrozumiały dla wszystkich uczestników procesu. Innym problemem jest taki dobór metod i technik, by zadania wykonywane przez zespół były zrozumiałe i łatwe w wykonaniu (np. odpowiedzi na proste pytania, rozdzielanie punktów, wypełnianie formularzy), a zarazem, by nie spłyć treści oraz aby odpowiedzi na pytania były zgodne z przesłankami, a ich suma złożyła się na całościowy wynik danego kroku.

W planowaniu przestrzennym, tu reprezentowanym przez sporządzanie *studium uikzp* gminy, podstawowym sposobem prac jest praca ekspertów-planistów przestrzennych. Ustawowo określony jest udział niektórych podmiotów: władzy wykonawczej (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) jako sporządzającej studium, rady – uchwalającej go oraz instytucji opiniujących i uzgadniających (Ustawa, 2003). Ustawa wprowadza też komisje urbanistyczno-architektoniczne jako organy doradcze w sprawach planowania przestrzennego. Faktyczna merytoryczna rola władz (organu wykonawczego, odpowiedniej komisji rady) zależy od ich zaangażowania i znajomości zagadnień planowania przestrzennego oraz od rodzaju i skali problemów (np. konfliktów, konieczności rozstrzygnięć). Różny jest stopień szerszego uspołecznienia prac nad *studium*, często niewielki w porównaniu z jego rolą i uspołecznieniem prac nad wieloma kompleksowymi strategiami. Ustawowe minimum stanowi wyłożenie projektu *studium* do publicznego wglądu, możliwość zgłaszania doń uwag, a od 2003 r. również dyskusja publiczna (Ustawa, 2003). Od podmiotu planu oraz nagłośnienia w mediach – z uwypukleniem problemów, wariantów i kontrowersji – zależy w dużym stopniu frekwencja oraz zakres i sposób przeprowadzenia dyskusji. Władze i planiści zainteresowani są nieraz szybko, bezproblemową akceptacją i nie zawsze nagłaśniają treści kontrowersyjne. Dla obiektywizmu pożądane jest (choć nieczęsto ma miejsce), aby dyskusję taką prowadził bezstronny moderator, a nie przedstawiciel gminy.

Jeszcze przed wprowadzeniem obowiązkowych dyskusji spotykało się, zwłaszcza w większych miastach, szersze uspołecznienie procesu planistycznego, np. w Katowicach

w latach 1996–1997, gdzie zapewniono odpowiednią formułę kontaktu zarówno z bardziej aktywną częścią społeczeństwa (możliwość uczestnictwa), jak i z bardziej bierną (dotarcie z informacją, badanie odbioru, poglądów i nastrojów). Powołano specjalne gremia: Forum Społeczno-Naukowe, Forum Gospodarcze, Radę Konsultacyjną. Pozyskano dla koncepcji rozwoju akceptację i współpracę różnych sił społecznych. Dokument końcowy formułowano w trakcie dwudniowych warsztatów wspólne z członkami Zarządu i Rady Miejskiej (Rębowska, 1998, Ziobrowski, 1998).

W przypadku integracji prac nad *studium* i strategią wypracowywane bywają nieraz metodą ekspercko-partycypacyjną, z udziałem planistów przestrzennych i szerszego zespołu: wspólna część diagnozy i wspólny system celów.

2.7. Ocena metod

W tabelicy 2.5. zestawiono podstawowe przesłanki oceny metod (w tym: cechy gmin jako systemów przestrzennych, zasady rozwoju zrównoważonego oraz cechy strategii i planowania strategicznego) z wnioskami do metod oraz elementami i aspektami metod ogólnych planowana, uzasadniając przez to ich stosowanie.

Ocena **procedury budowy planu** wskazuje na wyższość rozpoczynania jej od długookresowej wizji lub identyfikacji wartości, niż od diagnozy. Wynika to z cech strategii (długookresowość, bazowanie na wartościach). Kolejność taka ma też swoje walory praktyczno-metodyczne: z wartości wynikają kryteria selekcji informacji potrzebne dla ukierunkowania diagnozy i kryteria dokonywania w niej ocen. Argumentem za taką kolejnością jest też obawa, aby aktualne problemy nie zdominowały myślenia o przyszłości.

Procedury, które w całym toku zawierają sprzężenia zwrotne, są bardziej efektywne i pozwalają osiągnąć wyższą jakość rozwiązań oraz tak bardzo pożądaną ich akceptowalność.

W metodzie aktywnego planowania strategicznego (MAPS) zdefiniowane przedsięwzięcia są bardziej odpowiedzią na rozpoznanie aktualnych problemów niż wartości i długofalowych celów. Umiejscowienie przedsięwzięć w czasie ma miejsce, ale ta metoda nie zawiera na to algorytmu. Na dobór i kolejność przedsięwzięć wpływa system wartości i hierarchia celów strategicznych, stąd – od ich obecności i roli w planie zależy, czy i w jakim stopniu plan sporządzony tą metodą można uważać za plan strategiczny.

Planowanie przestrzenne na poziomie całej gminy reprezentowane aktualnie przez *studium uikzp* często nie ma wielu cech planu strategicznego, co wykazano w p. 1.4.2.

Równoległość planowania strategicznego (społeczno-gospodarczego, a właściwie kompleksowego) z przestrzennym, a zwłaszcza ich **integracja**, ma następujące zalety:

- daje oszczędności w pozyskiwaniu informacji, gdyż duża ich część jest wspólna dla obu rozpatrywanych rodzajów planów,
- ułatwia przepływy informacji, w tym konsultowanie powstających rozwiązań,
- sprzyja tworzeniu rozwiązań spójnych,
- planowanie przestrzenne uzyskuje system celów opartych na wartościach i sprawdzanie realności ekonomicznej proponowanych rozwiązań,
- formułowane sposoby osiągania celów strategicznych uzyskują szybkie sprawdzenie racjonalności przestrzennej, w tym niezbędnej w rozwoju zrównoważonym zgodności z uwarunkowaniami, m.in. przyrodniczymi i kulturowymi.

Tablica 2.5

Ocena spójności ogólnych metod z podstawowymi przesłankami ich oceny

Źródło	Podstawowe przesłanki oceny metod	Wnioski do metod, metody i zasady metodyczne
s	Autonomia podmiotu	Aktywny udział reprezentantów podmiotu (władz) w pracach planistycznych
p	Kluczowa rola władz publicznych w kierowaniu rozwojem	
s	Podmiotowy charakter planu	
p	Wielopodmiotowość (zależność funkcjonowania i rozwoju od wielu autonomicznych podmiotów)	Uspołecznienie procedury, partnerstwo: udział w pracach planistycznych reprezentantów różnorodnych aktorów i grup interesu, w tym kluczowych podmiotów
s	Interaktywność – orientacja na inne podmioty i otoczenie	
p	Konfliktogenność struktur i procesów	
z	Harmonizowanie sfer rozwoju, (w każdej sferze cele na poziomie akceptowalnym)	
z	Zapewnianie różnorodności i trwałości społeczno-kulturowej (zakorzenienia w tradycji, kontynuacji i czerpania z niej)	
pr	Dokonywanie wyborów wielokryterialnych, a zarazem akceptowalnych, przy trudności akceptacji niektórych rozwiązań przez część uczestników procesu planistycznego	
pr	Możliwa niezgodność między właściwą dla rozwoju zrównoważonego harmonizacją a właściwą dla strategii koncentracją	
n	Niedostateczna reprezentacja wartości, interesów i celów ekologicznych oraz związanych z wartościami kulturowymi	Udział środowisk naukowych, zawodowych i organizacji społecznych reprezentujących wartości ekologiczne i kulturowe Działania edukacyjne i promocyjne ukazujące rolę wartości ekologicznych i kulturowych w całokształcie rozwoju
z	Minimalizacja ubytku zasobów nieodnawialnych lub trudno odnawialnych (racjonalizacja użytkowania, zastępowania ich substytutami)	Analizowanie warunków (w tym społecznych) stosowania sposobów działań oszczędzających zasoby – uspołecznienie procedury, w tym konsultacje społeczne
s	Konsekwencja (konsekwentny układ, wzajemne wspieranie się działań)	Systemowe podejście do przedmiotu, w tym stosowanie analizy strukturalnej (w różnych fazach procesu planistycznego)
z	Harmonizowanie sfer rozwoju, uzgadnianie celów, interesów, w tym dostrzeganie i wykorzystywanie współzależności	
p	Złożoność procesów rozwojowych (wiele podsystemów mających różną naturę)	
pr	Trudność uwzględniania licznych uwarunkowań i skutków podejmowanych decyzji z powodu ich wielości, trudności percepcji, niedostatku świadomości i narzędzi	Wspomaganie techniką cyfrową
s	Normatywność – imperatyw nienaruszalnego porządku wartości	Określanie celów-wartości u początku prac planistycznych

Oznaczenia: z – zasady rozwoju zrównoważonego, n – przejawy i przyczyny jego niedostatku, p – cechy lokalnych systemów przestrzennych, s – cechy strategii i planowania strategicznego, pr – sytuacje problemowe

Źródło: opracowanie własne

Jeżeli planowanie strategiczne prowadzone jest w modelu uspołecznionym, rozwiązania przestrzenne uzyskują możliwość gruntownego przedyskutowania w zespole, zwłaszcza zagadnień problemowych, kontrowersyjnych, konfliktowych, oraz sprawdzenia konsekwencji rozwiązań w nawiązaniu do systemu celów.

O integracji decyduje procedura, w tym przepływy informacji, niekoniecznie wspólne autorstwo. Model zintegrowany mogą zastosować różne współdziałające zespoły, choć jest to trudniejsze organizacyjnie. Z kolei w jednym zespole nieraz ma miejsce niedostatek ujęć kompleksowych i zintegrowanych, zastępowanych wymianą informacji między dwoma nurtami równoległe, ale odrębnie prowadzonych prac.

Zintegrowana aktualizacja jest jeszcze bardziej zasadna niż zintegrowane planowanie od podstaw. Jest też łatwiejsza.

Zalety i wady **wariantów autorstwa** podane przez Kota (2003) jako jednolitych organizacyjnie (tzn. w wariacie B kierownictwo merytoryczne spoczywa na przedstawicielu władz) przedstawia tabl. 2.6. (pominięto w niej ekspertów zagranicznych). Do zalet szerszego zespołu można też zaliczyć wielość doświadczeń i sposobów myślenia uczestników prac. Różna jest ich kreatywność i wiedza o konkretnym przedmiocie planu, jak też ogólnych uwarunkowaniach, prawidłowościach i mechanizmach rozwoju lokalnego – rzutujące na postrzeganie możliwości rozwoju. Markowski (1999) podkreśla większy realizm treści wypracowanych zespołowo, ich lepsze zapamiętanie przez uczestników, a także walory edukacyjne (nauka strategicznego sposobu myślenia i zarządzania). Domański T. (1999) jako zalety grupowego rozwiązywania problemu wymienia:

- rozważenie treści zadania z wielu różnych punktów widzenia,
- wypracowanie większej liczby wariantowych rozwiązań,
- lepsze zrozumienie podjętej decyzji i głębszą jej akceptację,
- większą trafność i pewność podejmowanych decyzji³⁴⁾,
- łatwiejsze i wcześniejsze wykrycie ewentualnych błędów.

Praca zespołowa miewa też i ujemne strony, wśród których Ossowicz (2003) wymienia konflikty i spory, a Domański T. (1999) – m.in.:

- koncentrację na subiektywnych ocenach,
- frustrację udziałem w nużących naradach,
- utrudnianie prac przez osoby skłonne do dominacji lub uporu,
- powierzchowność i pośpiech.

Niektóre inne minusy pracy szerszego zespołu zawiera tabl. 2.6. Doświadczenie wskazuje też na nierzadkie słabości merytoryczne wyników prac: niedostateczną jakość, błędy, niespójność treści. Niektóre z nich nie są wadą modelu uspołecznionego, lecz wynikiem błędów w planowaniu i realizacji prac. Taką częstą słabością jest niedostateczna reprezentatywność składu zespołu. Przeważnie nie stosuje się procedur wyłaniania reprezentantów poszczególnych grup podmiotów. Niektóre tylko z nich mają instytucjonalne reprezentacje i to działające w niektórych tylko gminach. O uczestnictwie w zespole decyduje przeważnie odpowiedź na zaproszenie, stąd – niedostateczna często reprezentacja niektórych typów podmiotów i nadreprezentacja innych, których przedstawiciele mają więcej czasu i motywacji lub są oddelegowani służbowo. Takie zachwianie proporcji rzutuje na treści będące wynikiem prac. I tak np. dominacja przedstawicieli administracji nieraz utrudnia kreatywne myślenie, m.in. przez konfrontację propozycji dotyczących przyszłości z kompetencjami i obecnymi przepisami. Ślusarz (2000) podkreśla trudność, ale i nieodzowność wytypowa-

³⁴⁾ Tę zaletę podkreśla też Ossowicz (2003).

nia i włączenia do prac osób nie przypadkowych, lecz kluczowych, reprezentujących liczącą się grupę interesów.

Częstą wadą programowania prac zespołowych jest stosowanie liniowych, a nie cyklicznych procedur planistycznych, czyli brak sprzężeń zwrotnych jako z góry zaplanowanych kroków weryfikacji wcześniej sformułowanych treści na podstawie treści sformułowanych później. Korektę treści najczęściej przeprowadzają inne już gremia planistyczne (w złożonych modelach organizacyjnych) i polityczne (zarząd, komisje rady, rada). Taki tryb nie zapewnia spójności treści.

Modele organizacji rozbudowane, złożone z kilku typów gremiów ułatwiają uczestnictwo przedstawicielom najwyższych władz, często niemających czasu uczestniczyć we wszystkich spotkaniach, ale z drugiej strony mogą obniżać rangę i wartość merytoryczną prac zespołów roboczych.

Szeregu ujemnych stron modelu uspołecznionego można uniknąć, jeśli prace prowadzi profesjonalny facylitator (moderator) stosujący odpowiednie techniki. Jest on ekspertem procesu pracy grupy, jej pomocnikiem ułatwiającym skuteczną i wydajną pracę, neutralnym względem treści (Vinohradnik, Facylitacja, 2002). Efektywną techniką facylitacji jest moderacja wizualna, która dzięki uwidocznieniu przebiegu pracy i jej wyników ułatwia ich modyfikację i weryfikację oraz utrzymywanie dyskusji wokół tematu, dzięki czemu pozwala na szybkie dochodzenie do zaplanowanych rezultatów (Ślusarz, 2000). Na uniknięcie typowych wad pracy zespołowej z jednoczesnym zachowaniem jej zalet pozwala też technika grupy nominalnej, w której każdy uczestnik prac rozwiązuje postawiony problem indywidualnie (grupa istnieje w tej fazie tylko z nazwy, stąd nazwa techniki), a w grupie są porównywane efekty prac, wspólnie uzgadniane sposoby rozwiązania problemu i podejmowane ostateczne decyzje (Domański T., 1999). W grupowej fazie pracy można stosować moderację wizualną. Subiektywizm w pracy zespołowej ograniczany jest nie tylko przez liczebność zespołu i sumę wiedzy oraz różnicowanie doświadczeń i poglądów uczestników, ale i przez interakcję – wymianę poglądów i argumentów, dającą efekt synergiczny. Opinią grupy nie jest uśredniony pogląd. Do często stosowanych reguł pracy w grupie należy osiąganie konsensusu i niedopuszczalność podejmowania decyzji przez głosowanie.

Z punktu widzenia istoty strategii jako sposobu działań jej podmiotu właściwe są tylko modele z aktywnym jego udziałem. Poprawność metodyczną i spójność treści można osiągnąć w następujących modelach, wymienionych w kolejności od najłatwiejszego do coraz trudniejszego osiągnięcia tych cech:

- 1) praca eksperta konsultowana przez szerszy zespół,
- 2) metoda ekspercko-partycypacyjna,
- 3) metoda partycypacyjna ze stałym udziałem eksperta kierującego pracami,
- 4) praca szerszego zespołu z okresową konsultacją eksperta.

Ze względu na wszystkie wyżej wymienione przesłanki merytoryczne najwięcej zalet ma metoda ekspercko-partycypacyjna, jest jednak w realizacji najdroższa, a proces planowania przeważnie najdłuższy.

Z zasadami rozwoju zrównoważonego (takimi, jak: harmonizowanie sfer rozwoju, uzgadnianie celów i interesów, akceptowalny ich poziom, zapewnianie różnorodności i trwałości społeczno-kulturowej, wzmacnianie udziału różnorodnych aktorów i grup społecznych) i wynikającą z nich ogólną zasadą konsensusu zgodne są różne warianty modelu uspołecznionego dopełnione szeroką konsultacją społeczną. Za tym modelem przemawiają też takie cechy systemów przestrzennych, jak wielopodmiotowość i konfliktogenność.

Tablica 2.6

Warianty autorstwa planu strategicznego – typowe zalety i wady

Kryteria oceny	Autorzy		
	A. Przedstawiciele władz	B. Szerszy zespół	C. Eksperti
Koszt	niski	niski	wysoki
Czas opracowania	dłuższy	wydłużony	krótszy
Znajomość metod	zróżnicowana	zróżnicowana	dobra
Znajomość lokalnych warunków	duża	duża	ograniczona
Łatwość pozyskiwania informacji	duża – lokalnych (ale ograniczony czas na pracę)	największa	zróżnicowana
Kompletność i prawdziwość informacji	duża – lokalnych	największa	ograniczona
Szerokość spojrzenia, w tym na ponadlokalny kontekst rozwoju	często niewielka	często niewielka, szersza niż w A	duża
Wiedza merytoryczna, w tym spektrum rozwiązań	często niewielkie	umiarkowane, szersze niż w A	duże
Świeżość spojrzenia, w tym zdolność do konstruktywnego myślenia nieobarczonego rutyną	niewielka lub brak	zróżnicowana	duża
Stopień obiektywizmu	często niewielki	zróżnicowany	duży
Wpływy partykularnych interesów, konfliktów	niezwykle duży	możliwy	brak
Stopień uspołecznienia i zaangażowania podmiotów lokalnych w proces tworzenia strategii	niewielki	wysoki	brak
Wyraz woli działania			
Rozumienie strategii i jej uwarunkowań	duże	duże	niezwykle niewielkie
Utożsamienie ze strategią: władzy społeczności	duże duże	zróżnicowane szansa na duże	często brak często brak

Źródło: opracowanie własne, z wykorzystaniem: (Kot, 2003)

W każdym modelu organizacji prac planistycznych możliwe i pożądane są szersze konsultacje społeczne. Ich celowość wynika z większości przesłanek uzasadniających uspołecznienie procedury planistycznej. Liczny udział społeczności zapewnić mogą szeroko rozprowadzane ankiety. Ich wyniki są reprezentatywne tylko w przypadku badań przeprowadzanych na odpowiedniej próbie zgodnie z metodyką badań socjologicznych. Niektóre formy konsultacji, np. internetowe i dyskusje w mediach, możliwe są i pożądane w trakcie całego procesu planistycznego, zwłaszcza dla etapowych wyników, np. wizji, diagnozy.

Pożądanym jest udział zespołu, ewentualnie jego części, w pracach planistycznych w fazie projektowania przekształceń struktur przestrzennych, głównie w formie dyskusji i prostych prac warsztatowych (np. analizy powiązań treści przestrzennych z innymi elementami strategii, dokonywanie ocen).

Uspołecznienie planowania przestrzennego, pożądane we wszystkich sytuacjach, jest szczególnie istotne przy nadawaniu mu wymiaru strategicznego, a zarazem temu sprzyja, gdyż wymaga operowania treściami syntetycznymi, jasnymi, z którymi wiążą się wybory oparte na wartościach. Wymaga to uprzedniego przekładania treści na postać umożliwiającą percepcję, poprzez: uproszczenia, syntezę, uwypuklenie tego, co wymaga ocen, dyskusji, rozstrzygnięć. Uspołecznienie ułatwione jest przy integracji planowania przestrzennego ze strategicznym. Uzasadniona jest jak najszersza konsultacja kluczowych treści przestrzennych, np. opcji rozwojowych, w trakcie prac lub po ich zakończeniu, w formie podobnej, jak opisano dla kompleksowej strategii, z ankietowaniem i wykorzystaniem mediów. Przy integracji planowania byłaby to konsultacja łączna *studium* i kompleksowej strategii. Udział społeczny jest szczególnie istotny dla spełnienia warunków rozwoju zrównoważonego – w rozwiązywaniu konfliktów, w tym konfliktów celów i w określaniu akceptowalnego poziomu celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych.

2.8. Wnioski

Ze względu na równoległość części działań i ich zróżnicowany charakter daje się wyodrębnić w procedurze planistycznej dwa nurty kreacyjne: formułowania celów i projektowania rozwiązań oraz nurty: poznawczo-analityczny, wartościujący (ocen) i konsultacyjno-decyzyjny.

Pożądane jest rozpoczynanie procedury budowy planu strategicznego od identyfikacji wartości lub formułowania wizji.

Pożądane jest stosowanie sprzężeń zwrotnych w całym toku procedury.

Zakres strategii powinien obejmować programowanie rozwoju, a nie dążenie do zaspokojenia bieżących potrzeb.

Pożądane współdziałanie planowania strategicznego rozwoju (społeczno-gospodarczego, a raczej kompleksowo ujętego) gminy z planowaniem przestrzennym przybierać może różne formy. Najbardziej efektywna byłaby pełna integracja i wspólny plan, ale ze względów instytucjonalnych, formalnych i warsztatowych wyodrębnia się planowanie przestrzenne, a integrację mogą zapewnić: współdziałanie, przynajmniej częściowa równoległość prac i wspólne niektóre elementy procedury. Coraz częstszą formą takiego planowania będzie:

- aktualizacja kompleksowego (nie tylko społeczno-gospodarczego) planu strategicznego gminy (coraz rzadziej sporządzanie go od podstaw),
- równoległa aktualizacja planu przestrzennego obejmującego całą gminę (obecnie *studium uikzp*) z jednoczesnym wzbogaceniem o cechy właściwe planowaniu strategicznemu, jeśli ich brak.

Aktualizacja (zmiana) któregokolwiek z powyższych dokumentów powinna pociągać sprawdzanie aktualności i ewentualną aktualizację (zmianę) drugiego.

Nadawanie planowaniu przestrzennemu charakteru strategicznego obejmować powinno wyeksponowanie w planie struktury elementów strategicznych oraz uzupełnienie o:

- strategiczną „nadbudowę” – długookresową strategię sterowania rozwojem przestrzennym uzyskiwaną poprzez:
 - wkomponowanie w kompleksowy plan strategiczny przez nawiązanie do jego warstwy aksjologicznej: wartości, systemu celów i ich hierarchii,
 - wzbogacanie projektowania struktur przestrzennych o równoległe ujęcia procesowe i podmiotowe (w tym wpływ podmiotów na procesy),

- poddanie konsultacji społecznej zbioru wariantowych rozwiązań z czytelnym wskazaniem ocen stopnia ich zgodności z celami i innych ocen istotnych dla dokonywania wyboru;
- średniookresową konkretyzację strategiczno-operacyjną, zwaną niekiedy strategią realizacji polityki przestrzennej, określającą kolejność przedsięwzięć lub kryteria i ramy jej określania.

Istotne jest uwzględnienie synergii informacji z obu rodzajów planowania, co uzasadnia równoległość prac planistycznych.

Konkretyzacja ogólnych treści kompleksowego planu strategicznego dla krótkiego i średniego okresu (w tym programowanie przedsięwzięć) może być częścią tego planu bądź mieć miejsce poza nim, ale z jego wykorzystaniem.

Aktualizacja (albo sporządzanie, jeśli nie ma) planu strategicznego pożądana jest przy sporządzaniu lub aktualizacji wieloletniego planu programującego przedsięwzięcia. Strategia daje temu planowi długookresowe tło, a jej system celów, jeśli posiada hierarchię ich ważności, stanowi jedno z głównych kryteriów doboru i określania kolejności przedsięwzięć.

Uspołecznienie planowania przestrzennego, pożądanego we wszystkich sytuacjach, jest szczególnie istotne przy nadawaniu mu wymiaru strategicznego. Wymaga przekładania treści na postać umożliwiającą percepcję.

Rozdział 3

METODY DIAGNOZOWANIA

3.1. Ogólna metodyka diagnozowania

Diagnozę w węższym znaczeniu tego słowa nazywa się rozpoznanie (co jest czym, jakim stanem, jaką cechą), czyli określanie cech (stanów, w tym odchyleń od normy) współcześnie zachodzących zjawisk na podstawie przeprowadzonych badań i analizy ich wyników (Słownik, 1982, 1988). W niniejszej pracy przyjęto znaczenie słowa *diagnoza* szersze, tak co do czynności, jak i zakresu ocen. W zakresie czynności diagnozą nazwano cały proces obejmujący pozyskiwanie informacji, analizy i dokonywanie ocen wraz z ich konsultowaniem i akceptacją wyników przez podmiot strategii. Proces ten tworzy fazę diagnozowania bądź nawet nurt, częściowo równoległy z nurtem celów, jeśli wstępne ich formułowanie ma miejsce po wstępnej, a przed pogłębioną fazą diagnozy. Zakres ocen składających się na diagnozę przyjęto w dużym stopniu jak w diagnozie rozwiniętej, która według Ziemskiego (Zieleniewski, 1975, Prusek, 1993) składa się z pięciu typów diagnoz cząstkowych. Są to:

- 1) diagnoza klasyfikacyjna i typologiczna – przyporządkowująca dany stan rzeczy do typu lub gatunku,
- 2) diagnoza genetyczna,
- 3) diagnoza znaczenia (celowościowa) – oceniająca znaczenie badanego stanu rzeczy dla pewnej całości, w skład której wchodzi,
- 4) diagnoza fazy – ustalająca etap rozwoju badanego stanu rzeczy,
- 5) diagnoza rozwojowa, czyli prognostyczna, przewidująca dalszy rozwój badanego stanu rzeczy.

Ostatni z typów rozumie się jednak nie jako prognozę (która jest czymś innym niż diagnoza), ale jako ocenę możliwości rozwoju. Diagnoza taka zwana jest *diagnozą prospektywną* (Wysocka i Koziński, 1992, Polski, 1993, Wysocka, 1998)³⁵⁾. Według Polskiego (1993a, s. 46) „prospektywność diagnozy oznacza dobór zagadnień jako przedmiotu analizy z punktu widzenia wstępnie określonych celów strategii”. Cele rzadko są określone przed diagnozą, ale uzasadnione jest ich wstępne sformułowanie po pierwszym etapie diagnozy i uwzględnienie w drugim etapie – diagnozy pogłębionej. Od początku fazy diagnozowania konieczne jest uwzględnianie wartości, z których wypływają kryteria ocen. Jest to jeden z argumentów uzasadniających rozpoczęcie procedury planistycznej od rozpoznania tych wartości.

W planowaniu strategicznym gmin diagnoza obejmuje rozpoznawanie i ocenianie aktualnej sytuacji gminy (jej stanu, wpływów otoczenia, własnych działań) z punktu widzenia potrzeb zmian oraz możliwości i uwarunkowań zmian³⁶⁾. Przyjęcie założenia rozwoju zrównoważonego i trwałego stawia diagnozie zadanie rozpoznania zasobów wymagających

³⁵⁾ Czasem nazwą tą określa się próbę przewidzenia przebiegu procesów w przyszłości (Wysocka, 1996), co byłoby już prognozą.

³⁶⁾ W literaturze i praktyce planistycznej, zwłaszcza planowania przestrzennego, często rozróżnia się diagnozę stanu i rozpoznawanie uwarunkowań (rozwoju, zagospodarowania).

zachowania, uwarunkowań ich ochrony (a więc zagrożeń, skali dopuszczalnych zmian), a także zasobów i innych czynników umożliwiających trwały rozwój.

Metody diagnozowania dotyczą pozyskiwania informacji, ich analizowania i ocenia. Zależą w dużym stopniu od modelu organizacyjno-autorskiego prac. **Pozyskiwanie informacji** i ich zakres zależy od sposobu dochodzenia do ocen, które mogą być następujące:

- wykorzystywanie gotowych ocen zawartych w istniejących opracowaniach,
- analityczne – uzyskiwane poprzez metodycznie przeprowadzane analizy przetwarzające informacje tzw. wyjściowe pozyskiwane z różnych źródeł,
- poprzez przeprowadzenie specjalnych badań,
- poprzez prace warsztatowe zespołu planistycznego – w modelu uspołecznionym.

Ostatni sposób obarczony jest subiektywizmem, a obiektywizacji służyć ma właściwy skład zespołu, interakcje, poszukiwanie konsensusu. W różnym stopniu w takich pracach wykorzystywana jest podbudowa informacjami faktograficznymi, zawartymi przeważnie w raporcie o stanie gminy. Częsty w praktyce niedostatek informacji przetworzonych (wskaźników) i danych do porównań ogranicza przydatność takiego raportu w dokonywaniu ocen. Raport jest często autorstwa administracji gminnej. Czasem diagnozę zastępuje taki raport oraz oceny jakościowe w postaci list czynników jak w analizie strategicznej SWOT. Różny jest udział ekspertów w dostarczaniu wzorów, wskazówek metodycznych i nadzorze nad tworzeniem raportu. W modelu ekspercko-partycypacyjnym jest to współautorstwo lub główne autorstwo raportu i całej diagnozy (czasem z pominięciem raportu).

Stosunkowo dobrym źródłem informacji o środowisku przyrodniczym i zagospodarowaniu przestrzennym jest warsztat planowania przestrzennego, czyli obecnie *studia uikzp* (Szulczewska, 1998). Dlatego dla zapewnienia aktualności informacji i ocen sporządzonych na ich bazie korzystne jest łączenie aktualizacji bądź tworzenia od podstaw kompleksowego planu strategicznego z aktualizacją tych *studiów*.

Noworól (1998) omawia rolę rozproszonych i zintegrowanych baz danych, umożliwiających tworzenie raportów o stanie miasta zawierających syntetyczne wskaźniki i parametry opisujące funkcjonowanie i rozwój miasta, w tym wskaźniki umożliwiające porównywanie różnych gmin. Listę takich wskaźników podaje m.in. Ziobrowski (1996) i Ziółkowski (1998). Wskaźniki monitorujące rozwój zrównoważony na poziomie lokalnym i zagadnienia metodyczne ich formułowania analizują m.in. Dobrzański (2001), Borys (2002), Piontek (2002) i Kusterka (2005). Metodą zapewnienia aktualnych informacji (służących też badaniu aktualności planów) jest monitoring stopniowo wdrażany w niektórych gminach. Usprawnia on pozyskiwanie informacji z wielu źródeł, ale nie rozwiązuje problemu niedostatku informacji statystycznych na poziomie lokalnym³⁷⁾. Uzasadnia to przeprowadzanie specjalnych badań. Bariery ich, zwłaszcza w mniejszych gminach, jest koszt, jeśli badanie ma być przeprowadzone profesjonalnie, z zapewnieniem reprezentatywności. Stosowane czasem rozsyłanie ankiet do podmiotów gospodarczych, przeważnie ograniczone do większych, daje wyniki niekompletne i niereprezentatywne. Wyniki trudno osiągalne innymi metodami daje natomiast badanie firm, problemów postrzeganych przez nie i lokalnego klimatu dla przedsiębiorczości zwane metodą BAS (*Business Attitude Survey*),

³⁷⁾ Dostępność informacji zależy od poziomu statystycznego i wielkości gminy – największa jest dla 5 miast stanowiących jednostki poziomu NTS3. W małych gminach barierą jest ochrona danych jednostkowych, które w niewielkich zbiorach nie ulegają agregacji. Wszystkich gmin dotyka ograniczenie zakresu badań podmiotów gospodarczych do pewnych klas podmiotów oraz wielkość próby w krajowych badaniach prowadzonych metodą reprezentacyjną niepozwalająca na uzyskanie poniżej poziomu województwa informacji, np. o liczbie pracujących w małych podmiotach gospodarczych.

w której „ankieterami” są przedstawiciele miejscowej elity, w tym władz gminy (Bieńkowska, Ulasiński, 2001).

Z powyższych powodów jednym z głównych źródeł informacji i zarazem ocen jest suma wiedzy, doświadczeń i konfrontowanych ze sobą opinii uczestników prac nad strategią sporządzaną w modelu uspołecznionym, zwłaszcza jeśli są właściwie dobrani i reprezentują zarówno różne dziedziny, jak i różne punkty widzenia i grupy interesów. Praktyka planowania wskazuje jednak, że skład gremiów często nie jest reprezentatywny. Dotyczy to zwłaszcza podmiotów gospodarczych, w większości niezrzeszonych. Oceny uzyskiwane w pracach warsztatowych są nieraz uzupełniane i weryfikowane przez szersze konsultacje wyników diagnozy, a następnie proces konsultacji i akceptacji przez podmiot strategii.

Ocenianie jest istotą diagnozy. Wiąże się z nim takie zagadnienia metodyczne, jak: dobór cech diagnostycznych, czyli zmiennych opisujących oceniane zjawiska, sposób rozpoznawania i wyrażania tych cech oraz kryteria i sposoby oceniania, w tym punkty odniesienia ocen. Narzędziem wielu ocen są relacje, np. jako wskaźniki efektywności, równowagi (rozpiętości różnic w porównaniach) oraz relacje przestrzenne – miary odległości lub dostępności czasowej.

Rozwijając listę kryteriów podawanych przez Wysocką i Kozińskiego (1992), można ze względu na sposoby oceniania oraz odniesienia wskazać następujące **kryteria ocen**:

- społeczne – oparte na opinii grup ludności, ośrodków opiniotwórczych, władz i innych podmiotów – dotyczące głównie stopnia zaspokojenia potrzeb, oczekiwań i aspiracji,
- porównawcze – przez odniesienia do innych jednostek,
- modelowe – odnoszone do stopnia zgodności z teoretycznymi modelami, wzorcami, standardami i normami – zawartymi w literaturze i prawie.

Ze względu na przedmiot ocen można wskazać kryteria:

- funkcjonalne – uwzględniające efektywność ekonomiczną i techniczną, sprawność i niezawodność systemów zasilania i obsługi, stopień elastyczności i podatności na przekształcenia,
- czasowe – regresu lub postępu w danej dziedzinie w określonym czasie.

Bazą odniesień kryteriów porównawczych często są wskaźniki średnie dla całych jednostek wyższego poziomu (powiatów, województw, kraju, Unii Europejskiej). Prawidłową bazą odniesienia są wskaźniki średnie dla agregatów danego rodzaju gmin (np. gmin wiejskich w powiecie, województwie, kraju), a zwłaszcza – wskaźniki dla jednostek podobnych i średnie pewnego ich zbioru. Czasem podaje się też wskaźniki maksymalne i minimalne w porównywanym zbiorze. W porównaniach dynamicznych od specyfiki zjawiska zależy, czy wystarczy porównanie stanów lub obliczenie wskaźnika dynamiki (lub tempa), czy też pożądana jest analiza szeregu czasowego danych³⁸⁾.

W modelu ekspercko-partycypacyjnym części ocen diagnostycznych dokonują eksperci, opierając się na wskaźnikach, analizach kartograficznych i innych informacjach. Nieraz wymaga to złożonych analiz i specjalistycznych badań, np. socjologicznych, przyrodniczych.

Ogólność jako cecha strategii powinna pociągać również ogólność służącej jej diagnozy. W praktyce dotyczy to głównie syntezy diagnozy, gdyż aby do niej dojść, należy wykonać szereg analiz na różnym poziomie szczegółowości, wynikającym ze względów merytorycznych i ze stopnia szczegółowości informacji wyjściowych.

³⁸⁾ Trudno zgodzić się z poglądem Kota (2003), że dla potrzeb strategii rozwoju lokalnego wystarczy szereg obejmujący 3 poprzednie lata. Im mniejsza jednostka przestrzenna, tym większa nieregularność niektórych zjawisk (np. migracji, śmiertelności niemowląt, liczby oddanych do użytku mieszkań).

Zakres prac diagnostycznych zależy od tego, czy plan strategiczny sporządzany jest po raz pierwszy, czy jest to jego aktualizacja. Diagnoza sporządzana po raz pierwszy jest często najbardziej rozbudowaną i złożoną fazą prac nad planem strategicznym – jako pochodna złożoności diagnozowanej rzeczywistości. W dalszych fazach zakres problemowy może już być mniejszy, gdyż istotą strategii jest koncentracja środków (także prac planistycznych i uwagi planistów) na tym, co najistotniejsze. Selekcja informacji i zabiegi syntetyzujące mogą jednak nastąpić dopiero w trakcie prac diagnostycznych.

W planowaniu strategicznym rozwoju zrównoważonego selekcja informacji jest trudniejsza niż w innych rodzajach planowania strategicznego. Jednym z powodów tego jest konieczność uwzględniania zależności między zmiennymi należącymi do różnych sfer: społecznej, ekonomicznej i ekologicznej. Dekompozycja każdej sfery tak, aby wyjaśniać relacje z innymi sferami, zwiększa liczbę istotnych zmiennych. Drugi powód utrudniający redukcję informacji wynika z zasady „jedności w różnorodności”, zgodnie z którą nie powinno się pomijać zjawisk czy rozwiązań o niewielkim nawet udziale, zwłaszcza jeśli dobrze wpisują się w zasady rozwoju zrównoważonego. Mogą to być różne tzw. rozwiązania alternatywne w sposobach zaspokajania potrzeb, technologiach, czy rozwiązaniach przestrzennych (np. tzw. ekoturystyka, osadnictwo ekologiczne, produkcja energii ze źródeł odnawialnych). Zgodnie z dążeniem do efektywności prac i istotą strategii byłoby skoncentrowanie uwagi na zjawiskach i cechach o dużym znaczeniu, a pomijanie tego, co mało znaczące, czyli np. sposobów zaspokajania potrzeb mających niewielki udział, czy możliwości rozwiązań technologicznych ocenianych przez specjalistów danej branży jako „nierozwiązujące problemu”. Pomijanie takich sposobów zaspokajania potrzeb, technologii i rozwiązań może być błędne, gdyż w wielu przypadkach są one istotne jako załączki zmian, np. pewien wzorzec, jeśli ich efekty byłyby zadowalające, dostrzeżone i promowane. Poza tym, nawet rozwiązania o niewielkim udziale w ogólnym bilansie mają znaczenie, a niektóre są niezbędne ze względu na regulacje, wytyczne i zalecenia (np. Unii Europejskiej, dotyczące energii ze źródeł odnawialnych).

Metodą ograniczania pracochłonności diagnozy jest jej dwu- lub wieloetapowość: sporządzenie wstępnej diagnozy na bazie ograniczonego zasobu łatwiej dostępnych informacji, a później jej pogłębienie w polach problemowych wskazanych przez wstępną diagnozę bądź wstępnie sformułowane cele. Pomocą w określeniu struktury i problematyki obu etapów może być systemowe ujęcie gminy poprzez analizę strukturalną sporządzoną jeszcze w pierwszym etapie jako konkretyzacja dla potrzeb danej gminy teoretycznej bazy wiedzy o systemach przestrzennych.

W określaniu zakresu diagnozy pomocne bywa rozpoznawanie tzw. „gorących” problemów – częsty temat prac warsztatowych. Ma ono jednak i wady, zwłaszcza jeśli jest początkiem prac planistycznych. Grozi nadmierną koncentracją na aktualnych problemach, co ogranicza myślenie kreatywne w kategoriach wizji i wyzwań. Wskazuje dziedziny największych aktualnie odczuwanych niedostatków i wad, a więc rzutuje tylko na część problematyki diagnostycznej. Podobną wadę ma diagnoza w metodzie aktywnego planowania strategicznego (MAPS). Jej zaletą jest natomiast strukturalizacja sytuacji problemowych.

W przypadkach aktualizacji strategii diagnoza w dużym stopniu bazuje na dotychczasowej strukturze problemowej, o ile zakres zmian nie uzasadnia jej zmiany.

Literatura przedmiotu wymienia treści składające się na diagnozę (np. Wysoka i Kosiński, 1992, Ziółkowski, 1995, Borys, 1998, Kot, 2003) i warianty układów: według dziedzin i według problemów. Na **układ diagnozy** i stosowane metody wpływ mają całościowe podejścia do formułowania strategii, np. przejęte z planowania strategicznego w firmach podejście marketingowe czy podejście SWOT oparte na analizie strategicznej. Dotyczą one

jednak tylko niektórych aspektów rozwoju, głównie gospodarczego, oraz tych pól, na których gmina może konkurować z innymi. Złożoność przedmiotu i niezbędna w planowaniu rozwoju zrównoważonego wieloaspektowość wymaga różnych ujęć całościowych, jak i sięgających w głąb niektórych zagadnień. Całościowe spojrzenie na układ problematyki diagnozy może dać podejście systemowe. Ujęcie gminy jako systemu przestrzennego ukazuje rolę przestrzeni, w tym fizycznej, w zachowaniu zasobów, zaspokajaniu potrzeb i tworzeniu potencjałów rozwojowych. Z tego względu właściwe są metody diagnostyczne, bazujące na naukach przyrodniczych i technicznych.

Treści diagnozy można uporządkować ze względu na narastającą złożoność, zbieżną z kolejnością prac dyktowaną logiką przetwarzania informacji, dzieląc je na treści diagnoz cząstkowych, możliwych do sporządzania oddzielnie dla poszczególnych dziedzin i zagadnień oraz treści diagnoz międzydziedzinowych i kompleksowych.

Przedmiotem **diagnoz cząstkowych** przeważnie są:

- poziom zaspokojenia potrzeb społecznych,
- efektywność lub sprawność funkcjonowania poszczególnych podsystemów: przyrodniczego, społecznego, gospodarczego, infrastrukturalnych oraz całości struktury przestrzennej,
- zasoby i struktury stanowiące potencjały rozwojowe (przyrodniczy, społeczny, kulturowy, gospodarczy, itd.) – których poziom rozwoju i cechy wpływające na jego wzrost lub co najmniej utrzymanie podlegają ocenie,
- główne podmioty działające w gminie – ich role, kompetencje, strategie oraz całościowy potencjał instytucjonalny,
- system zarządzania rozwojem.

W planowaniu rozwoju zrównoważonego istotnym przedmiotem oceny powinien być stopień zrównoważenia wewnętrznego każdego podsystemu oraz odniesienia porównawcze do innych obszarów. W obrębie każdej dziedziny przedmiotem diagnozy są też dotychczasowe procesy zmian w gminie.

Do diagnoz cząstkowych można umownie zaliczyć i takie, które operują informacjami z wielu dziedzin i uwzględniają wpływ na inne sfery, ale sporządzane mogą być odrębnie dla kolejnych zagadnień jako:

- analiza otoczenia (bliższego – sąsiedzkiego i dalszego, aż po krajowe, europejskie i globalne) i oceny jego wpływu w różnych aspektach na planowaną gminę, często dokonywane w ramach rozpatrywania niżej wymienionych czynników,
- oceny stopnia wykorzystania poszczególnych potencjałów oraz rozpoznanie czynników i warunków ich rozwoju, także należące do innych potencjałów,
- rozpoznanie wewnętrznych i zewnętrznych czynników sprzyjających i utrudniających wzrost poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych,
- rozpoznanie struktur społecznych i gospodarczych, sposobów zaspokajania potrzeb, niektórych aspektów technologicznych działalności oraz innych cech poszczególnych sfer – z punktu widzenia wpływu na inne sfery, poziom równowagi i osiąganie celów-wartości właściwych dla tego typu rozwoju,
- ocena skuteczności dotychczasowych działań i systemu zarządzania rozwojem.

Analizy i oceny kompleksowe obejmują zależności oceniane m.in. z punktu widzenia wpływu na harmonię i inne cele-wartości, a składają się na nie:

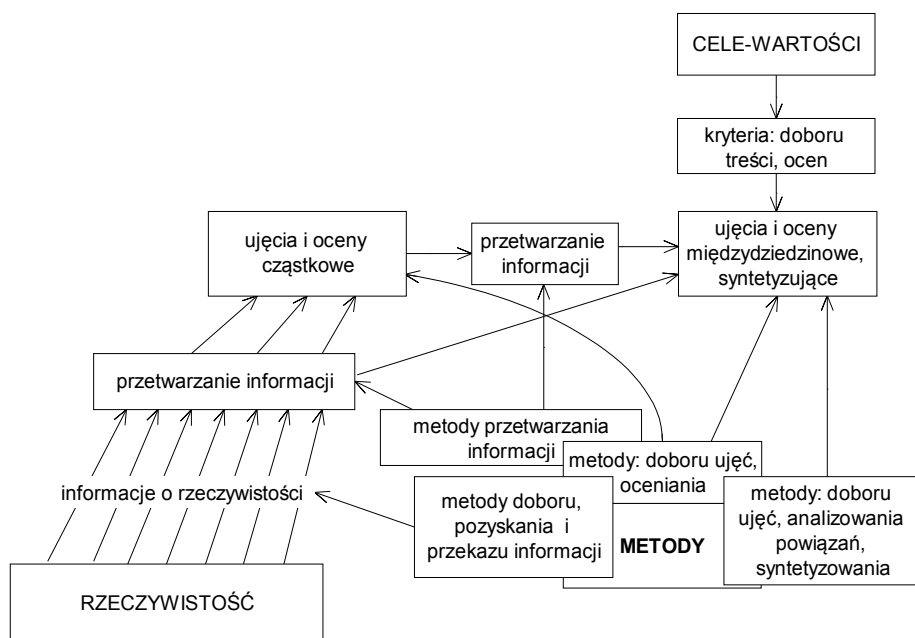
- rozpoznawanie dotychczasowej dynamiki, tendencji, prawidłowości i mechanizmów zmian oraz stopnia ich trwałości – jako wyjaśniających stan obecny oraz rzutujących na możliwości zmian, a więc stanowiących ich uwarunkowania,

— rozpoznanie konfiguracji cech przestrzeni rzutuujących na możliwości utrzymania zasobów przyrodniczych i kulturowych oraz na możliwości rozwoju.

Jedną z płaszczyzn koordynacji ujęć kompleksowych mogą być **analizy** strukturalne sytuacji problemowych, poszukujące **przyczyn**: ewentualnej nierównowagi, niedostatku i innych wad stanu obecnego oraz ewentualnej nieskuteczności dotychczasowych działań. Inną, niezwykle ważną płaszczyzną koordynacji, stanowiącą wyróżnik diagnozy prospective, są analizy tych cech i aspektów stanu aktualnego, których wynikiem jest **ocena możliwości zmian**, a zwłaszcza:

- eliminacji dysfunkcji i konfliktów,
- podniesienia poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych,
- utrwalenia lub zwiększenia i lepszego wykorzystania potencjałów: społecznego, instytucjonalnego i gospodarczego oraz potencjałów tkwiących w przestrzeni przyrodniczej, kulturowej, zagospodarowaniu i strukturach przestrzennych, w tym rozwoju istniejących działalności gospodarczych i rozwoju nowych.

Rozpoznanie potencjałów i czynników rozwojowych **w ujęciu przestrzennym** jest zarówno źródłem informacji dla powyższych ocen, jak i narzędziem ich koordynacji i jednym z istotnych ujęć kompleksowych pozwalających uwzględnić efekt synergii bądź wzajemnych wykluczeń, ograniczeń i innych uwarunkowań wykorzystania poszczególnych potencjałów.



Rys. 3.1. Ogólne elementy i metody diagnozy

Źródło: opracowanie własne

W diagnozie stosuje się wiele metod dotyczących doboru i selekcji treści, ich porządkowania, agregacji i konfrontowania, czyli sporządzania diagnoz częściowych, a następnie syntetyzowania, tworzenia ujęć kompleksowych, wieloaspektowych. Ilustruje to rys. 3.1.

3.2. Diagnozy częstkowe

3.2.1. Poziom i sposoby zaspokajania potrzeb

Ocena poziomu zaspokojenia potrzeb wymaga uprzedniego rozpoznania potrzeb, aspiracji i oczekiwań społecznych. Właściwym narzędziem tego rozpoznania i ocen poziomu zaspokojenia potrzeb są badania socjologiczne. W większych miastach mogą one też dotyczyć zróżnicowania przestrzennego badanych cech. W niektórych miastach (np. Gdynia, Sopot, Katowice) badania takie były przeprowadzane (Ziobrowski, 1998, Rębowska, 1998). Barię, zwłaszcza dla uboższych gmin, jest koszt badań. Orientacyjne wyniki może dać zastosowanie prostszej metody badawczej, np. wywiadów z odpowiednio dobranymi respondentami. Metodami oceny poziomu zaspokojenia potrzeb stosowanymi powszechnie, są:

- analizy i oceny eksperckie oparte na wskaźnikach, analizach kartograficznych i innych informacjach faktograficznych,
- oceny dokonywane metodą warsztatową lub ankietową przez przedstawicieli społeczności znających zagadnienia z autopsji i z racji pełnionych funkcji.

Wskaźniki w różnym stopniu oceniają badane zjawiska, czasem tylko pewien aspekt. Szereg wskaźników służących omawianej ocenie podawanych jest w literaturze (Ziobrowski, 1996, Ziółkowski, 1998) także w zbiorach wskaźników rozwoju zrównoważonego (Dobrzyński, 2001, Borys, 2002, Piontek, 2002, Toczyski, 2004 i Kusterka, 2005). Nie wszystkie merytorycznie uzasadnione i podawane w literaturze wskaźniki są możliwe do uzyskania dla polskich gmin.

Wady ocen przez gremia społeczne wymienione w rozdz. 2.6 przy tych ocenach są szczególnie istotne, a ich minimalizacja zależy od składu zespołów. Oceny czasem związane są z określonym sposobem zaspokajania danej potrzeby i im powszechniej sposób ten się zmienia, tym mniej prawdziwe są oceny.

Oceny angażujące społeczność i przedstawicieli instytucji (ankietowanie, warsztaty) możliwe są do szybkiego przeprowadzenia w sposób syntetyczny przez wskazanie potrzeb zaspokojonych na poziomie uznanym za niedostateczny, bez konieczności rozpatrywania wszystkich potrzeb (choć w praktyce często ma to miejsce). Uproszczenia takie nie są możliwe w ocenach eksperckich, wymagających analiz i oceny kolejno każdej potrzeby. Wymaga to operowania listą potrzeb. Toczyski (2004) wymienia 9 grup, zawierających blisko 30 potrzeb najbardziej istotnych z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego³⁹⁾:

1. Utrzymanie ciągłości pokoleniowej oraz rozwój biologiczny i wychowanie młodego pokolenia.
2. Utrzymanie życia i zdrowia (w tym potrzeby: pokarmowe, komfortu termicznego, odpoczynku).
3. Bezpieczeństwo od zagrożeń życia, zdrowia i mienia ze strony ludzi, techniki i sił przyrody.
4. Schronienie (izolacja od czynników negatywnych), szerzej: posiadanie miejsca zamieszkania.
5. Kontakty międzyludzkie, przynależność i akceptacja, użyteczność, społeczna integracja i normalizacja

³⁹⁾ Nawiązując do koncepcji systemowej Kocowskiego (1978, 1982) z listą 42 potrzeb, przetworzonej przez Lendzion i Zatorską-Sadurską (1993) przy poszukiwaniu wyznaczników ekorozwoju i będącej podstawą listy 15 grup potrzeb, współtworzonej przez autora, stosowanej w planowaniu strategii ponad 20 gmin i powiatów, po raz pierwszy w Sopocie (Lendzion i Sołtys, 1995).

6. Dostęp do informacji i wiedzy, samorealizacja i kształcenie.
7. Wolność, swoboda wyboru działania, dostęp do odpowiednich środków działania.
8. Możliwość przemieszczania się i kontaktowania na odległość.
9. Zmiany (innowacje) i adaptacja do nich.

Praktyka planistyczna operuje przeważnie mniejszą liczbą potrzeb funkcjonujących w świadomości planistów.

Dla rozwoju zrównoważonego istotne znaczenie mają modele konsumpcji, a szerzej – style życia (Toczyski i Zaucha (2000)). W związku z tym celowe jest zbadanie związanych z nimi **sposobów zaspokajania potrzeb** stosowanych w danej gminie, o zróżnicowanym wpływie na środowisko przyrodnicze i gospodarkę, czego wybrane przykłady podaje się niżej. W pewnym zakresie rozpoznawanie tych sposobów wymaga specjalnych badań, ale w pewnym – możliwe jest w oparciu i informacje dostępne. Głównie brak świadomości potrzeby takiego rozpoznania powoduje, że dokonywane jest ono rzadko.

Dostęp do odpowiednich środków działania, czasem konkretyzowany jako zabezpieczenie materialne, głównie finansowe, stanowi w gospodarce rynkowej warunek zaspokajania szeregu innych potrzeb. Obok uzyskiwania dochodów (zróżnicowanych według źródeł) sposobem zaspokajania tej potrzeby jest ograniczanie wydatków przez działania samoobsługowe oraz oszczędność, w tym (istotną z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego) trwałość użytkowania przedmiotów oraz oszczędzanie wody i energii poprzez środki techniczne, zachowania, a także wymienione dalej sposoby zmniejszające przejazdy.

Potrzeba schronienia jest jedną z wielu potrzeb realizowanych przez mieszkanie. Z punktu widzenia całej gminy ze względu na oszczędność zasobów istotne są następujące sposoby poprawy warunków mieszkaniowych:

- intensyfikacja zabudowy obszarów zainwestowanych jako alternatywa dla ekspansji na nowe tereny,
- tworzenie ułatwień i zachęt do zamiany mieszkań w celu bardziej racjonalnego, dostosowanego do wielkości i możliwości finansowych gospodarstw domowych, wykorzystania obecnych zasobów.

Ze sposobami poprawy warunków mieszkaniowych wiążą się też różne preferencje lokalizacyjne, mające istotne skutki, m.in. dla krajobrazu i budżetów gmin. Przeniesienie się z miast do gmin w otoczeniu uszczupla wpływy podatkowe w miastach i w zależności od sytuacji odciąża albo jeszcze bardziej obciąża miasto kosztami rozbudowy infrastruktury i funkcjonowania gospodarki komunalnej.

Sposobami podstawowymi zaspokajaniu potrzeby utrzymania zdrowia i życia stawianymi przed leczeniem, są różne formy profilaktyki angażujące wiele podmiotów: mieszkańców, służby medyczne, władze gminy oraz inne instytucje i organizacje, m.in. promujące zdrowy styl życia i tworzące warunki dla aktywnej rekreacji.

Jako sposoby zaspokajania potrzeby przemieszczania się i kontaktowania można różnić:

- rozwój systemów komunikacji,
- kształtowanie struktur przestrzennych zapewniających bliskość przestrzenną i koncentrację celów,
- rozwój systemów teleinformatycznych i zwiększanie ich roli w obsłudze – zmniejszające potrzeby przemieszczania się.

Zróżnicowany wpływ na środowisko mają sposoby przemieszczania się. Wpływ większości z nich to nie tylko zanieczyszczanie powietrza, hałas i zużywanie nieodnawialnych

zasobów, ale i rozbudowa układów drogowych – przejaw największej obecnie ingerencji w środowisko przyrodnicze i źródło największych konfliktów środowiskowych.

Jako sposoby zaspokajania potrzeby wygody, wymienianej w niektórych klasyfikacjach potrzeb, można wskazać m.in.: usprawnianie prac (mechanizacja, chemizacja), korzystanie z usług, korzystanie z wysoko przetworzonych gotowych produktów żywnościowych. Znaczna część tych sposobów ma pozytywny wpływ na sferę ekonomiczną, gdyż zwiększa wartość popytu, a negatywny na sferę ekologiczną, powodując wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną, wzrost obciążenia ścieków środkami chemicznymi, spożywanie mniej zdrowych produktów, ograniczenie aktywności fizycznej.

Zróżnicowanie sposobów zaspokajania potrzeb skłania do wyodrębnienia kilku syntetycznych modeli stylów życia, takich jak np.: proekologiczny, wysokoaktywny kulturowo, tradycyjny, konsumpcyjny bierny, konsumpcyjny aktywny (przedsiębiorczy). Przed diagnozą stawia to zadanie oszacowania udziałów tych modeli w strukturze zachowań gospodarstw domowych. Sporządzenie typologii takich modeli i określenie metod ich diagnozowania jest zadaniem badawczym dla socjologii.

3.2.2. Diagnozowanie podsystemu przyrodniczego

Diagnozowanie tego podsystemu jest szczególnie ważne, gdyż to poszanowanie zasobów przyrodniczych legło u podstaw idei rozwoju zrównoważonego. Z przyrodniczego punktu widzenia **zadaniem** diagnozy jest rozpoznawanie:

- stopnia bioróżnorodności i innych cech decydujących o wartości zasobów przyrodniczych,
- struktury funkcjonalnej środowiska przyrodniczego,
- uciążliwości i zagrożeń dla środowiska przyrodniczego,
- stopnia odnawialności zasobów,
- pojemności przestrzeni i stopnia odporności na istniejące i przewidywane rodzaje antropopresji.

W ocenie wartości przyrodniczych, prócz ich znaczenia ekologicznego, ważne są walory użytkowe i kulturowe, w tym dla przyszłych pokoleń. Diagnozowaniu podlegają nie tylko wartości, ale i uwarunkowania ich zachowania, zarówno te związane z nimi (np. odporność), jak i stanowiące ich otoczenie, a więc źródła zagrożeń i przewodność przestrzeni łączącej. Zadaniem tego elementu diagnozy jest też ocena stanu środowiska przyrodniczego pod względem stopnia antropizacji, dotychczasowej dynamiki zmian i ich przyczyn oraz możliwości i uwarunkowania poprawy. Zakres diagnozy obejmuje więc wszystkie diagnozy cząstkowe składające się na diagnozę rozwiniętą. Z postulatu niepogarszania sytuacji innych obszarów przez przenoszenie zanieczyszczeń i kosztów wynika też potrzeba analizy i oceny wpływu gminy na inne obszary.

W praktyce planowania strategicznego gmin diagnozy w różnym zakresie zawierają wyżej wymienione oceny. Różna jest też ich głębokość i wartość merytoryczna. Zależy to m.in. od modelu prac. Czasem w modelu partycypacyjnym powstają tylko listy czynników nawiązujące do analizy SWOT. Udział merytoryczny ekspertów zwiększa zakres treści, ale nieraz dominują opisy – środowiska według komponentów, obszarów chronionych, źródeł zagrożeń. Źródłem informacji faktograficznych i gotowych ocen jest często *studium uikzp* gminy bądź bezpośrednio **opracowanie ekofizjograficzne**, z którego informacje zawarte w tym studium pochodzą. Jego zakres może zależeć od czasu powstania. W 2002 r. wpro-

wadzano bowiem Rozporządzenie (2002) określające treści opracowań ekofizjograficznych. Obejmują one charakterystykę stanu i funkcjonowania środowiska oraz oceny:

- stanu ochrony i użytkowania zasobów przyrodniczych, w tym różnorodności biologicznej,
- odporności środowiska na degradację i zdolności do regeneracji,
- stanu zachowania walorów krajobrazowych oraz możliwości ich kształtowania,
- zgodności dotychczasowego użytkowania i zagospodarowania obszaru z cechami i uwarunkowaniami przyrodniczymi,
- charakteru i intensywności zmian zachodzących w środowisku,
- stanu środowiska oraz jego zagrożeń i możliwości ich ograniczenia.

Jako wnioski określające uwarunkowania ekofizjograficzne wymieniana jest przydatność poszczególnych terenów dla rozwoju funkcji użytkowych oraz „wskazanie terenów, dla których użytkowanie i zagospodarowanie, z uwagi na cechy zasobów środowiska i ich rolę w strukturze przyrodniczej obszaru, powinno być podporządkowane potrzebom zapewnienia prawidłowego funkcjonowania środowiska i zachowania różnorodności biologicznej” oraz „określenie ograniczeń wynikających z konieczności ochrony zasobów środowiska lub występowania uciążliwości i zagrożeń (...)” (Rozporządzenie, 2002 s. 3).

Wcześniej zakres opracowań ekofizjograficznych zależał w dużym stopniu od świadomości autorów. W każdym przypadku wartość opracowania warunkowana jest przez zakres i stopień uprzedniego rozpoznania przyrodniczego danego obszaru, środki do dyspozycji autorów oraz ich przygotowanie merytoryczne.

Podstawy metodyczne identyfikacji i oceny cech środowiska przyrodniczego są dość dobrze rozpoznane przez nauki przyrodnicze, podobnie jak sposoby ich uwzględniania w planowaniu przestrzennym, zawarte w literaturze. Bartkowski (1986) omawia podstawy teoretyczne waloryzacji, Andrzejewski (1986) i Różycka (1986) – zagadnienia środowiska biotycznego i ekofizjografii, Szponar (2003) – problematykę fizjografii urbanistycznej.

Są pewne odmiany w podejściach i terminologii. Przewoźniak (1991a, b) operuje pojęciem **potencjału** środowiska przyrodniczego, wyróżniając trzy kategorie potencjału:

- zasobowo-użytkowy – zdolność środowiska do zaspokajania energetyczno-materialnych potrzeb człowieka; obejmuje potencjały częściowe: produktywności biotycznej (agroekologiczny, leśny), wodny, atmosferyczny, surowcowy, rekreacyjno-balneologiczny, transurbacyjny (przydatność do zabudowy).
- samoregulacyjno-odpornościowy – zdolność środowiska do przeciwdziałania zmianom w nim zachodzącym i neutralizacji skutków tych zmian, czyli do korygowania odchyłeń od stanu względnej równowagi,
- percepcyjno-behawioralny – zdolność środowiska do oddziaływania na zmysły i zachowania człowieka.

W ostatnim z powyższych potencjałów dużą, choć nie jedyną rolę, odgrywa fizjonomia krajobrazu, będąca przedmiotem analiz w następnym punkcie. Dla utrzymania równowagi ważne jest, aby potencjał zasobowo-użytkowy eksploatować do poziomu pozwalającego zachować potencjał samoregulacyjno-odpornościowy. Chmielewski T. J. (2001), powołując się na Richlinga i Solona, zwraca jednak uwagę na trudności oceny potencjałów przyrodniczych z uwagi na wielką złożoność systemów ekologicznych i dość skąpe podstawy metodologiczne, poza badaniami produktywności ekosystemów i regeneracji fitocenoz.

Szczególnie przydatne dla ujęć strategicznych są **ujęcia syntetyzujące**. Zatorska-Sadurska (1993) wskazuje zestaw czterech uzupełniających się syntez wartościujących:

- stan zanieczyszczeń, naruszeń, zakłóceń i degradacji,

- potencjały przyrodnicze,
- model przestrzennego funkcjonowania przyrody wraz z analizą zgodności z nim form użytkowana przestrzeni,
- wrażliwość przyrodnicza jako wskaźnik potencjalnej reakcji na bodźce określonych oddziaływań antropogenicznych rzutujący na stabilność, zagrożenia i kierunki zmian.

Pierwszą z tych ocen Przewoźniak (1991b) ujmuje jako stan antropizacji, rozszerzając o jej źródła w układzie branżowym. Powyższe oceny mogą służyć ocenie konfliktogenności struktury środowiska i rozpoznaniu możliwych sytuacji konfliktowych na tle użytkowania środowiska oraz lokalizacji zagospodarowania i działalności (Zatorska-Sadurska, 1993).

Dla potrzeb planowania przestrzennego harmonizującego przyrodę i gospodarkę i zawierającego poziom strategiczny Chmielewski T. J. (2001) proponuje **sekwencję ekologiczno-krajobrazowych⁴⁰⁾ metod diagnostycznych**:

- 1) wielokryteriowego wyodrębniania podstawowych przyrodniczych jednostek przestrzennych,
- 2) fotointerpretacyjnej analizy retrospektywnej,
- 3) oceny różnorodności biologicznej i krajobrazowej,
- 4) przestrzennej analizy stosunków ekologicznych,
- 5) macierzowej analizy i rozwiązywania konfliktów,
- 6) zintegrowanej analizy walorów, problemów i potencjałów.

Pełny zestaw powyższych metod zdaniem ich autora nie zawsze jest konieczny i możliwy. Najbardziej uzasadniony jest dla obszarów o wysokich wartościach przyrodniczych, w tym w sporządzaniu projektów planów ochrony parków narodowych i krajobrazowych. Szereg elementów ma zastosowanie dla gmin, zwłaszcza o wysokich wartościach przyrodniczych. Dobór odpowiedniego zestawu metod zależy od specyfiki obszaru, celów opracowania, dostępności informacji oraz uwarunkowań czasowych i finansowych. Za wariant minimum autor metod uznaje sekwencję złożoną z członów: 1, 4 i 6 powyższej listy, postulując jego rozszerzenie o analizę retrospektywną – na obszarach o wysokiej dynamice przekształceń, o ocenę różnorodności biologicznej i krajobrazowej – na obszarach o dużym rozdrobieniu i zróżnicowaniu struktury przestrzennej, o macierzową analizę konfliktów – na obszarach o dużym ich zróżnicowaniu i natężeniu. Część metod zawiera treści wkraczające w ujęcia syntetyczne i międzydziedzinowe. Każdy człon procesu diagnostycznego powinien kończyć się syntezą i wnioskami do strategii. Niektóre metody (poz. 4, 5, 6) wkraczają w fazę projektowania. Sprzężenia zwrotne weryfikują oceny konfliktów i wnioski końcowe.

Macierzowa analiza konfliktów niemal od początku ma charakter międzydziedzinowy, operując funkcjami terenów i analizując sytuacje konfliktowe istniejące lub potencjalne. Proponuje się sporządzać ją najpierw dla poszczególnych ogniw struktury ekologicznej – stref, pasm i węzłów – a następnie analizować konflikty jako interakcje między tymi ogniwami.

Przestrzenna analiza stosunków ekologicznych prowadzi do opracowania modelu funkcjonowania przyrody określającego:

- strefy, płaty, węzły, ciągi, korytarze i bariery ekologiczne,
- rejonry ekologicznego zasilania obszarów przekształconych,

⁴⁰⁾ Ta ich ogólna nazwa wynika z podstawowego znaczenia dorobku ekologii krajobrazu w opracowaniu tych metod.

- rodzaj, ośrodki i kierunki antropopresji,
- rejony o zaburzonej lub rozchwianej równowadze ekologicznej.

Model taki wykorzystywany bywa przy określaniu funkcji ekologicznych struktur przyrodniczych i kształtowaniu osnowy przyrodniczej obszaru jako układu nienaruszalnego przestrzennie. Model ułatwia harmonizację z układem przyrodniczym układu antropogenicznego, którego struktura jest również strefowo-pasmowo-węzłowa. Harmonizacja wymaga analizy przestrzennej tego układu, a także potrzeb, możliwości i tendencji zmian, w tym kierunków i sił antropopresji. Wymaga też zbadania i oceny relacji gospodarki do zasobów przyrodniczych (stopnia nastawienia na eksploatację bądź trwałe korzystanie). Porównanie ze sobą modeli obu układów według 11 kryteriów diagnozuje stopień ich kolidyjności i rzutuje na ewentualne wnioski, np. co do objęcia ochroną i zmian użytkowania niektórych obszarów, wzbogacenia lub przemodelowania korytaryzy ekologicznych. Wskazywana skala 1:50000 lub 1:25000 oznacza najszerszy zasięg tej analizy spośród wszystkich w proponowanej sekwencji analiz przyrodniczych, co realizuje zasadę hierarchiczności – rozpatrywania systemów przestrzennych w kontekście skal szerszych i systemów nadrzędnych.

Metody waloryzacji terenu dla potrzeb planowania przestrzennego Chmielewski T.J., (2001) dzieli na trzy główne grupy o dość płynnych granicach według przedmiotów ocen, którymi są:

- „wartości uniwersalne”, w tym rola w funkcjonowaniu przyrody (lub dziedzictwie kulturowym), obfitość zasobów, znaczenie dla nauki i dydaktyki, harmonia i piękno krajobrazu, różnorodność i unikatowość form (im formy starsze, rzadsze, silniej zagrożone zniszczeniem, im bliższe modelowemu wykształceniu zespołu cech, tym wyższa wartość naukowa i dydaktyczna oraz tym większa potrzeba ochrony);
- przydatność terenu dla określonego sposobu użytkowania (wykonywane najczęściej);
- stany i tendencje oceniane jako korzystne albo niekorzystne dla przyszłości walorów, np.: stopień antropizacji, stan zagrożenia, wrażliwość na zakłócenia, zdolność regeneracji, tempo przemian.

Zintegrowaną analizę walorów, problemów i potencjałów Chmielewski T.J. (2001) proponuje przeprowadzać dla każdej jednostki strukturalnej (przyrodniczej lub architektoniczno-krajobrazowej) dla sfery przyrodniczej, społeczno-kulturowej i gospodarczej, bazując na wiedzy uzyskanej we wcześniejszych stadiach diagnozy, konfrontując w różnych aspektach wyniki wszystkich waloryzacji, eksponując słabe i mocne strony układu. W **analizie problemów i ocenie potencjałów** rozpatrzeniu podlegają w szczególności:

- zakres i forma wykorzystywania zasobów,
- skala zagrożenia walorów,
- szanse realizacji potrzeb,
- progi i możliwości rozwoju określonych funkcji terenu,
- konflikty – ich gama i skala natężenia.

Ten etap metody kończy się weryfikacją wzajemną wstępnych wyników waloryzacji, analizy problemów i oceny potencjałów w każdej jednostce strukturalnej, z uwzględnieniem uwarunkowań z sąsiedztwa jednostek, po czym następuje zintegrowana ocena branżowych wyników uzyskanych dla każdej jednostki. Wnioski do strategii harmonizowane są

na poziomie jednostek strukturalnych⁴¹⁾, a następnie na całym obszarze opracowania. W razie potrzeby weryfikuje się propozycje dla jednostek.

Na bazie analizy progowej Kozłowski J. (1981) podjął badania nad kompleksową **metodą analizy możliwości rozwojowych** dla różnych działalności, wychodząc od stwierdzenia, że każda działalność potrzebuje zasobów i powodować może konsekwencje negatywne dla środowiska przyrodniczego. Progi występują w sytuacji, gdy rozwój danej działalności w określonym miejscu i czasie natrafia na ograniczenia wynikające z wyczerpania lub braku niezbędnych dla niej zasobów bądź z takiego nasilenia ubocznych negatywnych skutków, które prowadzą do zakłócenia równowagi. Wówczas uzyskanie następnej jednostki ilości efektów, wyższej klasy jakości efektów lub przyspieszenie rozwoju wymaga poniesienia dodatkowych kosztów społecznych lub ekologicznych albo w ogóle nie jest możliwe. Metoda określa procedurę wyznaczania dla poszczególnych działalności progów przestrzennych, ilościowych, jakościowych i czasowych. W syntezie poprzez porównanie i selekcję wariantów uzyskuje się pole dopuszczalnych rozwiązań.

Konkretyzacją powyższej metody jest **metoda wyznaczania krańcowych progów przyrodniczych**, określająca odporność środowiska na konkretne rodzaje użytkowania i zagospodarowania, opracowana dla przypadku ochrony środowiska przyrodniczego przed określonymi formami turystyki. *Krańcowy próg przyrodniczy* Kozłowski J. (1981) definiuje jako granicę wytrzymałości środowiska przyrodniczego (lub danego ekosystemu), której przekroczenie wskutek funkcjonowania lub rozwoju danej działalności grozi doprowadzeniem do nieodwracalnych zniszczeń. Wyróżnia się progi przestrzenne wykluczające daną działalność i ilościowe – określające dopuszczalną skalę rozwoju działalności. Metoda pozwala określić globalną chłonność przyrodniczą danego obszaru i „optymalne” z punktu widzenia wymogów ochrony środowiska przyrodniczego rozmieszczenie (w tym przypadku turystów) między jednostki.

3.2.3. Diagnozowanie walorów kulturowych i krajobrazu

Metody oceny obu rodzajów walorów analizuje się łącznie ze względu na wspólną część tych pojęć, a więc i metod, a nawet z pewnego punktu widzenia zawieranie się walorów krajobrazowych w pojęciu walorów kulturowych. Ocena stanu środowiska kulturowego obejmuje wartości kompozycyjne, historyczne i symboliczne (Studium, 2003). Jako walory kompozycyjne przestrzeni Mąga-Jagielnicka (1997) wymienia: hierarchię form, harmonię krajobrazową, stylowość, ciągłość historyczną, symbolikę. Przez krajobraz rozumie się tu fizjonomię środowisk: naturalnego i kulturowego (Łuczyńska-Bruzda, 2001). Z punktu widzenia środowiska, którego walory ocenia się, pojęcia walorów kulturowych i krajobrazowych mają część wspólną, natomiast z punktu widzenia samych walorów – krajobrazowe można uznać za część kulturowych, ponieważ składnik przyrodniczy krajobrazu jest oceniany w kategoriach oddziaływania informacyjnego jego formy, zatem jako walor kulturowy.

W kompleksowym planowaniu strategicznym omawiane walory ocenia się przeważnie ogólnie w oparciu o znajomość z autopsji i powszechną ich świadomość, z poparciem w różnym stopniu przez materiały planowania przestrzennego, zwłaszcza *studium uikzp*. W nim – część informacji o walorach kulturowych dotycząca dziedzictwa oparta jest na wytycznych konserwatorskich, zawierających przynajmniej wykazy obiektów i obszarów

⁴¹⁾ Syntetyczny zapis wyników, uzyskanych kolejno dla wszystkich jednostek strukturalnych, przedstawiany jest w tabeli, której przykład podaje Chmielewski T. J., (2001, Aneks 2).

zabytkowych i coraz częściej również wyniki studiów konserwatorskich. W przypadku ich braku lub zbyt wąskiego zakresu studia konserwatorskie podejmowane są w ramach prac nad *studium uikzp*. W tym studium następuje też rozpoznanie i ocena dóbr kultury współczesnej i walorów krajobrazowych nieobjętych studiami konserwatorskimi.

Za najbardziej przemyślaną i sprawdzoną przez wiele zastosowań na różnych typach krajobrazów uznana jest **metoda studiów krajobrazowych** zwana też metodą jednostek architektoniczno-krajobrazowych (JARK) albo jednostek i wnętrz architektoniczno-krajobrazowych (JARK-WAK) (Dąbrowska-Budziło, 1996). Składają się na nią w części diagnostycznej:

- inwentaryzacja zasobów, której narzędziem jest podział na jednostki architektoniczno-krajobrazowe względnie jednorodne pod względem ukształtowania, pokrycia i tradycji historycznej,
- waloryzacja zasobów

oraz strefowanie i formułowanie wytycznych do prac planistycznych (Bogdanowski, 1996). Strefowanie może mieć miejsce jeszcze w diagnozie, stanowiąc element jej syntezy bądź już w fazie projektowania. Bogdanowski, Łuczyńska-Bruzda i Novák (1981) wyodrębniają dwa rodzaje kryteriów waloryzacji zasobów kulturowych krajobrazu:

- związane ze znaczeniem, m.in. naukowym i estetycznym, wyróżnianiem się typowością lub wyjątkowością samej jednostki lub jej elementów,
- ekspozycja danej jednostki lub jej części (punktów i ciągów widokowych) w krajobrazie oraz możliwości widokowe, jakie ona daje.

W metodzie sporządzania studium ochrony wartości kulturowych gminy do *studiów uikzp* (Bogdanowski, 1996) waloryzacja proponowana jest w aspektach:

- wartości materialnej, która obejmuje substancję (stan zabudowy zabytkowej i tradycyjnej) i formę (czytelność, stan zachowania, rozplanowania czy kompozycji – zgodność z modelem, stopień jednorodności (nawarstwień) i harmonii, w tym współczesnego z dawnym),
- znaczenia walorów niematerialnych związanych z historią, tradycją, zwyczajami czy regionalizmem.

W skalach szczegółowych można wyodrębniać i oceniać analitycznie powierzchnie, ciągi i punkty, których zagęszczenie rzutuje na ocenę całych jednostek. Dla całości gminy przedmiotem oceny są przeważnie syntetycznie od razu całe jednostki, ale metodę stosuje się rzadko. Elementem studiów krajobrazowych są studia widokowe o analogicznej procedurze (Dąbrowska-Budziło, 1996). Wartość wielu widoków i zasięgi stref ochrony ekspozycji powodują, że mogą one mieć znaczenie strategiczne.

Częściej, niż pełna metoda, stosowane są jej elementy, np. wyróżnianie punktów i ciągów widokowych, elementów zakłócających itp. Bywają też stosowane klasyfikacje typów krajobrazu według stopnia naturalności (seminaturalny, kulturowy ruralistyczny, semiurbanistyczny, urbanistyczny, przemysłowy) z rozróżnieniem harmonijnych i dysharmonijnych, a także uproszczone, intuicyjne oceny na bazie znajomości terenu z autopsji, analizy map, wizje terenowe – niepoparte dokumentacją ani analizami, np. oceny opisowe stopnia uporządkowania krajobrazu według miejscowości lub części miasta.

Zastosowanie może też mieć metoda zaproponowana przez Sas-Bojarską (2006) dla ocen oddziaływania na środowisko. W metodzie tej w ocenach skutków krajobrazowych zmian bada się sąsiedztwo funkcji, formy i znaczenia istniejących i planowanych elementów.

Jednym z **kierunków rozwoju metod** jest poszukiwanie obiektywnych kryteriów oceny. Nowak-Rzasa (2004) proponuje punktową metodę oceny walorów estetyczno-widokowych krajobrazu, będącą kompilacją istniejących metod (Söhngena, krzywej wrażeń) i własnych badań. Metoda ocenia grupy elementów: środowiskowe (rzeźba terenu, woda, roślinność), wzmacniające walory, osłabiające walory i decydujące o atrakcyjności krajobrazu (harmonia, kolorystyka, mozaikowatość, strefa tła). Polem oceny jest teren jednorodny albo o kształcie regularnym i powierzchni ok. 1 ha. W Lublanie rozwijana jest metoda analiz aspektów wizualnych w komputerowej bazie informacji o terenie. W Holandii powstała metoda pomiaru percepcji otoczenia obiektywizująca informację o atrakcyjności widoku na podstawie intensywności pracy oka w czasie obserwacji (Böhm, 1994).

Innym kierunkiem rozwoju metod jest wiązanie ocen niewymiernych walorów estetycznych krajobrazu z analizą percepcji i akceptacji społecznej oraz z oceną ekonomiczną (Böhm, 1994). Zagadnienie percepcji krajobrazu kulturowego analizują Praweńska-Skrzypek i Pawłowska (1996), systematyzując czynniki warunkujące zachowanie i pomnażanie wartości tego krajobrazu. Analiza percepcji wartości krajobrazowych dotyczyć może: frekwencji obserwacji, jej warunków (np. statyczna na wieży, w ruchu na drodze) oraz nastawienie obserwatora (przypadkowego lub przygotowanego do podziwiania widoku) (Studium, 2003). Uwzględnienie percepcji zwraca uwagę na krajobraz przestrzeni publicznej, wjazdów jako wizytówki miasta itp. (Studium, 2002).

W USA bywają łączone profesjonalne ekspertyzy i metody oparte na sondażach społecznych badających percepcję, opinię publiczną, preferencje (Böhm, 1994). Stosuje się też ekonomiczne techniki ocen. Kot i Norek (1996) prezentują wybór tekstów na ten temat. Najczęściej stosowaną techniką jest metoda *wyceny warunkowej* (CVM). Jest to szeroka klasa metod, w których respondenci postawieni przed problemem wyboru ujawniają *gotowość do opłat* (WTP – *willingness to pay*) za osiągnięcie pożądanej sytuacji, np. za zachowanie zagrożonej atrakcji krajobrazowej lub za poprawę krajobrazu, albo *gotowość przyjęcia rekompensaty* (WTA) za pogorszenie sytuacji. Analiza statystyczna określa średnią WTP i granice jej wiarygodności. Metoda *kosztów podróży* (TCM) polega na obliczaniu sumy pieniędzy wydanych w związku z odwiedzeniem badanego miejsca (albo nadwyżki konsumenta) jako miary wartości badanego miejsca, na podstawie liczb podróżujących doń z miejsc o różnym koszcie podróży. Metoda *ceny przyjemności* (HPM) wykorzystuje analizę statystyczną do oszacowania, jaka część różnicy cen nieruchomości zależy od jakości krajobrazu. Do wartościowania krajobrazu stosuje się też wartości finansowe oparte na kosztach rehabilitacji.

Aspektem walorów kulturowych jest też **kompozycja przestrzeni miejskiej**. Uważana jest za godną ochrony jako dobro publiczne – wartość sama w sobie i element podnoszący atrakcyjność miasta jako miejsca do życia, rozwoju gospodarczego i kulturalnego (Ossowicz, Mironowicz, 1998). Jej analizy nawiązują często do teorii miejsc Lyncha, zgodnie z którą o obrazie miasta decydują rejony, krawędzie, przejścia, węzły i dominanty (Chmielewski, 2001). Wejchert (1984) wymienia podobne elementy krajobrazu miasta oraz elementy krystalizujące plan miasta, wybitne elementy krajobrazu i znaki szczególne.

Mironowicz i Ossowicz (1997) opracowali metodę analizy kompozycyjnej układów przestrzennych, wykorzystującą teorię komunikacji. Metoda wyróżnia zespoły kompozycyjne zdefiniowane przez granice, układ linii, powierzchni i brył, hierarchię ważności elementów składowych i tworzywo. Brak niektórych z tych elementów pozwala uznać zespół za szczątkowy. Część przestrzeni może być uznana za obszar chaosu lub pozbawiony struktury przestrzennej. Elementem metody jest analiza powiązań między zespołami kompozycyjnymi. W zastosowaniu metody dla potrzeb *studium uikp* Wrocławia sporządzono m.in.

mapy: stopnia rozwinięcia zespołów kompozycyjnych i stopnia spełnienia przez ich kompozycję funkcji: informacyjnej, prestiżu, nastroju, symbolicznej, estetycznej i fatycznej (odpowiadającej za podtrzymywanie kontaktu, dającej poczucie ciągłości przebywania w zespole). Zbadano też makrownętrza ulic (Metoda, 1997).

Noworól (1998) wskazuje analizy związane z typologią tkanki miejskiej – poszukiwanie artefaktu miejskiego, czyli morfologicznego wzorca, oparte na pracach Rossiego i Kierera. Założeniem jest, że typ przestrzeni wpływa na zachowania mieszkańców, a nawet modele życia społecznego. Badania struktur przestrzennych wiążą się tu z badaniami socjologicznymi.

3.2.4. Ocena pozostałych zasobów (potencjałów) rozwojowych

Zakres i metody diagnozowania zasobów (potencjałów, kapitałów) rozwojowych poza przyrodniczym, kulturowym materialnym i innymi przestrzennymi, opisano w stopniu ograniczonym do ilustrującego ogólną strukturę oraz aspekty istotne dla rozwoju zrównoważonego. Identyfikacja wewnętrznych zasobów i czynników rozwoju oraz ocena ich trwałości – mają kluczowe znaczenie dla każdej strategii rozwoju. Założenie rozwoju zrównoważonego i trwałego uwidacznia szczególną rolę zasobów endogenicznych.

Czynnik ludzki odgrywa w rozwoju rolę podwójną, jako zasób produkcyjny i jako społeczeństwo w różnych rolach, m.in. formułujące cele rozwoju i sposoby ich osiągania, zatem decydujące o rozwoju zrównoważonym i wpływające na kreację kapitału ludzkiego. Kapitał ten odgrywa szczególną rolę w rozwoju zrównoważonym jako zasób trudnodostępny, a konstytutywny dla tworzenia systemu wartości i określonego sposobu zaspokajania potrzeb. Wysokiej klasy kapitał ludzki czyni rozwój bardziej elastycznym, ułatwia adaptacje do zmiennych warunków, stymuluje postęp techniczny (Toczyński, 2004). Na oceniany potencjał ludzki składa się wiele kategorii cząstkowych, z których dla rozwoju zrównoważonego największe znaczenie mają:

- potencjał biologiczny, o którym decyduje: liczba ludności, struktura demograficzna, współczynnik reprodukcji, przeciętne trwanie życia, stan zdrowia;
- wielkości i struktury rodzin – elementarnych jednostek socjalizacji, decydujących o zdrowiu społecznym i strukturze społecznej (Toczyński, 2004);
- cechy psychospołeczne, których wiele wymieniają m.in. Ossowicz (2003) i Toczyński (2004), w tym stanowiące kapitał ludzki: zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii witalnej, postawy, aktywność społeczna, przedsiębiorczość, mobilność i tzw. kompetencje cywilizacyjne (zdolność do współpracy, innowacji, umiejętności organizacyjne), stosunek do wartości przyrodniczych i kulturowych, zasiedloność i poczucie tożsamości z obszarem.

Duże znaczenie ma kapitał społeczny obejmujący według Colemana umiejętność współpracy, zaufanie, normy i powiązania, a którego produktywność objawia się w gospodarce (koordynacja działań, zwiększenie zdolności adaptacji do zmieniających się warunków), w sferze publicznej (wzorce, siła napędowa społeczeństwa obywatelskiego) i w rozwiązywaniu problemów społecznych (możliwość uzupełniania niedoborów innych kapitałów i konwersji na kapitał ludzki – wiedzę i umiejętności) (Encyklopedia, 2002).

Cechy demograficzne, a nieraz też dotyczące zdrowia, rozpoznawane są poprzez wskaźniki. Dla rozpoznawania pozostałych cech najbardziej właściwe są badania socjologiczne, w praktyce planistycznej stosowane jednak rzadko ze względu na koszty. Dominującą metodą oceny są opinie formułowane w trakcie prac warsztatowych jako podstawa rozpoznawania czynników rozwojowych (zwanego analizą SWOT, przeważnie błędnie)

i problemów. Jako taki problem lub słaba strona gminy nieraz zauważane zostają patologie społeczne obniżające kapitał społeczny gminy.

Na **potencjał kulturowy** gminy składają się wartości kulturowe i niektóre cechy społeczności⁴²⁾ oraz stan i możliwości rozwoju kultury. Przedmiot oceny stanowią: dziedzictwo kulturowe materialne (omówione obszerniej w p. 3.2.3) i niematerialne, w tym: historia, tradycje i formy ich kultywowania, potencjał ludzki i instytucjonalny kultury, sposoby i skala finansowania kultury oraz przejawy życia kulturalnego gminy. Można też tu zaliczyć **wizerunek miejsca** – zbiór wszystkich skojarzeń, jakie wywołuje jego nazwa (Ossowicz, 2003).

Do potencjału kulturowego czasem zalicza się naukę jako składnik kultury i czynnik kulturotwórczy (Parysek, 1997). Zasadne jest jednak wyodrębnić **potencjał nauki**, a także wiedzy, **technologii i innowacji** ze względu na rolę we współczesnym rozwoju. Te ostatnie mogą być oceniane wraz z potencjałem instytucjonalnym lub gospodarczym, jako czynniki jego rozwoju. Ocenie potencjału nauki służyć mogą mierniki stosowane w rankingach uczelni i innych placówek badawczych. Źródłem ocen jakościowych mogą być opinie środowisk naukowych. Przedmiotem oceny ośrodka powinien być też jego profil, zwłaszcza kierunki badań, w których odnotować można znaczące osiągnięcia, w tym takie, które mogą być czynnikiem rozwoju innych sfer, np. poprzez rozwój technologii i jej transfer do gospodarki. Rozwój oparty na wiedzy jest mniej zasobochłonny materialnie, czyli bardziej zrównoważony i trwały. O ile potencjał nauki występuje w nielicznych miastach, w każdej gminie zasadna jest (choć nie zawsze znajdzie przejawy) ocena poziomu technologii i jej transferu, także z zewnątrz i szerszej jego formy – dyfuzji innowacji⁴³⁾ w gospodarce, zaspokajaniu potrzeb i zarządzaniu, jak też podatność społeczności i instytucji na ich przyjmowanie.

Potencjał instytucjonalny odgrywa coraz większą rolę w rozwoju. Markowski (1999) wymienia składające się na niego zdolności, uznając je za trudniejsze do wytworzenia korzyści zewnętrzne, stanowiące współczesne czynniki lokalizacji firm i pozwalające gminie uzyskiwać przewagę konkurencyjną. Lorens (2002) wymienia za van den Bergiem, Braunem i van der Meerem elementy składające się na zdolność podmiotu do podjęcia równoważenia rozwoju. Decydującą rolę odgrywają tu władze gminy. Noworól (1998) wskazuje zbieżność modelu efektywnego zarządzania rozwojem miasta z modelem przekształcania organizacji gospodarczej w organizację wysokiej jakości (efektywności), opisanym przez Pickeringa i Matsona. Autor podkreśla rolę przywództwa w tworzeniu mechanizmu zmian opartego na społecznym konsensusie wynikającym z uznawanych powszechnie wartości. Potencjał instytucjonalny w dużym stopniu może być rozpoznawany w ramach analizy podmiotowej (opisanej dalej). Rozpoznanie to wymaga podjęcia trudnej ze względów psychologicznych i politycznych samooceny podmiotu zarządzającego i podmiotów włączonych w proces planistyczny.

Wyróżnia się czasem **kapitał strukturalny**, w skład którego wchodzi relacje z otoczeniem, potencjał badań i rozwoju, przyjazność urzędów, środowisko prawne, jakość infrastruktury, procesy wspierające rozwój nowych firm oraz badania i rozwój, czyli to wszystko, co leży u podstaw innowacyjności obszaru.

Podsystem gospodarczy wymaga ocen w kategoriach potencjału i efektywności, a ze względu na równoważenie rozwoju – także wpływu na inne podsystemy. Potencjał gospodarczy w wielu teoriach ekonomicznych uważany jest za jeden z najważniejszych czynników rozwoju (Parysek, 1997). Ocenie podlega poziom rozwoju, efektywność, trwałość

⁴²⁾ Są kontrowersje co do co do rozgraniczania składników kapitału kulturowego i społecznego (Encyklopedia, 2002).

⁴³⁾ Parysek (1997) dyfuzję innowacji technologicznych określa jako kreatywne zastosowanie zarówno nowinek technologicznych, jak i sprawdzonej, nowoczesnej technologii w typowych i nowych sytuacjach. Markowski (1999) omawia tezy Guineta o istocie procesu innowacji.

i czynniki rozwojowe gospodarki ogółem i według dziedzin, przeważnie zagregowanych, z wyodrębnieniem najbardziej znaczących. Składniki potencjału gospodarki lokalnej wymieniamy m.in. Ziółkowski (1995), Parysek (1997), Kot (2003) i Janikowski, (2006). Podstawą ocen są miary ilościowe i cechy jakościowe. Miary ilościowe bezwzględne i względne (na mieszkańca, na pracującego) dotyczą zasobów (środków trwałych, zasobów pracy), efektów (przychody, sprzedaż) oraz efektywności, pozwalając ocenić stopień wykorzystania zasobów, kondycję gospodarki, zdolność samofinansowania rozwoju.

Z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego istotne są cechy, które wpływają na trwałość rozwoju, inne segmenty gospodarki, sferę przyrodniczą i społeczną oraz otoczenie lokalne i regionalne. O stopniu zrównoważenia stanowią m.in. struktury: podmiotowa (własności, rodzaju i wielkości podmiotów) i rodzajowa, ponieważ im mniejsza koncentracja w niektórych typach podmiotów i segmentach gospodarki oraz większa różnorodność, tym większa odporność na odcinkowe zakłócenia. Dla oceny trwałości rozwoju istotne są m.in. fazy cykli życiowych produktów i technologii, pozycja na rynku, a także udział działalności i produktów bazujących na stabilnych czynnikach rozwoju, zwłaszcza endogennych i z bliskiego otoczenia, np. odnawialnych zasobach przyrodniczych, unikatowym potencjale kulturowym oraz inne powiązania gospodarki z gminą, otoczeniem lokalnym i regionalnym⁴⁴). W ocenie harmonii relacji z innymi segmentami gospodarki istotny jest wpływ jednych działalności i obiektów, np. poprzez ich uciążliwość, na funkcjonowanie innych oraz na ich rozwój, który może być aktywizujący, hamujący, degradujący.

Ze względu na wpływ na sferę przyrodniczą, w ocenie struktury rodzajowej gospodarki ważny jest udział działalności zasobochłonnych i uciążliwych mierzony np. udziałem przychodów i liczby pracujących w tych działalnościach w przychodzie i liczbie pracujących ogółem w gminie. Dla niektórych segmentów mogą być stosowane mierniki specyficzne, np. udział powierzchni gospodarstw ekologicznych w powierzchni wszystkich gospodarstw. Wpływ na sferę przyrodniczą, poza informacjami o konkretnych źródłach największych emisji uwzględnianych w analizach przestrzennych, można też oceniać przez wskaźniki (np. zużycie nawozów mineralnych i innych środków chemicznych na 1 ha użytków rolnych). Dla przemysłu istotne są ponadto: charakter produkcji z punktu widzenia stopnia przetworzenia (udział surowców, półproduktów, wyrobów gotowych), jakość i nowoczesność potencjału technicznego (wyposażenie, technologie).

Pozyskiwanie informacji w tej dziedzinie jest trudne z powodu tajemnicy handlowej. Im wyższy poziom jednostki statystycznej (NTS) stanowi gmina i im większy jest jej potencjał, tym większy wachlarz i łatwiejsza dostępność danych statystycznych, a trudniejsze uzyskanie reprezentatywnych informacji poprzez ankietowanie, wywiady i uczestnictwo przedstawicieli biznesu w pracach nad planem. Tymi zaś głównie metodami można uzyskać informacje o takich czynnikach rozwojowych, jak: kwalifikacje pracowników i kultura pracy, zasoby handlowe, jakość zarządzania, innowacyjność, udział w rynkach i ocena ich trwałości, powiązania gospodarze z gminą oraz z otoczeniem lokalnym i regionalnym.

Ocena syntetyczna gospodarki powinna określić stopień „przyjazności środowiskowej” (minimalizacji niekorzystnych oddziaływań) i trwałości istniejących dziedzin, wskazać segmenty silne, rozwojowe, w tym. tzw. napędowe, a także schyłkowe i problemowe oraz czynniki szczególnie istotne dla rozwoju, które mogą być źródłem trwałej przewagi konkurencyjnej. Narzędziem kompleksowych ocen jest analiza strategiczna i marketingowa. Wnioski powinny dotyczyć m.in. możliwości i uwarunkowań:

⁴⁴) Markowski (1999) postuluje wiązanie firm z lokalnym zapleczem dla zwiększenia szans na trwałość rozwoju, zwracając uwagę na łatwość przenoszenia działalności do miejsc stwarzających lepsze warunki.

- rozwoju i przekształceń istniejących działalności, np. wzrostu skali, efektywności, zmian technologii,
- oceny wpływu tych zmian na inne sfery, w tym środowisko przyrodnicze i rynek pracy – istotne z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego,
- rozwoju nowych działalności gospodarczych, zwłaszcza tych, które pozwalają na rozwój trwały i przyjazny dla środowiska przyrodniczego i kulturowego.

Dla tych ostatnich istotną przesłanką są czynniki lokalizacji, których duża część wynika z cech przestrzeni (ujęciom przestrzennym poświęcony jest następny podrozdział).

Potencjał materialno-finansowy, zwłaszcza w zakresie stanowiącym własność publiczną gminy, a także innych podmiotów publicznych, czasem bywa oceniany jako odrębny segment lub segmenty, np. w podziale na **potencjał techniczny i ekonomiczny**, częściej – w ramach innych sfer (gospodarczej, techniczno-przestrzennej, zarządzania). Analizom podlegają:

- zasoby materialne (systemy infrastruktury technicznej, budynki, grunty) oceniane w kategoriach technicznych (parametry, stan techniczny, sprawność, niezawodność, możliwość modernizacji i rozbudowy) oraz w kategoriach ekonomicznych (wartość nieruchomości);
- finanse publiczne (dochody i wydatki budżetu gminy – struktura i dynamika głównych pozycji w kilku latach, w tym inwestycje).

Bywa też oceniany potencjał materialny i finansowy mieszkańców i podmiotów prawnych, zwłaszcza gospodarczych, w tym jako kapitał trwały i finansowy oraz źródła zasilania. Częściej jednak następuje to w innych miejscach diagnozy – w ocenie poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych i diagnozie gospodarki.

W niektórych koncepcjach metodycznych diagnozy dla każdego potencjału rozpoznaje się czynniki wpływające korzystnie bądź niekorzystnie na jego wzrost lub przynajmniej utrzymanie, dzieląc je dodatkowo na wewnętrzne i zewnętrzne, podobnie jak w analizie strategicznej SWOT. Podobnie ocenia się czynniki wpływające na poziom zaspokojenia potrzeb. Takie klasyfikacje czynników (szerzej: wielu zjawisk) zwane niesłusznie analizą SWOT, stosowane są jako synteza diagnozy, element syntezy, a nawet cała jakościowa część diagnozy, jeśli jej elementów nie ma w raporcie o stanie gminy.

3.3. Diagnozowanie w aspektach przestrzennych

3.3.1. Wprowadzenie

Aspekty przestrzenne występują w wielu diagnozach cząstkowych, m.in. jako przestrzenne zróżnicowanie zjawisk. Ujęcia przestrzenne są głównym narzędziem analiz w sferze ekologicznej i materialnego środowiska kulturowego, w tym krajobrazu, są też narzędziem diagnozy w innych sferach, gdyż elementy i cechy przestrzeni służą zaspokojeniu wielu potrzeb i są czynnikami rozwoju gospodarczego. Analizy przestrzenne są też jedną z płaszczyzn analiz międzydziedzinowych oceniających:

- zgodność zagospodarowania i użytkowania ze środowiskiem przyrodniczym,
- wpływ struktury przestrzennej na sprawność, w tym energochłonność i efektywność funkcjonowania gminy,
- możliwości rozwoju, w tym zmian wyżej wymienionych cech i relacji na lepsze,

— stopień harmonii w aktualnym i przyszłym funkcjonowaniu i rozwoju gminy, na który rzutują aktualne i potencjalne zagrożenia i inne sytuacje konfliktowe.

W kompleksowym planowaniu strategicznym w gminie źródłem większości informacji o przestrzeni jest warsztat planowania przestrzennego, aktualnie – głównie *studia uikzp*. Wykorzystuje się gotowe oceny w różnym stopniu przystosowane do potrzeb planowania strategicznego, analizy przestrzenne oraz informacje faktograficzne służące ocenom przeprowadzanym już w ramach planowania strategicznego. Częsty jest niedostatek analiz i ocen wynikający z niezrozumienia istoty diagnozy. W *studium uikzp*, zgodnie z jego nazwą, analizy stanu zagospodarowania przestrzennego ukierunkowane są w dużym stopniu na rozpoznanie i ocenę uwarunkowań jego zmian. Nieraz ujęcie jest zbyt inwentaryzacyjne, obejmujące głównie odzworowanie użytkowania terenu, systemów infrastrukturalnych i obszarów chronionych⁴⁵⁾. Inne oceny występują w różnym stopniu, nieraz bez podbudowy analitycznej, sprowadzone do opisów słownych, np. według stref lub miejscowości.

Kartograficzne źródła informacji oraz bazujące na nich analizy i oceny przeważnie wykraczają skalą i stopniem szczegółowości poza poziom strategiczny, bowiem *studium*, któremu służą, również poza ten poziom wykracza. Diagnozowanie szeregu problemów wymaga dość szczegółowych skal. Do wielu analiz przestrzennych odnosi się zasada podana przez Chmielewskiego T. J. (2001) dla analiz środowiskowych, iż ich skala powinna być bardziej szczegółowa lub co najmniej taka sama, jak studiów koncepcyjno-planistycznych. W związku z tym metody diagnozowania aspektów przestrzennych mogą być przedmiotem zainteresowania niniejszej pracy tylko w stopniu ograniczonym, choć nie da się wydzielić metod, które mają znaczenie wyłącznie strategiczne. Znaczenie takie mają elementy i cechy przestrzeni:

- o wysokiej wartości przyrodniczej lub kulturowej, a także wrażliwe na degradację albo stanowiące o zagrożeniu tych wartości jako źródło albo czynnik przenoszący oddziaływania,
- rzutujące na zaspokajanie potrzeb, zwłaszcza uznanych za szczególnie ważne lub których poziom zaspokojenia jest niedostateczny,
- silnie motoryczne⁴⁶⁾, stanowiące czynniki rozwoju, w tym przydatność terenów dla funkcji i zagospodarowania o istotnym znaczeniu, np. dla działalności o znaczącej skali lub wysokiej efektywności,
- stwarzające konfiguracje będące źródłem istotnych sytuacji problemowych, np. wąskich gardeł, barier, zagrożeń, aktualnych lub przyszłych konfliktów w funkcjonowaniu i rozwoju.

Rozpoznanie przestrzeni wymagają często analiz podnoszących pracochłonność i koszt prac planistycznych, zwłaszcza gdy brak jest odpowiednich systemów informatycznych i monitoringu przestrzennego. Uzasadnia to integrację planowania strategicznego z przestrzennym, a przynajmniej współdziałanie, w ramach którego kompleksowe planowanie strategiczne formułuje pytania i zapotrzebowanie na oceny przestrzeni, a wyniki ocen są przydatne również w planowaniu przestrzennym jako wzbogacające diagnozę o nowe punkty widzenia.

Wielość aspektów przestrzeni i kryteriów ocen oraz zróżnicowanie przedmiotów planów – powodują, że w diagnozowaniu możliwe są różne układy procedur. Celem oceny może być cecha elementu przestrzeni, jej struktury albo zjawisko, dla którego aspekty przestrzenne są istotne.

⁴⁵⁾ Takie ujęcia wymusza Rozporządzenie (2004), nie ograniczając oczywiście stosowania innych ujęć.

⁴⁶⁾ Czyli mające wpływ na wiele innych cech i elementów.

3.3.2. Metody oceny stanu struktury przestrzennej i zagospodarowania przestrzennego

Niektóre cechy przestrzeni łatwiej rozpoznaje się analitycznie – według jej elementów lub aspektów (cechy fizyczne, użytkowanie), inne – syntetycznie, według kryteriów wynikających z wartości (np. trwałość, funkcjonalność, piękno) lub według poszczególnych potrzeb społecznych i dziedzin gospodarki, dla których analizuje się i ocenia aspekty przestrzenne i ich wpływ na funkcjonowanie, poziom zaspokojenia potrzeb, poziom rozwoju.

Niektóre cechy przypisane do zasobów rozpoznawane są na poziomie elementarnym (np. stan techniczny budynków, ich izolacyjność cieplna) i następnie agregowane, np. do jednostek urbanistycznych, jednorodnych stref miasta, miejscowości lub obrębów w gminach wiejskich. Niektóre cechy badane są od razu w tego typu agregatach poziomu pośredniego. Uzasadniona jest ich charakterystyka kompleksowa poprzez zestaw cech, których konfiguracja rzutuje na ocenę obszarów jako np. zaniedbanych lub zdegradowanych oraz na kierunki i zakres potrzebnych zmian, np. odcinkowych lub kompleksowych. Niektóre cechy badane i oceniane są głównie albo wyłącznie dla całej gminy, np. funkcjonalność lub sprawność całości struktury funkcjonalno-przestrzennej, systemu ośrodków obsługi, systemów infrastruktury technicznej.

Warunki rzutujące na poziom zaspokojenia niektórych potrzeb (np. zdrowia, schronienia, rekreacji) analizowane i oceniane są na podstawie ujętych kartograficznie wyników analiz przyrodniczych (mikroklimat, stan zanieczyszczeń) i cech zagospodarowania. Niektóre oceny (np. dostępności miejsc pracy, sprawności przemieszczania się) wymagają specjalnych pomiarów (odległości, czasu podróży) i analiz przestrzennych (np. izochronowych). Dla niektórych potrzeb, np. estetycznych, orientacji w przestrzeni, kontaktów społecznych, których poziom zaspokojenia nieczęsto jest przedmiotem praktyki planistycznej, znaczenie mają oceny z autopsji oraz analizy terenu i ewentualnie badania socjologiczne, np. rozpoznające stopień wykształcenia miejskiej przestrzeni publicznej (Chmielewski J.M., 2001). Dla szeregu potrzeb, których zaspokojeniu służą urządzenia usługowe, ocenia się ich zdolność usługową poprzez wskaźniki oraz informacje o wyposażeniu (np. szkół – w sale gimnastyczne, pracownie komputerowe itp).

Przedmiotem diagnozowania bywa też rozmieszczenie usług, z identyfikacją ośrodków obsługi oraz oceną ich kompletności i dostępności. Istotna jest zwłaszcza dostępność do usług ważnych ze względu na częste korzystanie, konieczność szybkiego dostępu lub użytkowników (dzieci, osoby chore, niepełnosprawne, nieposiadające samochodu), z czym wiąże się uciążliwość dostępu, zwłaszcza w gminach wiejskich, a także wpływ dowozu uczniów na koszt funkcjonowania gminy. Czasem rozpoznaje się zasięgi i liczby obsługiwanej ludności lub, z drugiej strony – w miastach – stopień nasycenia ich części w usługi odpowiedniego poziomu. Uzasadniona jest ocena stopnia koncentracji usług sprzyjającej łączeniu celów podróży – co daje oszczędność kosztów, czasu, energii i zmniejszenie zanieczyszczeń.

Zmierząc do ocen syntetycznych wielokryterialnych, często wyodrębnia się części gminy różniące się fizjonomią i strukturą funkcjonalną przestrzeni, w miastach również intensywnością i typami zabudowy, w gminach wiejskich – cechami sieci osadniczej. Ocenia się stan techniczny zabudowy, walory użytkowe i kulturowe stref lub jednostek osadniczych, obsługę komunikacyjną i infrastrukturalną, wyposażenie w usługi, dostępność miejsc pracy itd. Spotyka się waloryzacje metodycznie zaawansowane stosujące jednolite zestawy kryteriów, mapy tematyczne i punktacje ułatwiające oceny syntetyczne, np. klasyfikacje struktur miejskich jako: trwałych, do utrwalenia, do przekształceń (w tym niewłaściwie i nie w pełni ukształtowanych), do kształtowania.

Mironowicz i Ossowicz (2005) proponują metodę oceny degradacji⁴⁷⁾ obszarów o funkcji metropolitalnej, stosującą kryteria:

- materialne – stan techniczny i rodzaj wyposażenia technicznego,
- funkcjonalne – jako stan przemian na poszczególnych terenach (stabilność działalności oraz zgodność rodzaju działalności i standardu użytkownika z rangą miejsca – ta ostatnia jako jeden z 8 typów stanu użytkownika będącego rezultatem spontanicznych przekształceń, np. zakorzenienie, kontynuacja, odłogowanie) oraz ocena całości struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru,
- moralne – związane z wizerunkiem miejsca – jego znajomością oraz sumą wrażeń i skojarzeń, jakie wywołuje w wyobraźni społecznej dany teren,
- kompozycyjne.

Według powyższych kryteriów można też badać procesy spontanicznej odnowy. Metoda może być adaptowana i do innych przestrzeni miejskich. Ocenie możliwości przekształceń przestrzeni, w tym poszukiwaniu terenów „wolnych”, służy badanie skłonności do przekształceń – metoda rozpowszechniona w Stanach Zjednoczonych (Mironowicz, Ossowicz, 2005). Ocenę taką pozwalają na ocenę stopnia wykorzystania zasobu i czynnika rozwoju, jakim jest przestrzeń.

Oprócz ocen stref lub jednostek całościowo analizuje się system transportowy i systemy infrastruktury technicznej, stosując właściwe dla nich branżowe kryteria oceny funkcjonalności, sprawności, niezawodności. Cechy tych systemów oraz struktura przestrzenna gminy, którą one obsługują, mają przełożenie na aspekty ekonomiczne (koszty funkcjonowania gminy ponoszone w różnym stopniu przez jej budżet i użytkowników, efektywność transportu publicznego i firm zaopatrujących w wodę czy energię) oraz ekologiczne (wpływ transportu na zużycie energii, emisję spalin i hałas, wpływ na środowisko technologii ogrzewania i usuwania ścieków dostępnych w danej strukturze). Znaczący wpływ na powyższe koszty i skutki ekologiczne ma stopień rozczłonkowania miasta i rozdrobnienie osadnictwa gminy wiejskiej. Są przykłady stosowania wskaźników (długość sieci infrastrukturalnych, koszt funkcjonowania gospodarki komunalnej – na 1 mieszkańca). Na zużycie energii i jego skutki ekonomiczne i ekologiczne wpływ ma też izolacyjność cieplna budynków – oceniana rzadko w planowaniu przestrzennym, ale będąca przedmiotem zainteresowania innych planów i programów (zaopatrzenia gminy w energię).

Do przedmiotów całościowych ocen przestrzeni gminy należy przede wszystkim struktura funkcjonalno-przestrzenna⁴⁸⁾. Bywa ona utożsamiana ze strukturą użytkownika terenów, ale z pojęciem struktura funkcjonalno-przestrzenna częściej łączy się podejście systemowe. Mironowicz i Ossowicz (2005) definiują ją jako sposób ułożenia względem siebie obiektów i terenów o różnym użytkowaniu oraz sposób ich powiązania ze sobą. Autorzy ci podają też kryteria oceny tej struktury związane z potrzebą bliskości i powiązań albo izolacji elementów oraz skutecznością systemu wiążącego ze sobą elementy skorelowane pozytywnie. Chmielewski J. M. (2001) podkreśla przydatność modelu systemowego w badaniach struktury funkcjonalnej miasta. Do tradycyjnie wyróżnianych elementów systemu należą miejsca zamieszkania, pracy, usług (tworzące ośrodki różnych poziomów) i rekreacji oraz wiążąca je infrastruktura transportowa. Szereg ocen: rozmieszczenia ele-

⁴⁷⁾ Degradację rozumieją jako proces pogarszania się stanu zagospodarowania odnoszonego do stanu najbardziej odpowiedniego dla danego obszaru na podstawie zbioru przekonań – współczesnej doktryny planistycznej.

⁴⁸⁾ Bardziej poprawne językowo są terminy: *struktura funkcjonalna przestrzeni* albo *struktura przestrzenna działalności*.

mentów, odległości, potoków ruchu, parametrów sieci – pozwala oceniać strukturę w kategorii zwanej tradycyjnie funkcjonalnością, a mającej przełożenie na poziom zaspokojenia potrzeb społecznych i efektywność funkcjonowania gospodarki. Systemowe ujęcie pomocne jest w uwzględnianiu cech elementów i relacji istotnych dla rozwoju zrównoważonego, m.in. skali lub natężenia działalności⁴⁹⁾ powodujących negatywne oddziaływania.

W ocenie struktury funkcjonalno-przestrzennej gmin wiejskich dużą rolę odgrywa dostępność przestrzenna i czasowa, także transportem zbiorowym, do różnorodnych miejsc pracy w gminie i poza nią. Narzędziem oceny mogą być analizy izochronowe i wskaźniki, takie jak np. udział ludności zamieszkującej w określonej izochronie dostępu środkiem transportu zbiorowego do pracy i ośrodka usług określonego poziomu. Wskaźniki takie ilustrują przestrzenny rozkład nierówności szans dostępu do rynku pracy, usług ochrony zdrowia, edukacji, kultury itp. (Toczyński, 2004). Rozmieszczenie ludności i celów ruchu można oceniać jako bardziej lub mniej sprzyjające obsłudze transportem zbiorowym. Narzędziem analiz i ocen mogą być kartodiagramy wstęgowe lub schematy ilustrujące (w dużym uproszczeniu ze względu na niedostatek informacji) dojazdy ludności do pracy i usług różnych poziomów oraz ewentualnie główne potoki towarów. Takie ujęcia pozwalają analizować nakładanie się ruchów lokalnych i tranzytowych, stopień koncentracji celów oraz oceniać funkcjonalność struktur przestrzennych i zgodność układu funkcjonalnego z podziałem administracyjnym – ważne dla programowania usług publicznych i organizacji współdziałania między jednostkami.

3.3.3. Metody oceny możliwości rozwoju

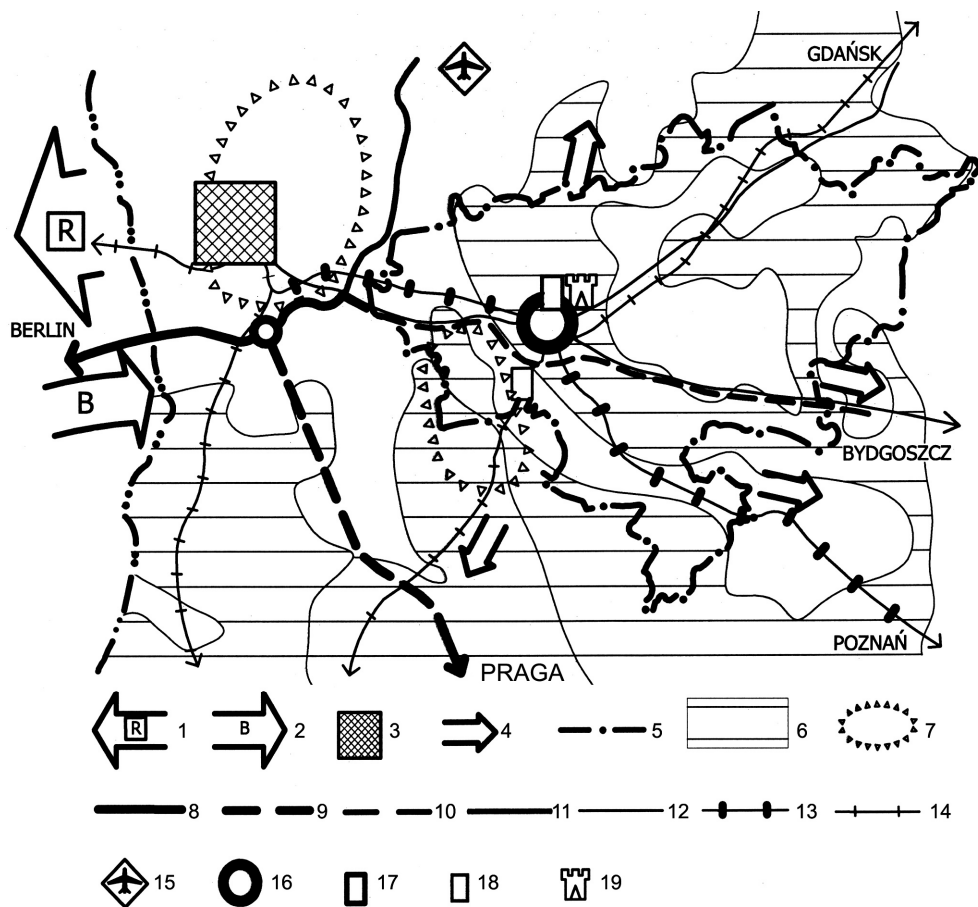
Cechy przestrzeni gminy rzutujące na możliwości jej rozwoju rozpoznawalne są na dwóch poziomach:

- ogólnym, jako czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego całej gminy, w powiązaniu z czynnikami aprzestrzennymi i cechami przestrzennymi otoczenia,
- jako waloryzacja konkretnych terenów dla określonych sposobów użytkowania i zagospodarowania, w tym możliwości zmian obecnych sposobów.

Związki między ocenami każą je rozpatrywać ze sprzężeniem zwrotnym. Analizy i oceny przestrzenne na poziomie ogólnym mogą być elementem lub wkładem informacyjnym do omawianej dalej analizy strategicznej. Zaawansowanie analizy strategicznej pozwala na ukierunkowanie waloryzacji:

- ograniczenie jej zakresu do takich typów użytkowania i zagospodarowania, jakich wystąpienie jest możliwe w świetle ocen ogólniejszych i stosownie do nich ograniczenie zasięgu,
- wzbogacenie ocen, np. terenów przydatnych dla działalności gospodarczych – o wskazanie możliwych orientacji lokalizacyjnych, terenów przydatnych dla turystyki – o wskazanie możliwych jej form.

⁴⁹⁾ Pojęcia: *funkcja*, *działalność* i *użytkowanie* różnią się głównie odniesieniem: *funkcja* dotyczy terenu, *działalność* – podmiotu, *użytkowanie* – jednocześnie terenu i podmiotu. Przy dużej analogii rozróżnień są pewne braki odpowiedników, np. tereny pełniące funkcje ekologiczne (środowiskotwórcze) i krajobrazowe czasem są bez działalności i użytkowania (nieużytki). Pojęcie *działalności* jest bardziej operatywne w różnicowaniu jej formy lub technologii, skali (natężenia), w wiananiu z podmiotami.



Rys. 3.2. Uwarunkowania rozwoju i polityki przestrzennej Stargardu Szczecińskiego
 Aktywizujące czynniki zewnętrzne: 1 – chłonny rynek dóbr i usług, 2 – oddziaływanie aglomeracji Berlina, 3 – Szczecin – rynek pracy, konsument ofertowych terenów mieszkaniowych, odbiorca niektórych produktów, 4 – ponadpowiatowa obsługa w zakresie szkolnictwa, lecznictwa i rehabilitacji, 5 – zasięg powiatu – odbiorcy standardowych usług, 6 – rejon o dużym potencjale produkcji rolnej – czynnik rozwoju przetwórstwa i usług rolnych, 7 – obszary o dużym potencjale turystycznym, 8 – autostrada A-3, 9 – planowana autostrada A-6 wraz z węzłem, 10 – planowana przebudowa na drogę ekspresową, 11 – droga krajowa nr 10, 12 – inne ważniejsze drogi, linie kolejowe: 13 – o znaczeniu międzynarodowym do modernizacji, 14 – pozostałe, 15 – port lotniczy. Sprzyjające czynniki wewnętrzne: 16 – istniejący potencjał gospodarczy i usług niekomercyjnych, 17 – zasoby gruntów komunalnych, w tym w centrum, 18 – atrakcyjne do zagospodarowania tereny byłego lotniska wojskowego, 19 – zasoby kultury materialnej (historyczny układ z fortyfikacjami, sylwetki miasta)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Uchwała, 2000, Plan, 2002, Narodowy, 1973–78)

Z kolei waloryzacje konkretnych terenów mogą zweryfikować oceny ogólne i listy czynników w analizie strategicznej. Uzasadnia to zaplanowanie odpowiedniej rozciągłości procesu planistycznego w czasie i rozdziału czynności między wstępną i pogłębioną diagnozę – rozdzielone wstępnym formułowaniem celów, o ile taka procedura jest realizowana.

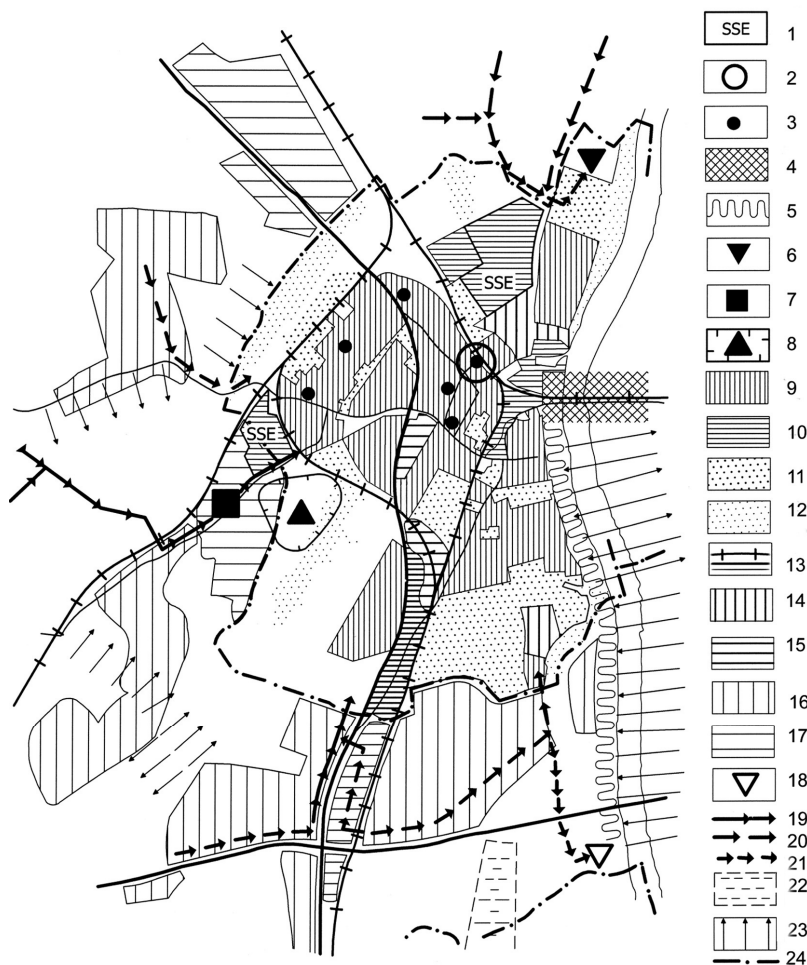
Specyfiką ujęć przestrzennych jest możliwość łącznego rozpatrywania różnych aspektów i cech przestrzeni we wzajemnych relacjach przestrzennych, co daje pełniejszą informację o możliwościach i ograniczeniach wykorzystania tych cech oraz jego uwarunkowaniach (rys. 3.2 i 3.3).

Czynniki przestrzenne rozwoju działalności istniejących lub lokalizacji nowych zasadne jest rozpatrywać zgodnie z teorią bazy ekonomicznej jako czynniki rozwoju trzech typów działalności: egzogenicznych wyspecjalizowanych, egzogenicznych standardowych (centralnych) i endogenicznych (Dziewoński, 1971, Domański, 1972). Czynniki rozwoju dwóch ostatnich są: wzrost popytu w zasięgu obsługi, a w sferze niekomercyjnej również wzrost nakładów na usługi publiczne. Czynniki rozwoju skoncentrowanych działalności egzogenicznych wyspecjalizowanych (przemysłu i usług) celowe jest analizować, różniąc czynniki tzw. ogólne, stanowione przez ogólną atrakcyjność inwestycyjną danego miejsca, oraz szczególne, warunkujące lub tylko sprzyjające lokalizacji określonych typów działalności i stanowiące o tzw. orientacjach lokalizacyjnych (np. surowcowej, rynkowej, transportowej)⁵⁰.

Zmiany technologiczne, zmiany struktury gospodarki i globalizacja – zredukowały znaczenie szeregu tradycyjnych czynników lokalizacji przemysłu, np. kosztów transportu. Dla wielu branż główne znaczenie mają czynniki ogólne (uzbrojony teren dostępny komunikacyjnie, zasoby pracy, tzw. otoczenie biznesu itd.). Pojawiły się nowe czynniki, w tym określane jako „miękkie” (Swianiewicz i Dziemianowicz, 1998): czystość środowiska przyrodniczego, walory krajobrazu, atrakcyjność usług. Kołodziejski (1999) wymienia sprawność funkcjonowania miejsca: standard infrastruktury, sprawność zarządzania, przewidywalność postaw i decyzji rodząca zaufanie itp. Nowe czynniki lokalizacji wymagają uwzględnienia w ocenach. W różnym stopniu czynniki takie, wespół z ogólnymi, rozpoznają rankingi atrakcyjności inwestycyjnej miast, umożliwiając zarazem porównania. Rozpoznanie niektórych czynników wspomóc może analiza podmiotowa, ocenę większości – analiza strategiczna oraz analiza marketingowa⁵¹, która jako przedmiot ocen przestrzeni stawia nie tylko uwarunkowania rozwoju działalności gospodarczych istniejących i nowych, ale i tworzenie innych ofert: mieszkaniowych, rekreacyjnych – zwiększających konkurencyjność gminy jako miejsca zamieszkania. Ma to wpływ na tendencje migracyjne – zwiększanie napływu ludności lub zmniejszania odpływu – zależnie od typu gminy i jej sytuacji. W marketingu terytorialnym założenie rozwoju zrównoważonego każe zwrócić szczególną uwagę na zasoby i walory przyrodnicze, kulturowe i krajobrazowe jako czynniki rozwoju. Pełnią one wieloraką rolę: zasobów i walorów użytkowych dla niektórych działalności gospodarczych, ofert mieszkaniowych i rekreacyjnych, ale też składają się na sumę walorów gminy jako miejsce do życia i inwestowania oraz współtworzące jej wizerunek.

⁵⁰ Pojęcia te powstały jako odnoszące się do przemysłu, ale niektóre stosowne są i dla innych rodzajów działalności. np. transportowa – dla handlu hurtowego, logistyki.

⁵¹ Jest ona częścią koncepcji zarządzania zwanej marketingiem terytorialnym, przestrzennym, lokalnym lub urbanistycznym (Ossowicz i Mironowicz, 1998, Markowski, 1999, Zuziak, 1999). Ze względu na duży udział poziomu operacyjnego, coraz bogatszą literaturę i obszerność problematyki, tu nie rozwija się jej.



Rys. 3.3. Tczew – powiązania przestrzenne z otoczeniem istotne dla strategii rozwoju gmin sąsiednich

Elementy struktury przestrzennej miasta istotne dla strategii rozwoju gmin sąsiednich: 1 – specjalna strefa ekonomiczna, 2 – podregionalny węzeł integracyjny, 3 – miejsca lokalizacji usług komercyjnych, 4 – przestrzeń kulturowa o znaczeniu ponadregionalnym, 5 – strefa kulturowo-turystyczna, 6 – oczyszczalnia ścieków, 7 – ciepłownia, 8 – składowisko odpadów ze strefa ochronną. Pozostałe elementy istniejącej struktury miasta: tereny zainwestowania miejskiego z przewagą: 9 – mieszkalnictwa, 10 – funkcji gospodarczych, 11 – zieleń miejska i ogrody działkowe poza elementami projektowanymi, 12 – lasy i łąki, 13 – koleje i ważniejsze drogi. Projektowane elementy zagospodarowania miasta z przewagą: 14 – mieszkalnictwa, 15 – funkcji gospodarczych. Elementy treści studium uikzp gminy Tczew: tereny predysponowane pod zabudowę z preferencją dla rozwoju funkcji: 16 – mieszkaniowo-usługowej w formie osiedli podmiejskich, 17 – produkcyjno-gospodarczej, 18 – oczyszczalnia ścieków rozważana jako alternatywna po wyczerpaniu możliwości przesyłu ścieków do systemu miejskiego, kolektory sanitarne: 19 – istniejące, 20 – projektowane, 21 – projektowane alternatywne, 22 – teren rezerwowany pod ewentualne ujęcie wody dla miasta. Inne elementy: 23 – atrakcyjne otwarcia widokowe, 24 – granice gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Gmina, 2000, Projekt, 2004)

W wielu gminach wiejskich znaczenie dla rozwoju zrównoważonego ma pogłębiona waloryzacja przydatności rekreacyjnej, uwzględniająca różnorodność możliwych jej form i poszukująca walorów specyficznych jako tworzywa tzw. turystyki alternatywnej czy ekoturystyki. Przykładowo, w diagnozie sporządzanej w ramach strategii gminy Czersk rozpoznano atuty dla 17 form zajęć rekreacyjnych, w większości mogących być składnikami ekoturystyki (Strategia, 2000a).

3.3.4. Ocena przydatność (waloryzacja) terenów. Analiza progowa

Waloryzacja (wielokryterialna ocena przydatności terenów) dla poszczególnych rodzajów użytkowania i zagospodarowania polega na uzupełnieniu waloryzacji przyrodniczej o informacje o innych cechach przestrzeni – infrastrukturalnych, prawnych, kulturowych, ekonomicznych (ceny gruntu) – ocenianych jako niezbędne, w różnym stopniu korzystne lub ograniczające albo wykluczające. Metody takich ocen, o charakterze przesiewu, są od dawna znane w urbanistyce. Mają warianty różniące się selektywnością. W ocenie pełnej (nieselektywnej) cała przestrzeń oceniana jest dla wszystkich badanych kategorii użytkowania (zagospodarowania) w pełnej gamie ocen, od najwyższej po brak przydatności. Oceny takie współcześnie nie są sporządzane, chyba że za pomocą narzędzi informatycznych. Sелеktywność dotyczy może stopnia przydatności (uwzględnianie tylko wyższych) i zasięgu przestrzennego (np. w peryferyjnych gminach wiejskich waloryzacja terenów dla osadnictwa ograniczona do otoczenia wybranych wsi). Sелеktywna waloryzacja ukierunkowana przez ogólną ocenę możliwości rozwoju zwana była w dawnych koncepcjach planistycznych oceną potencjalnych możliwości rozwoju (Dembowska, 1987) lub polem możliwych rozwiązań (Malisz, 1981). Przebiegi elementów liniowych i lokalizacje punktowych określone były w postaci wariantów albo pól (rejonów lokalizacji).

Zróżnicowana bywa liczba kategorii użytkowania (działalności) i zagospodarowania, dla których rozpoznaje się przydatność. Można postawić pytanie, w jakim stopniu uzasadnione jest odróżnianie przemysłu (i tzw. składów, baz) i usług, czy nie bardziej właściwe byłyby podziały na działalność transportochłonna, centrotwórcze i o swobodnej lokalizacji oraz o negatywnych oddziaływaniach, wrażliwe i niewrażliwe na nie, a więc charakteryzowane w sposób mający znaczenie dla sytuowania działalności w przestrzeni. Uwzględnienie w ocenie przydatności takiego zróżnicowania opartego na relacjach z innymi działalnościami tworzy sygnalizowane dalej problemy.

W aktualnej praktyce sporządzania *studiów uikzp* dominuje rejestr poszczególnych uwarunkowań: użytkowania, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stanu prawnego gruntów, dziedzictwa kulturowego itd. Synteza cząstkowa obejmuje przeważnie waloryzację przyrodniczą wynikającą z ekofizjografii. Syntetyczna ocena przydatności tworzona jest wówczas w trakcie projektowania – w wyobraźni projektanta, w systemie komputerowym, ewentualnie jako robocze szkice. W niektórych tylko *studiach uikzp* ma miejsce waloryzacja syntetyczna dla różnych form użytkowania i zagospodarowania ujawniona jako nieobowiązkowy materiał planistyczny zawarty w dokumentacji prac. Powszechną praktykę utrwala aktualne prawo (Rozporządzenie, 2004), ale ma ona do pewnego stopnia merytoryczne uzasadnienie w zmienności niektórych cech stanowiących o przydatności. W największym stopniu dotyczy to zapewnienia kontaktu bądź izolacji względem innych elementów o określonych cechach – istniejących, które mogą ulec zmianie, a zwłaszcza potencjalnych, w tym działalności uwzględnianych w waloryzacji. Kontakt może zapewnić bliskość lub infrastruktura komunikacyjna, jej rozmieszczenie zaś jest sprzężone z rozmieszczeniem działalności ruchotwórczych i jest kapitałochłonne. Wieloraka i dynamiczna przydatność

przestrzeni komplikuje ocenę i ogranicza zasadność sporządzania statycznej waloryzacji dla zbyt wielu działalności i typów zagospodarowania dla bardziej złożonych i podatnych na zmiany struktur przestrzennych, a więc dla większych miast i gmin podmiejskich. Zasadne są waloryzacje przestrzeni dla cech istotnych dla rozwoju zrównoważonego, wynikające z potrzeby zachowania zasobów przyrodniczych i kulturowych. Przyjmują one postać strefowania wynikającego ze studiów krajobrazu i innych wartości kulturowych oraz diagnozy przyrodniczej. Jednym z problemów jest przełożenie wymogów ochrony zasobów danej strefy na dopuszczalność określonych sposobów użytkowania i zagospodarowania.

Zasygnalizowane problemy związane z uwzględnianiem kontaktów i konfliktów rozwiązuje, już poza diagnozą, **modelowanie alokacyjne**, np. wykorzystujące paradygmat decyzji przestrzennych Zipsera (1997). Omawianej tu problematyce diagnostycznej odpowiadają w nim czynniki: *chłonności* i *predyspozycji* poszczególnych terenów dla poszczególnych aktywności. W fazie diagnozy rozpoznaniu podlegać mogą jeszcze czynniki: *preferencje* (subiektywne przekonania o przydatności pewnych obszarów dla określonych aktywności lub jej braku) oraz *inercja* (związana z zainwestowaniem stawiającym opór zmianom).

Pokonywaniu niektórych problemów związanych z dynamiką służy **analiza progowa** sformułowana przez Malisza (Malisz, Żurkowski, 1971) i rozwijana przez Kozłowskiego (1981). Jest to typ waloryzacji ułatwiający strategiczne myślenie. Kluczowym dla niej pojęciem jest *próg* – ograniczenie rozbudowy układu lub jednostki osadniczej, którego pokonanie wiąże się z dodatkowymi nakładami, często nieproporcjonalnie wysokimi w stosunku do uzyskiwanych efektów, lub z innymi konsekwencjami – zwanymi odpowiednio kosztami progowymi lub konsekwencjami przekraczania progów. Kozłowski (1981) podaje kilka klasyfikacji progów. Według rodzaju czynników powodujących progi dzieli je na: *fizjograficzne*, *technologiczne*, *strukturalne*, *funkcjonalne* (wynikające z istniejącego użytkowania), *obsługi* (wynikające ze zdolności usługowej urzędzeń). Konsekwencje przekraczania dzielą progi na:

- *skokowe*, wymagające dodatkowych i niepodzielnych nakładów powodujących zamrożenie kapitału,
- *stopniowe*, pozwalające rozłożyć koszty na wszystkie nowe jednostki, niepowodujące zamrożenia kapitału.

Miejsce w sekwencji ograniczeń progowych wyznacza ich podział na:

- *krańcowe (brzegowe)*, czyli uznane za nieprzekraczalne, np. ze względu na wymogi ochrony środowiska przyrodniczego lub kulturowego,
- *normalne*, możliwe do przekraczania, z których najważniejszy jest próg pierwszy, do którego rozwój odbywać się może bez ponoszenia kosztów progowych; pozostałe progi normalne zwane są *pośrednimi*.

Progi mogą być *związane terenowo* – wyznaczalne kartograficznie jako obszary w przypadku progów stopniowych albo linie w przypadku progów skokowych, oraz *niezwiązane terenowo* – wyrażalne liczbą (mieszkańców, umownych jednostek mieszkaniowych), a wynikające np. z możliwości zaopatrzenia w wodę, oczyszczania ścieków itp.

Podstawowa analiza progowa w pierwszej fazie wyznacza progi krańcowe z punktu widzenia poszczególnych czynników (przyrodniczych, krajobrazowych, funkcjonalnych, zainwestowania). Nałożenie wyników wyznacza linie zbiorczego progu krańcowego. Druga faza polega na wyznaczeniu progów normalnych: pierwszego i pośrednich, związanych i niezwiązanych terenowo. Dalszą częścią analizy, w niektórych wersjach opcjonalną, jest analiza kosztów progowych. W syntezie następuje podział na obszary o zróżnicowanych

kosztach. Uzupełnieniem może być analiza czynników niewymiernych w kosztach, np. krajobrazu, odległości od centrum itp. (Kozłowski, 1981).

Analiza progowa wzbogaca porównania przydatności terenów do rozbudowy o uwzględnienie czynników różnicujących koszty. Wyraża wpływ tych czynników za pomocą wspólnych jednostek miary – wskaźników efektywności. Są one stosunkiem kosztów progowych poszczególnych wariantów do efektów – liczby nowych mieszkańców lub umownych jednostek mieszkaniowych (Kozłowski, 1981), ogólniej – powierzchni udostępnianych terenów. Analiza progowa umożliwia analizę logiczną, dającą się niejednokrotnie przeprowadzić i bez szacowania kosztów (Regulski, 1986), racjonalizuje proces planistyczny: umożliwia wczesną eliminację niekorzystnych wariantów, pozwala określić, kiedy i jak pokonywać progę, aby minimalizować związane z tym nakłady lub negatywne konsekwencje, daje podstawy ustalania inwestycji priorytetowych i wyboru takich terenów, aby decyzje krótkoterminowe nie zablokowały najkorzystniejszych wariantów rozwoju kierunkowego. Analiza progowa znajduje zatem zastosowanie w planowaniu strategicznym poprzedzającym przyszłe bardziej szczegółowe planowanie struktury. Już samo wyznaczenie linii progowych ma istotne znaczenie, umożliwiając projektowanie bez kolizji z ograniczeniami progowymi. Część przestrzenna omawianej analizy może stanowić wstęp do innych metod, np. optymalizacyjnych (Kozłowski, 1981). Zastosowanie w praktyce planistycznej obecnie w Polsce jest niewielkie, ograniczone głównie do wyznaczania progów krańcowych.

Analiza progowa rozwijana w latach 70. dotyczyła terenów osiedleńczych, dla innych pozwalając wyznaczać progę krańcową. Dotyczyła progów rozbudowy układu. Dla przebudowy i zmiany jakości użytkowania Kozłowski (1981) rozważał teoretyczne podstawy i stwierdził, iż warunkiem stosowania analizy progowej jest przyrost efektów ilościowych. Takim efektem może być nierozważany wówczas wzrost wartości terenu.

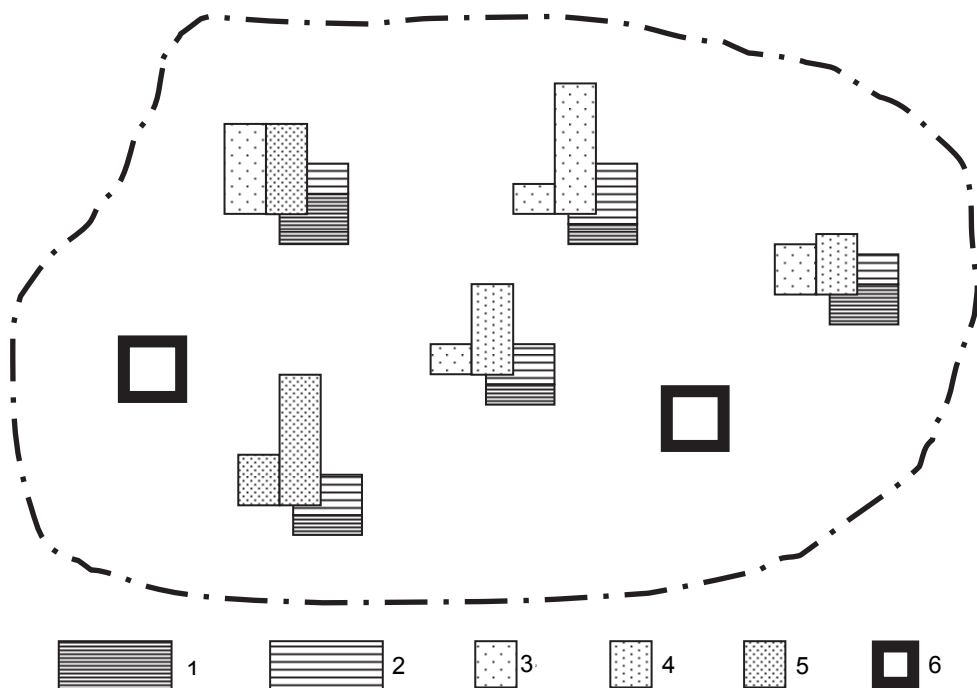
Malisz (1972) wskazał zastosowanie analizy progowej w planowaniu regionalnym do określania progów rozwoju poszczególnych miast i kosztów ich przekraczania. Analogicznie można analizować w gminie wiejskiej wysokość i efektywność nakładów na przekraczanie progów rozwojowych poszczególnych miejscowości lub ich zespołów o wspólnej infrastrukturze, jako element waloryzacji i syntezy diagnozy, a w dalszym toku planowania – podstawa analizy i ustalania kolejności realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych, element wiążący planowanie przestrzenne z gospodarczym (rys. 3.4).

Strategiczne znaczenie ma całokształt przydatności terenów dla przekształceń przestrzeni oraz przydatność dla działalności i zagospodarowania o istotnym znaczeniu dla rozwoju, np. silnie motorycznych albo wrażliwych. Strategiczne znaczenie mają też sytuacje konfliktogenne, a więc przydatność:

- danego terenu dla różnych działalności wykluczających się ze względu na ich niepodzielność programową przy niedostatecznej pojemności danego terenu lub ze względu na konfliktowość wzajemną tych działalności (uciążliwość jednej dla drugiej);
- różnych terenów dla funkcji, z których jedna jest uciążliwa dla drugiej⁵²⁾, a struktura przestrzeni (usytuowanie tych terenów i właściwości przewodzące ewentualnych terenów rozdzielających je) powoduje lub powodować może zaistnienie tej uciążliwości;
- danego terenu dla działalności lub sposobu zagospodarowania, których lokalizacja naruszyłaby wartości przyrodnicze lub kulturowe inne niż użytkowe danego terenu lub innych terenów,

⁵²⁾ Klasyczny przykład przemysłu uciążliwego dla szeregu innych funkcji stracił na aktualności wraz z ustanowieniem prawa, zgodnie z którym poza granicą działki nie mogą być przekroczone normy. Coraz częściej konflikt dotyczy uciążliwości transportu i uciążliwości nieobjętych normami (degradacja widoku, psychologiczne znaczenie sąsiedztwa), wpływających na wizerunek miejsca.

zwłaszcza wówczas, gdy rozstrzygnięcie konfliktu jest istotne dla rozwoju gminy (np. dotyczące waloru rzadkiego, waloru dla lokalizacji istotnej dla struktury przestrzennej, w sytuacji angażującej znaczące siły społeczne).



Rys. 3.4. Progowe uwarunkowania rozwoju jednostek osadniczych w gminie wiejskiej
 Przyrost liczby mieszkańców w ramach: 1 – I progu, 2 – II progu (1 mm wysokości słupka – 100 mieszkańców). Koszty progowe (1 mm wysokości słupka – 50 tys. zł) i efektywność przekraczania progów w zł na 1 mieszkańca: 3 – wysoka (poniżej 500), 4 – umiarkowana (500 – 1000), 5 – niska (pow. 1000). 6 – jednostki posiadające bariery (brak możliwości) wzrostu

Źródło: opracowanie własne

3.4. Ujęcia całościowe syntetyzujące

3.4.1. Analiza podmiotowa

Decydująca rola podmiotów w rozwoju powoduje, że dla skuteczności wpływania nań potrzebna jest wiedza o tych podmiotach oraz ich aktualnych i możliwych przyszłych zachowaniach. Potrzebę tę w przedmiocie tej pracy wzmacniają cechy planowania strategicznego i rozwoju zrównoważonego wymienione w tabl. 3.3. Uzyskaniu wiedzy o podmiotach służy analiza podmiotowa. Jej zadaniem jest: poznanie potencjału, kompetencji i ogólnych ról podmiotów, zrozumieniu ich aktualnych strategii i wykrycie ewentualnych załączków ich zmian oraz stworzenie podstaw dla kontynuacji wątku podmiotowego jako gry uczestników w dalszych pracach. Na analizę podmiotową według Klasika (Planowanie, 1993) składają się: — identyfikacja tzw. uczestników (aktorów) rozwoju lokalnego – wewnętrznych i zewnętrznych,

- analiza aktualnych zachowań strategicznych uczestników, ich wartości, celów i zamierzeń,
- rozpoznanie możliwych związków i konfliktów między uczestnikami.

Mimo ważności analizy, w praktyce planistycznej rzadko wykracza ona poza początkowe kroki, czyli zestawienie listy i istotnych cech podmiotów – niektórych imiennie, większości – według typów z podaniem ich liczebności. Przedmiotem dalszego ciągu analizy są podmioty tzw. kluczowe, ze względu na udział w grze nazywane aktorami lub uczestnikami – wpływające na rozwój, z którymi należy się liczyć (konkurenci, sojusznicy), lub zależne od jego skutków, na które orientowana jest strategia, których potrzeby i interesy ma uwzględniać (Biniecki i Szczupak, 2001)⁵³. Według Godeta (1985) i Klasika (Planowanie, 1993) uczestnikami są podmioty „rządzące” kluczowymi zmiennymi rozpoznanymi we wcześniej przeprowadzonej analizie strukturalnej. Sposoby identyfikacji uczestników podają też: na bazie dwóch kryteriów – znaczenia i siły oddziaływania – Biniecki i Szczupak (2001), a na bazie szerszej listy kryteriów – Lenzion (Sołtys i Lenzion, 1999), proponując jako źródła informacji: badania (sondaże, ankiety, wywiady), spotkania warsztatowe, dokumenty i media. Analiza wybranych cech może wskazać ogólne role podmiotów, jak np. główny decydent rozwoju, współdecydent, inicjator przedsięwzięcia, uczestnik pozytywny (kooperant), uczestnik negatywny (konkurent lub oponent), obserwator aktywny, kontroler itp.

Zasadne jest zbadanie rzeczywistych strategii podmiotów (a nie ich intencji) względem innych podmiotów oraz względem podsystemów i zasobów przestrzeni materialnej, zwłaszcza strategii trwałych oraz takich dopiero co uruchamianych, które wraz z innymi symptomami wskazywać mogą na tendencje zmian. Nieraz możliwe są tylko hipotezy na podstawie małej ilości niepewnych informacji.

Zapisowi analiz służy macierz interakcji (tabl. 14 i 15). Strategią własną nazwano działania skierowane na własne zasoby. Celowe jest operowanie typami strategii wobec innych podmiotów oraz wobec podsystemów i zasobów przestrzeni materialnej. Treści każdorazowo wymagają rozwinięcia i odniesienia do konkretnego zakresu elementów lub zasobów. Niektóre przypadki wymagają odnotowania reakcji zwrotnej ze strony podsystemów odbierających oddziaływania podmiotów. Podobna macierz służy zapisowi możliwych wyników interakcji dla każdego uczestnika.

Tablica 3.1

Macierz interakcji między uczestnikami gospodarki przestrzennej

Uczestnik	Uczestnik 1	Uczestnik m	Uczestnik n
Uczestnik 1	Strategia własna	Strategia 1→m	Strategia 1→n
Uczestnik m	Strategia m→1	Strategia własna	Strategia m→n
Uczestnik n	Strategia n→1	Strategia n→m	Strategia własna

Źródło: Sołtys, Lenzion, 1999

⁵³ Autorzy ci włączają omawianą tu problematykę do tzw. analizy aksjologicznej, o której szerzej w rozdz. 5.

Tablica 3.2

Macierz interakcji aktywnych uczestników gospodarki przestrzennej z zasobami

Podsystem Uczestnik	Podsystemy przyrodnicze (p)	Podsystemy społeczne (s)	Podsystemy gospodarcze (g)	Podsystemy techniczne (t)	Podsystemy zagospodarowania przestrzennego ⁵⁴⁾ (z)
Uczestnik 1	Strategia 1→p	Strategia 1→s	Strategia 1→g	Strategia 1→t	Strategia 1→z
Uczestnik m	Strategia m→p	Strategia m→s	Strategia m→g	Strategia m→t	Strategia m→z
Uczestnik n	Strategia n→p	Strategia n→s	Strategia n→g	Strategia n→t	Strategia n→z

Źródło: Sołtys, Lenzion, 1999

3.4.2. Analizy strategiczne

W planowaniu strategicznym w firmach wykształciły się analizy strategiczne. Jest ich wiele, gdyż są częścią różnych koncepcji zarządzania strategicznego. Wynikiem tych analiz przyporządkowuje się strategię oparte na określonych regułach ich tworzenia, np. SWOT, portfolio, modele sytuacyjne. Tzw. klasyczna analiza strategiczna, zwana analizą **SWOT**, jest częścią metody SWOT obejmującej zasady wykorzystania analizy do budowy strategii na podstawie maksymalnego dopasowania czynników wewnętrznych do otoczenia (Pierścionek, 2003). Nazwa pochodzi od słów w języku angielskim: *strengths, weaknesses, opportunities, threats* (siły, słabości, sposobności, zagrożenia). Do istoty metody należy ocenianie sytuacji przedmiotu planu w relacji do otoczenia, czego wyrazem jest:

- rozpoznawanie tzw. czynników sytuacyjnych, zwanych też rozwojowymi, w podziale na wewnętrzne *siły (atuty, mocne strony)* i *słabości (słabe strony)* oraz tkwiące w otoczeniu czynniki korzystne (*szanse, okazje*) i niekorzystne (*zagrożenia*),
- konfrontacja czynników wewnętrznych z zewnętrznymi jako drugi etap metody.

Wraz z adaptacją metod planowania strategicznego do planowania w jednostkach terytorialnych analiza SWOT znalazła i tu zastosowanie (Brooks, 2002). Jest ono uzasadnione otwartością systemów przestrzennych i cechami planowania strategicznego wymienionymi w tabl. 3.3. Pomocne jest też w odkrywaniu sił endogennych i w integrowaniu rozwoju z otoczeniem – tak ważnych w rozwoju zrównoważonym.

Popularność i pozorna prostota tej metody idzie w parze z zagrożeniami jej splotenia, o czym pisze Biniecki i Szczupak (2001) oraz Kot (2003). Błędy i niewłaściwe zastosowania metody wytyka też Dutkowski (2003). Jak zauważono tu już, to co w praktyce planistycznej nazywa się analizą SWOT, przeważnie jest tylko sposobem klasyfikacji zjawisk. Powszechność stosowania metody, a zwłaszcza jej elementów, oraz wątpliwości i problemy metodyczne – skłaniają do analizy niektórych aspektów z punktu widzenia logiki i spójności z założeniami.

Błędy w klasyfikacji czynników zewnętrznych wynikają z niefortunnym ich nazw (*szanse* i *zagrożenia*) kojarzących się z możliwą przyszłością, a nie zewnętrżnością. Czasem prócz *sił* i *słabości* określa się też wewnętrzne *szanse* i *zagrożenia*⁵⁵⁾, jak też utożsamia

⁵⁴⁾ Według klasyfikacji określonej w wyniku analizy strukturalnej.

⁵⁵⁾ Tak zapewne rozumie szanse i zagrożenia Farr, skoro widzi konieczność podziału ich na zewnętrzne – niezależne od gminy, i wewnętrzne – zależne od gminy, a prócz tego pisze o identyfikacji

siły i słabości z czynnikami wewnętrznymi aktualnymi, a *szanse i zagrożenia* – z zewnętrznymi przyszłymi. Nie jest to jednak właściwe, gdyż istotą analizy SWOT jest konfrontacja czynników wewnętrznych z zewnętrznymi, co zasadne jest tylko dla czynników współwystępujących w tym samym czasie, a więc albo aktualnych, albo przyszłych przewidywanych np. w scenariuszach dla określonego okresu. Ponieważ planowanie zawsze dotyczy przyszłości, jako czynniki aktualne można traktować te przyszłe, które na pewno zaistnieją w ciągu najbliższych lat, i te z aktualnych, które w tym czasie nie zdezaktualizują się.

Istotny **problem metodyczny** wiąże się z pytaniem, czy czynnikami zewnętrznymi są tylko czynniki poza gminą, czy również czynniki wewnątrz niej niezależne od jej władz. Rozróżnienie to daje trzy kategorie czynników:

- wewnątrz gminy i zależne od jej władz,
- wewnątrz gminy i niezależne od jej władz,
- na zewnątrz gminy i niezależne od jej władz.

W literaturze przedmiotu, jak i w praktyce planistycznej, spotyka się jednak podział tylko na dwie kategorie⁵⁶⁾, przy czym wszystko, co wewnątrz gminy, zalicza się do czynników wewnętrznych⁵⁷⁾. Zasadność tego z metodycznego punktu widzenia budzi wątpliwości ze względu na określanie na bazie SWOT domeny (pól konkurowania) i następnie strategii, czyli koncepcji działania jej podmiotu. Rozstrzygnięcie wiąże się z określeniem podmiotu strategii i związanego z tym produktu gminy. Przy podejściu takim, jak przedstawiono, produktem gminy musiałaby być suma produktów gospodarki gminy, a podmiotem – zbiorowy partnerski podmiot złożony teoretycznie ze wszystkich podmiotów gospodarczych, a w praktyce z ich reprezentantów partnersko pracujących nad strategią. Jeśli podmiotem strategii jest tylko władza gminy, produktami mogą być np. oferty przestrzenne, usługi komunalne, również środowisko przyrodnicze, krajobraz, a nawet miasto jako całość (Ossowicz i Mironowicz, 1998) – ze względu na współodpowiedzialność za nie (ale już nie produkty poszczególnych firm). Wówczas czynniki niezależne od władz gminy powinny być traktowane jako zewnętrzne (*szanse i zagrożenia*). Brak jest przykładów takiej klasyfikacji. Przypuszczać można, że rodziłaby trudności w pracy metodą uspołecznioną, gdyż reprezentanci różnych podmiotów uczestniczący w pracach musieliby wczuć się w punkt widzenia władz gminy. Jeśli partycypację przekształci się w partnerstwo, odpowiednio do jego zakresu poszerzy się zakres strategii i pole czynników wewnętrznych. Nawet w przypadku wprowadzenia prawidłowej klasyfikacji czynników, dotychczas rozpowszechniony wariant zapewne będzie funkcjonował. Kluczowe staje się zatem zdefiniowanie na początku analizy kryterium podziału czynników na zewnętrzne i wewnętrzne.

Silnymi stronami są te zasoby i umiejętności, w których dana organizacja ma przewagę nad konkurentami, a *słabymi stronami* – te, w których konkurenci mają przewagę. Na siłę czynnika wpływają skala i trwałość przewagi lub dystansu. Ich oceny, a także poziom agregacji czynników – to problemy wymagające rozwiązania w procesie identyfikacji czynników (Pierścionek, 2003). Dlatego Potwora (1998) uważa przeprowadzenie analizy SWOT

sił i słabości (Markowski, 1999). Kot (2003) postrzega to jako wzbogacanie warsztatu badawczego związane z adaptacją metody do rosnącej komplikacji uwarunkowań rozwoju lokalnego. Można jednak przypuszczać, iż w praktyce częściej nie jest to przejawem podejścia metodycznego, lecz błędem wynikającym z potocznego rozumienia słów: *szanse i zagrożenia*.

⁵⁶⁾ Czynniki trzech kategorii trudniej byłoby zestawiać do analizy powiązań.

⁵⁷⁾ I tak, Farr pisze o wykorzystywaniu silnych elementów (stron) lokalnych partnerów, w tym o uwzględnianiu zasobów, które są pod ich kontrolą, a także tych, do których mają oni dostęp przez swoje układy personalne i zawodowe (Markowski, 1999).

dla pojedynczej gminy za zadanie bardzo złożone, z uwagi na trudność obiektywizacji sił i słabości. Można ją zwiększać poprzez dużą liczbę uczestników prac, ich kompetencje oraz porównania regionalne, krajowe i międzynarodowe. Analiza strategiczna dotyczy istotnych czynników, analiza wszystkich nie jest możliwa ani potrzebna. Fundamentalne zmiany w jakiejś dziedzinie uzasadniają jej badanie (Pierścionek, 2003).

Praktyka wskazuje na następujące **modele rozpoznawania czynników** łączące partycypację społeczną z pracą ekspercką:

1. Formułowanie czynników przez ekspertów, a następnie konsultowanie z władzami, przedstawicielami innych podmiotów, np. metodą warsztatową lub ankietową.
2. Tworzenie list czynników metodą warsztatową:
 - a) z wykorzystaniem gotowych formularzy zawierających cechy i kryteria, z możliwością uzupełniania o własne propozycje czynników, a następnie dokonywanie wyborów i syntezy,
 - b) formułowanie czynników od podstaw przez gremium społeczne, w dyskusji moderowanej lub w dwóch krokach obejmujących: pracę w małych grupach i następnie prezentację wyników połączoną z dyskusją, weryfikacją czynników i doskonaleniem ich zapisów (nieraz trudniejszym od postrzeżenia czynników).

Jeśli rozpoznawanie czynników nie ma być tylko wkładem w jakościową diagnozę, lecz częścią pełnej metody SWOT, najlepszym modelem jest pierwszy z powyższych⁵⁸⁾.

Czynniki rozwojowe można rozpoznawać i w sferach nierynkowych, np. wpływające na poziom zaspokojenia jakiejś potrzeby, ale w takim zakresie, w jakim służyć mogą wyborowi konkurencyjnej domeny.

W praktyce planistycznej często tworzy się sektorowe listy czynników (Kot, 2003), co skutkuje nie tylko nadmierną ich liczbą, ale i zbytym rozdrobnieniem i wymaga nie tyle hierarchizacji i selekcji, ile uogólnień, aby czynniki syntetycznie ilustrowały całość sytuacji gminy. Dlatego właściwe jest tworzenie list czynników od razu dla całości gminy, w podziale najwyżej na sfery: przyrodniczą, gospodarczą i społeczną. Hierarchizacja ważności czynników jest niezbędna, jeśli wymagają tego dalsze prace, np. stosujące punktację zależną od ważności czynników, jak np. metoda oceny wariantów strategii opisana za Davidem przez Klasika (Planowanie, 1993). Takie ilościowe metody rzadko są jednak stosowane w planowaniu strategicznym gmin.

Drugi etap analizy strategicznej⁵⁹⁾ to **badanie relacji czynników** wewnętrznych z zewnętrznymi poprzez zestawienie ich w macierze w dwóch komplementarnych podejściach, badających wpływ: czynników zewnętrznych na wewnętrzne (TOWS) i czynników wewnętrznych na zewnętrzne (SWOT)⁶⁰⁾ (Planowanie, 1993). Dla poszczególnych kombinacji czynników odpowiada się na pytania typu: *Czy ta szansa wzmacnia tę siłę? Czy pozwala lepiej ją wykorzystać? Czy ta szansa pozwala przezwyciężyć tę słabość?* itd. Wzajemne oddziaływanie czynników określa się notacją zerojedynkową albo różnicuje siły oddziaływań, zwykle w skali 2-punktowej. Doświadczenia praktyki wskazują, że można ograniczyć

⁵⁸⁾ Dutkowski (2003) opowiada się za przeprowadzaniem analizy SWOT wyłącznie przez ekspertów na podstawie ankiet, wywiadów, przeglądu prasy i problematyki posiedzeń organów samorządowych.

⁵⁹⁾ Często pomijany w planowaniu strategicznym gmin. Ten brak, jak też rozszerzanie list czynników na sferę niekonkurencyjną, można traktować nie jako błąd metodyczny, lecz brak zastosowania metody SWOT. Wówczas rozpoznanie i klasyfikacja czynników są tylko jednym z elementów jakościowej diagnozy lub jej syntezy.

⁶⁰⁾ Dla podkreślenia dwukierunkowości analizy oddziaływań czasem metodę nazywa się *TOWS/SWOT* (Planowanie, 1993).

liczbę ćwiartek macierzy i stawianych pytań, badając synergię czynników samych pozytywnych i samych negatywnych w jednym podejściu, bez podziału na TOWS i SWOT.

Macierze SWOT pozwalają rozpoznawać sytuacje problemowe, jednak tylko niektóre. Ich głównym przeznaczeniem jest służenie formułowaniu strategii na podstawie maksymalnego dopasowania czynników wewnętrznych z zewnętrznymi w sposób opisany w rozdz 6. Ułatwieniem jest ograniczenie macierzy do czynników powiązanych ze sobą.

Sporadycznie stosowane bywają w planowaniu strategicznym w jednostkach samorządowych **inne metody analizy strategicznej** zaczerpnięte z planowania w firmach, np. macierz BCG, macierz GE i McKinseya, metoda pięciu sił Portera służąca analizie otoczenia⁶¹⁾ (Bieńkowska i Ułasiński, 2001, Strategia, 2001).

W zasobowej koncepcji zarządzania strategicznego według teorii Hamela – Prahalada analiza strategiczna identyfikuje kluczowe kompetencje, stwierdzając, czy istnieją, jakie są, jak są powiązane, istotne, trwałe i silne. Ocenia też zdolności rozwojowe istniejących kluczowych kompetencji i zdolności do tworzenia nowych. W kontekście zasobowej teorii Kaya analiza strategiczna dotyczy identyfikacji wyróżniających zdolności oraz dostosowanych do nich rynków (Pierścioneek, 2003). Podejmowano sporządzanie bilansów strategicznych gmin jako metody właściwej dla szkoły zasobowej, oceniając czynniki poprzez punktację (Krukowski, 2003).

Aspekty przestrzenne mogą wystąpić w analizie strategicznej jako czynniki wpływające na poziom konkurencyjności, którymi są elementy i cechy przestrzeni lub relacje przestrzenne, np. cechy środowiska przyrodniczego, fizjonomia krajobrazu, elementy zagospodarowania, cechy struktury przestrzennej decydujące np. o jej funkcjonalności, a także rozmieszczenie i zróżnicowanie przestrzenne zjawisk.

3.4.3. Analiza strukturalna

O ile analiza strategiczna SWOT bada zależności tylko między parami czynników sytuacyjnych, analiza strukturalna ujmuje przedmiot planu systemowo i bada wszystkie relacje istotne na przyjętym poziomie ogólności. **Celem** tej analizy jest przede wszystkim:

- rozpoznanie ciągów zależności tworzących uwarunkowania i skutki zmian oraz zrozumienie mechanizmów zmian, jakie mają lub mogą mieć miejsce w danym systemie,
- dostarczenie list zmiennych scenariuszom przyszłości.

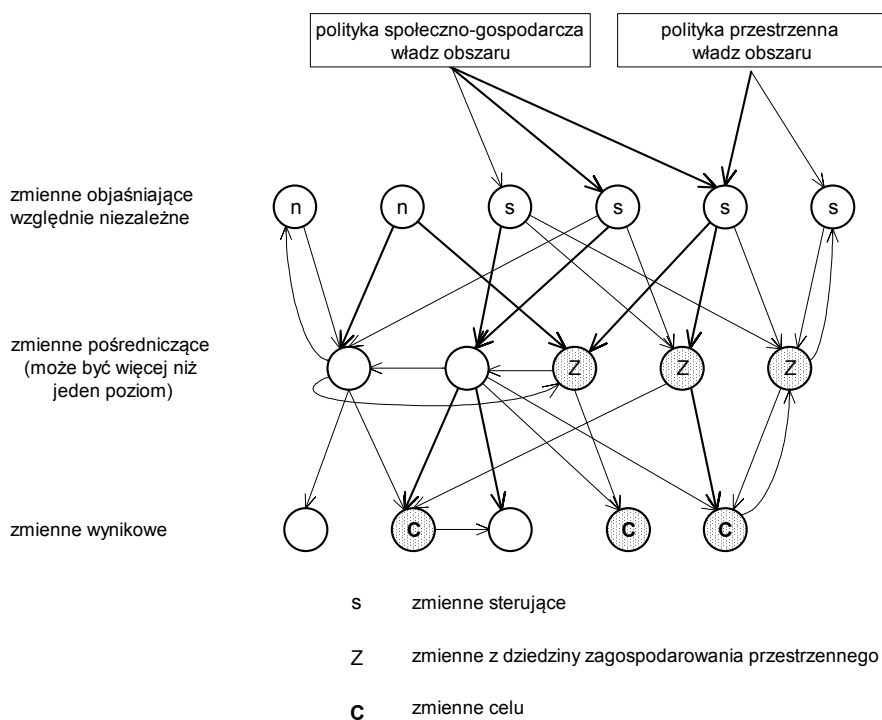
Planiści i inni uczestnicy procesu planistycznego w różnym stopniu posługują się wiedzą profesjonalną lub potocznymi wyobrażeniami o zależnościach w systemach przestrzennych, ze względu na złożoność tych systemów częściej w zakresie fragmentarycznym niż kompleksowym. Nieraz wspomagają się schematami blokowymi ilustrującymi zależności. Tworzenie takich schematów jest czasem elementem prac warsztatowych, np. jako identyfikacja sytuacji problemowych ilustrowanych przez „drzewo problemów” (Sartorius, 1993, Borys, 1998). Sposób ten jest elementem metody ZOPP, zaadaptowanej do planowania strategicznego w jednostkach samorządowych jako metoda aktywnego planowania strategicznego (MAPS).

W literaturze opisana jest metoda analizy strukturalnej, w której eksperci formułują listy zmiennych i określają zależności bezpośrednie między nimi. Następnie w sposób sformalizowany poprzez podnoszenie macierzy zależności do kolejnych potęg określa się zależności pośrednie między zmiennymi (Planowanie, 1993). Zrozumienie badanego syste-

⁶¹⁾ Analizowane są też możliwości jej zastosowania w innych organizacjach niezorientowanych na zysk (Kafel, 1998).

mu, mechanizmów jego zmian i roli w nich poszczególnych zmiennych ułatwia ich klasyfikacja według kryteriów motoryczności i zależności od innych zmiennych. Miarą motoryczności i zależności danej zmiennej może być liczba zmiennych, na które ona wpływa lub od których zależy – bezpośrednio lub pośrednio. Do pomiaru tego można wykorzystać metodę ilościową, np. MICMAC (Planowanie, 1993). Miarę tę proponuje się uzupełnić o siły wpływów, jeśli dla danego zbioru zmiennych są one znane. Określanie roli zmiennych w ewolucji systemu służy ich podział wykorzystujący klasyfikację Godeta (1985) i Klasika (1988)⁶²⁾, na zmienne:

- względnie⁶³⁾ *niezależne* (objaśniające) – silnie motoryczne i słabo zależne, zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne,
- *wynikowe* – słabo motoryczne i silnie zależne,
- *pośredniczące* (interakcyjne) między powyższymi zmiennymi – silnie motoryczne i silnie zależne.



Rys. 3.5. Typy zmiennych

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem: (Godet, 1985, Planowanie 1993)

⁶²⁾ Inaczej nazwano niektóre kategorie zmiennych.

⁶³⁾ Niezależność jest tu rozumiana w znaczeniu nadawanym w analizie matematycznej, a nie w znaczeniu niezależności od podmiotów polityki. Użyto określenia *względnie niezależne*, gdyż mało jest takich zmiennych, na które żadne inne wyróżnione zmienne nie wpływają. Dla uproszczenia słowo *względnie* będzie na ogół pomijane.

Zmienne *autonomiczne* (słabo motoryczne i słabo zależne) zasadne jest pozostawić poza systemem.

Szczególną rolę w planowaniu odgrywają zmienne objaśniające, na które wpływ ma lub może mieć władza gminy. Mogą być one wykorzystywane jako zmienne *sterujące*. Ta kategoria zmiennych może też obejmować cechy podmiotu sterującego, np. skuteczność. Wśród zmiennych wynikowych mogą być zmienne *celu*, dla których będą określane stany pożądane do osiągnięcia. Przy założeniu rozwoju zrównoważonego, będą to m.in. stany wymagające zachowania. Analiza umożliwi śledzenie, które zmienne mają na nie wpływ. Za zmienne celu mogą też być uznane niektóre zmienne pośredniczące, o istotnym wpływie na wiele zmiennych wynikowych. Zapis zależności między zmiennymi jako wynik analizy strukturalnej może wspomagać formułowanie celów, a następnie analizę zależności między nimi.

Dalszy proces analizy strukturalnej zależy od jej celu. Jeśli służyć ma scenariuszom, obejmuje przekształcenia układu zmiennych dostosowujące go do wymagań metod szczegółowych konstrukcji scenariuszy. Diagnoza nie może być zamknięta, jeśli nie są w niej rozpoznane aktualne stany wszystkich tak dobranych zmiennych.

3.4.4. Identyfikacja aktualnych sytuacji problemowych

W planowaniu strategii metodą uspołecznioną wstępne formułowanie tzw. gorących problemów ma nieraz miejsce na początku prac, na jednym z pierwszych spotkań warsztatowych. Problemy są wówczas rozpoznawane jako trudności w realizacji celów (już określonych we wcześniejszym kroku np. celów-wartości) lub jako stwierdzenie niedostatków i wad stanu obecnego.

W głębszym rozpoznaniu problemów, a także ich pełniejszym opisie jako sytuacji problemowych, pomocna jest analiza strukturalna. Konstruowane w jej ramach schematy pozwalają analizować uwarunkowania, w tym trudności i przeszkody w osiągnięciu celów-wartości lub wstępnie sformułowanych celów strategicznych i poprzez sploty zależności rozpoznawać i opisywać kompleksowo sytuacje problemowe. Sartorius (1993) i Borys (1998) opisują tworzenie tzw. „drzewa problemów”, ilustrującego graficznie zależności przyczynowo-skutkowe jako metodę stosowaną w pracach warsztatowych. Borys (1998) proponuje przeprowadzać analizę problemów w oparciu o raport o stanie gminy i analizę SWOT, poczynając od identyfikacji problemów jako istotnych negatywnych cech stanu obecnego, poprzez ustalenie problemów kluczowych (implikujących najwięcej przyczyn i skutków), segregację (przyporządkowanie do odpowiednich sfer), po tworzenie „drzewa problemów”, w którym uwidocznią się problemy-przyczyny i problemy-skutki, jak w metodzie ZOPP i MAPS. Złożoność zależności między problemami powoduje nieraz, że rozpoznawane są przyczyny bądź skutki niższego i wyższego rzędu. Schematy graficzne sytuacji problemowych ilustrują wszystkie istotne zależności, ale praktykowane jest tworzenie list sytuacji problemowych, w której zapisuje się je w uproszczeniu. Ułatwia to operowanie nimi w dalszych pracach.

Sytuacje problemowe bywają też rozpoznawane na podstawie macierzy SWOT albo samych list czynników przez ich odnoszenie do celów-wartości lub wstępnie sformułowanych celów – jako ich uwarunkowania. Sploty czynników negatywnych, zwłaszcza przy braku przeciwdziałających im czynników pozytywnych, stanowią sytuacje problemowe.

Sytuacje problemowe można porządkować, stosując np. następującą klasyfikację:
— niewykorzystane szanse, gdy możliwości zaspokojenia potrzeb są większe niż potrzeby,

- ograniczenia, wąskie gardła, progi, bariery (różne sytuacje braku jednego lub kilku zasobów niezbędnych dla zaspokojenia danej potrzeby),
- zagrożenia,
- konflikty, m.in. na tle przestrzennym; typologie takich konfliktów prezentują m.in. Malisz (1981), Kołodziejski (1982), a konfliktów środowiskowych – Dutkowski (1995),
- dylematy, np. wynikające z nieznanej przyszłości.

3.4.5. Wybrane metody tworzenia syntezy diagnozy

Sytuacje problemowe z reguły należą do głównych treści syntezy diagnozy. Całość tej syntezy może mieć charakter streszczenia o układzie problemowym zbliżonym do pełnej diagnozy, lecz o treściach ograniczonych do najważniejszych i uogólnionych. Może też stanowić wyciąg najistotniejszych elementów, obejmując – poza sytuacjami problemowymi – np. punktową ocenę poziomu zaspokojenia potrzeb, listy czynników sytuacyjnych lub macierze analizy strategicznej SWOT oraz, ze względu na prospektywność diagnozy, ocenę możliwości zmian.

Zasadne są następujące treści ujęć przestrzennych, reprezentowanych np. przez dwa rysunki:

1. Identyfikacja i ocena aktualnej struktury przestrzennej obejmująca główne elementy i relacje między nimi oraz główne elementy oceny: elementy pozytywne, wady, przestrzennie określone sytuacje problemowe.
2. Możliwości rozwoju i przekształceń przestrzeni: warunki korzystne, ograniczenia i inne uwarunkowania zmian (w tym bariery i różnego rodzaju progi), a także sytuacje problemowe rysujące się na tym tle.

W dalszej fazie prac pożądane jest uzupełnienie drugiego z tych ujęć o wnioski ze scenariuszy przyszłości.

3.5. Ocena metod

W tabelicy 3.3. zestawiono podstawowe przesłanki oceny metod z wnioskami do metod diagnozowania oraz zasadami metodycznymi i konkretnymi metodami, uzasadniając przez to ich stosowanie.

Zapewnieniu cech dobrego planu służą wszystkie metody, które dostarczają wiedzę do podejmowania decyzji planistycznych, będą je uzasadniać i przyczyniać się do lepszego poznawczego ugruntowania (Kotarbiński, 1961). Dalej przedstawia się oceny na coraz to większym poziomie szczegółowości.

Kompleksowe planowanie strategiczne w modelu partycypacyjnym cechuje się niedostatkiem profesjonalnych analiz i ocen. Z kolei planowanie przestrzenne na poziomie całej gminy (aktualne *studium uikzp*) często w niedostatecznym stopniu jest uspołecznione. Poziom jego szczegółowości i niedostatek ujęć syntetycznych na etapie diagnozy (rozpoznawania uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego) nie sprzyja strategicznemu myśleniu i uspołecznianiu prac. Prospektywności nie sprzyja ograniczanie prac do rejestru uwarunkowań.

Metody diagnozowania w sferze środowiska przyrodniczego są dobrze rozwinięte. Stosowanie ich wiąże się z opracowaniami ekofizjograficznymi dla potrzeb planowania przestrzennego. Uzasadnia to zintegrowane, a przynajmniej równoległe i skoordynowane

przewodzenia prac nad strategią i dokumentem planowania przestrzennego (obecnie *studium uikzp*).

Zbyt ogólna ocena użytkowych potencjałów przyrodniczych w planowaniu strategicznym, zwłaszcza w modelu uspołecznionym, bez analiz przestrzennych mogących wykryć potencjalne konflikty, może być źródłem błędnych decyzji, a konflikty ujawnione w późniejszym okresie okazać się ostrzejsze.

Metoda studiów krajobrazowych, zwana też metodą jednostek architektoniczno-krajobrazowych, jest metodą uniwersalną, choć najbardziej przydatną dla krajobrazu otwartego. Dla miast, zwłaszcza większych, zastosowanie może mieć metoda analizy kompozycyjnej układów przestrzennych oparta na podstawach teoretycznych wykorzystujących teorię komunikacji.

Wiązanie profesjonalnych ocen niewymiernych walorów estetycznych krajobrazu z analizą percepcji i akceptacji społecznej oraz z oceną ekonomiczną (wymierną) wartości krajobrazu wzbogaca ocenę i dobrze wpisuje się w zasady rozwoju zrównoważonego – równoważenia sfer: społecznej, ekologicznej i ekonomicznej. Jest szczególnie istotne ze względu na niską rolę wartości krajobrazowych w świadomości społecznej. Przyczynić się może do szerszego uznania tych wartości za ważne. Przy tym opinie dotyczące wyceny ekonomicznej krajobrazu za granicą są zróżnicowane. Podnoszone są zastrzeżenia, że zaciemnia ona proces polityczny, gdyż w racjonalnym podejmowaniu decyzji pożądane jest oddzielne widzenie poszczególnych kwestii. „Ochrona krajobrazu ze względu na jego znaczenie kulturowe to nie to samo, co chronienie go, aby zadowolić preferencje konsumentów” (Kot i Norek, 1996, s. 54). Są obawy, czy wyceny ekonomiczne nie podważają stosowania profesjonalnego wartościowania. Przeważa pogląd, że wartości krajobrazu, szacowane jako wartość ekonomiczna, przydatne są raczej jako argumenty dodatkowe.

Czynione są próby przełożenia cech struktury przestrzennej gminy (np. stopnia rozczłonkowania miasta, rozdrobnienia wiejskiej sieci osadniczej) na kryteria ekonomiczne przez konstruowanie wskaźników, np. dotyczących długości sieci infrastrukturalnych i kosztów funkcjonowania gminy z tym związanych.

Tablica 3.3

Ocena spójności metod diagnozowania z podstawowymi przesłankami ich oceny

Źródło	Podstawowe przesłanki oceny metod	Metody, zasady metodyczne, rodzaje treści
p	Ciągłość i bezwładność procesów utrwalająca struktury przestrzenne	Retrospekcja
p	Złożoność procesów rozwojowych (wiele podsystemów posiadających różną naturę)	Systemowe podejście w tym analiza i ocena wpływów otoczenia
z	Harmonizowanie sfer rozwoju, w tym wiązanie celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych	
p	Otwartość (liczne powiązania z otoczeniem)	
s	Interaktywność – orientacja na inne podmioty i otoczenie	
s	Bazowanie na własnych siłach oraz szansach w otoczeniu, uwzględnianie słabości i zewnętrznych zagrożeń	
z	Rozwój zintegrowany z otoczeniem	

cd. tablicy 3.3

z	Niepogarszanie sytuacji innych obszarów przez nadmierną ich eksploatację, przenoszenie zanieczyszczeń i kosztów	Analiza i ocena wpływu gminy na inne obszary
p	Wielopodmiotowość gmin	Stosowanie analizy podmiotowej
p	Specyfika podmiotu planu (złożoność, zmienność orientacji politycznej, pewna wątpliwość co do zakresu)	
p	Konfliktogenność	
s	Interaktywność – orientacja na inne podmioty i otoczenie	
z	Harmonizowanie sfer rozwoju, uzgadnianie celów, interesów	
s	Orientacja na inne podmioty	
s	Sytuacje problemowe jako przedmioty zadań do rozwiązania w procesie planistycznym	
z	Realizacja celów społecznych (dotyczących zaspokajania potrzeb)	Rozpoznawanie i ocenianie zróżnicowania poziomu rozwoju (w tym stopnia zaspokajania potrzeb) wewnątrz gminy i w stosunku do innych obszarów
z	Samopodtrzymywalność rozwoju, endogenność – niepogarszanie sytuacji innych obszarów jako źródło kryzysów i drenażu środków	Ocenianie możliwości rozwoju, w tym wewnętrznych czynników i ich trwałości
p	Trwała, bezwzględna ograniczoność niektórych zasobów	Rozpoznawanie w diagnozie środowiska przyrodniczego: – pojemności przestrzeni i stopnia odporności na istniejące i przewidywane rodzaje antropopresji (w tym przyrodniczych progów krańcowych), – stopnia odnawialności zasobów, – uciążliwości i zagrożeń dla środowiska przyrodniczego, – struktury funkcjonalnej środowiska przyrodniczego, – stopnia bioróżnorodności
z	Ograniczanie uciążliwości dla środowiska i nieprzekraczanie granic jego odporności	
z	Wykorzystywanie zasobów odnawialnych w granicach ich odnawialności	
z	Utrzymanie zdrowych biosystemów, ciągłości ich funkcjonowania w czasie i przestrzeni, różnorodności biologicznej	
z	Hierarchiczność – rozpatrywanie systemów przestrzennych w kontekście skal szerszych i systemów nadrzędnych	
z	Zachowanie krajobrazu jako cennego zasobu również dla przyszłych pokoleń	
z	Zapewnianie różnorodności i trwałości społeczno-kulturowej (kontynuacji tradycji, czerpania z niej)	
		Waloryzacja fizjonomii krajobrazu i innych wartości kulturowych

Oznaczenia: z – zasady rozwoju zrównoważonego, p – cechy lokalnych systemów przestrzennych, s – cechy strategii i planowania strategicznego

Źródło: opracowanie własne

Szereg zalet ma analiza progowa. Do jej ograniczeń należy zakładanie dla wszystkich wariantów jednakowych standardów (gęstości zabudowy, standardu obsługi), duże przybliżenie rachunku i jego stopień dokładności odwrotnie proporcjonalny do czasu, którego dotyczy. Zbiór parametrów uznano za wystarczający dla miast do wielkości 100–150 tys. mieszkańców, dla większych przewidując uzupełnienia o bardziej rozwinięte techniki optymalizacyjne (Kozłowski J., 1981). Również współcześnie widzi się przydatność anali-

zy progowej głównie dla miast średnich, wskazując na mnogość progów o skomplikowanej konfiguracji w miastach dużych⁶⁴⁾.

W różnym stopniu odpowiednie są dla gmin podejścia do tworzenia strategii stosowane w planowaniu strategicznym w firmach, a rzutujące na rodzaj analizy strategicznej. Najmniej nadaje się orientacja na otoczenie, do którego dobiera się zasoby, bowiem elastyczność w kształtowaniu zasobów przez gminę jest zdecydowanie mniejsza niż w kształtowaniu przez firmę. Z tego względu może sprawdzać się w gminie orientacja na zasoby, lecz zastosowań właściwych temu metod jest niewiele. Nadaje się dla gmin analiza SWOT dopasowująca czynniki zewnętrzne z wewnętrznymi, lecz w powszechnej praktyce często ogranicza się do pierwszej fazy, zawiera spłylenia i błędy. Prawidłowy podział czynników na wewnętrzne i zewnętrzne (z punktu widzenia zależności od podmiotu strategii) jest niespotykany w praktyce i zapewne napotka na trudności w metodzie uspołecznionej. Inne analizy strategiczne stosowane w firmach mają ograniczone zastosowanie w gminach. Macierz BCG można stosować w nielicznych gminach (np. uzdrowiskowych), dla których produktów zależnych od podmiotu strategii można określić udział w rynku i dynamikę zmian. Metoda pięciu sił Potera zastosowana dla gminy jest znacznie mniej klarowna niż dla firmy. Analizy strategiczne zaczerpnięte z metod zarządzania w firmach wymagają uwzględnienia odmienności gminy i mogą być podstawą tylko pewnego zakresu strategii, odnoszącego się do tej sfery, którą Ossowicz i Mironowicz (1998) nazywają tworzeniem pola rozwoju, czyli domeny, w której gmina może konkurować z innymi. Stosując podejścia marketingowe, pole to można rozszerzać.

Duży walor dla zrozumienia spłotów zależności w sytuacjach problemowych mają schematy tworzone warsztatowo.

Wiele walorów mają sformalizowane metody ocen. Ich szersze stosowanie ograniczone jest przez brak bądź niekompletność informatycznych baz danych, a także koszty. Oba progi możliwe są do pokonania zwłaszcza przez duże miasta.

3.6. Wnioski dotyczące doboru metod

Od początku fazy diagnozowania konieczne jest uwzględnianie wartości, z których wypływają kryteria ocen.

W zintegrowanej lub równoległej i skoordynowanej procedurze sporządzania (aktualizacji) kompleksowego planu strategicznego i planu przestrzennego (obecnie *studium uikzp*) treści diagnostyczne powstające w planowaniu przestrzennym wymagają ujęcia w formie zrozumiałej i możliwej do uwzględnienia w pracach warsztatowych planowania strategicznego. Elementem tych treści powinna być m.in. czytelna synteza diagnozy prospektywnej określająca wartości i wrażliwość zasobów oraz wskazująca potencjalne sytuacje problemowe, w tym konfliktowe. Już w tej fazie zasadne jest określanie stref o różnym stopniu dopuszczalnych zmian.

Założenie rozwoju zrównoważonego wymaga, by w diagnozie były rozpoznawane i oceniane:

- 1) struktura funkcjonalna, bioróżnorodność i inne wartości ekologiczne, użytkowe i kulturowe środowiska przyrodniczego oraz jego odporność na różne rodzaje użytkowania i przekształcenia,

⁶⁴⁾ Wywiad z B. Bańkowską. Badania zastosowań analizy progowej podjęła w pracy doktorskiej A. Kaczorowska-Fudala.

- 2) wartości użytkowe i kulturowe środowiska kulturowego i krajobrazu oraz ich odporność na różne rodzaje użytkowania i przekształcenia,
- 3) sposoby zaspokajania potrzeb z punktu widzenia skutków ekologicznych, społecznych i ekonomicznych oraz możliwości ich zmian na bardziej proekologiczne,
- 4) struktura przestrzenna z punktu widzenia:
 - a) miejsca w szerszej przestrzeni fizycznej i społeczno-gospodarczej,
 - b) warunków życia, zgodności zagospodarowania ze środowiskiem przyrodniczym i ciągłości funkcjonowania ekosystemów,
 - c) energochłonności, sprawności i efektywności funkcjonowania,
 - d) zagrożeń wartości i obszarów sąsiednich, wynikających z rozmieszczenia źródeł zakłócających względem elementów wrażliwych oraz przewodności przestrzeni pośredniczącej,
 - e) podatności na niekorzystne przekształcenia (z uwzględnieniem układu podmiotowego oraz prawidłowości i mechanizmów zmian).

Dla większości powyższych ocen właściwy jest warsztat planowania przestrzennego. Metody są w dużym stopniu znane, nie zawsze stosowane w zakresie właściwym do sytuacji. Wymagają rozwijania na gruncie interdyscyplinarnym, zwłaszcza odnośnie do zagadnień wymienionych w punkcie 2, 4b, 4d. Oceny wymaga też możliwość wykorzystania dla trwałego rozwoju zasobów, w tym przyrodniczych i kulturowych i specyficznych ich kombinacji mogących być źródłem przewagi konkurencyjnej. Wymaga to połączenia metod waloryzacji stosowanych w planowaniu przestrzennym z analizą strategiczną, np. SWOT i analizą marketingową.

Uzasadnione jest stosowanie w diagnozie:

- metod bazujących na ekologii krajobrazu,
- analizy progowej – rozpoznającej m.in. krańcowe progi przyrodnicze ilościowe i przestrzenne,
- ujęć konfrontujących potrzeby, możliwości i uwarunkowania zmian z wartościami wymagającymi zachowania.

Pożądane jest przeprowadzanie badań społecznych, m.in. percepcji walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego. Analizy i oceny przedmiotowe (głównie specjalistyczne) wymagają:

- uzupełnienia o oceny znaczenia zasobów dla różnego rodzaju podmiotów i grup interesu,
- wielostronności oceny zasobów (np. wartość ekonomiczna krajobrazu na podstawie badań obok wartości estetycznej, walory użytkowe służące konkretnym działalnościami oraz jako współtworzące wizerunek gminy).

Jako podstawowe podejście metodyczne uzasadniony jest model ekspercko-partycypacyjny, łączący zalety i minimalizujący wady obu metod. Liczne błędy spotykane w praktyce każą stwierdzić, że praca ekspertów jest niezbędna, aby zapewnić prawidłowość stosowania metod. Partycypacja umożliwia dyskusowanie problemów, uwzględnianie różnych aspektów i osiąganie konsensusu, który w fazie diagnozy dotyczy ocen.

Przechodząc na poziom wniosków bardziej szczegółowych należy wskazać, co następuje.

Przebiegająca analiza stosunków ekologicznych dla potrzeb strategii rozwoju gminy powinna mieć zasięg ponadgminny. Wykorzystanie tej analizy w planowaniu strategicznym gmin najłatwiejsze jest na obszarach, dla których zastosowano ją w planie ochrony parku narodowego lub krajobrazowego. W innych przypadkach efektywne byłoby opracowanie wspólnej analizy dla kilku gmin.

Dla strategicznego myślenia istotne jest zróżnicowanie w diagnozie elementów i cech przestrzeni w kategoriach istotnych dla mechanizmu zmian, czyli oparte na zmienności, motoryczności i zależności (np. elementy trwałe i zmienne, zależne, motoryczne niezależne i pośredniczące). Ze względu na rozwój zrównoważony, prócz oceny wartości zasobów, istotne są oceny elementów i cech przestrzeni w kategoriach: stabilne, stabilizujące, wrażliwe, przewodzące, zakłócające itp.

Uzasadnione jest takie wzbogacenie tradycyjnych ujęć funkcjonalnych przestrzeni, by rozróżniać nie tylko rodzaj działalności, ale i ich typy, np. technologiczne, różnicujące oddziaływania środowiskowe, a także związek z innymi składnikami systemu (np. transportochłonność). Dla niektórych działalności zróżnicowanie dotyczy nie typów technologicznych, ale innych cech, np. dla rekreacji – form. W tym aspekcie istotne jest też rozróżnianie wrażliwości na negatywne oddziaływania oraz zróżnicowanej przewodności (i odwrotnie: własności izolacyjnych) poszczególnych elementów przestrzeni na różne oddziaływania. Przez analogię można w podobnych kategoriach rozpatrywać relacje w krajobrazie, w którym przedpole ekspozycji pełni funkcję elementu przewodzącego, są też elementy wrażliwe na zakłócenia i zakłócające.

Dla niektórych aspektów ocenom służyć mogą syntetyczne wskaźniki określające zasobochłonność i uciążliwość całej gospodarki lub jej segmentów, np. zużycie energii, wody, emisje gazów, ładunek zanieczyszczeń ciekłych odprowadzanych do środowiska – na jednostkę produkcji sprzedanej przemysłu lub wartości dodanej brutto w całej gospodarce gminy, wartość materiałów i energii odzyskiwanych z odpadów na jednostkę wartości dodanej (jeśli jest to gmina, dla którego można uzyskać takie wielkości).

Pożądane jest, aby analiza strukturalna sporządzana dla konkretnej gminy korzystała z bazy wiedzy o systemach przestrzennych stworzonej w warsztacie naukowym, zawierającej pewien zakres uniwersalny i moduły zróżnicowane dla różnych typów systemów przestrzennych. Baza taka definiowałaby system i jego otoczenie poprzez listy zmiennych wewnętrznych i zewnętrznych oraz zbiór relacji między nimi objaśniających prawidłowości i mechanizmy funkcjonowania i rozwoju systemu. Wówczas w procesie planistycznym następowałaby selekcja zmiennych i ich konkretyzacja – stosownie do specyfiki konkretnego przedmiotu planu.

Narzędziem wspomagającym analizę sytuacji problemowych mogą być schematy zależności.

Często stosowana i nadużywana analiza strategiczna SWOT zasadna jest głównie wówczas, gdy konfrontuje czynniki sytuacyjne i będzie służyć określeniu domeny i formułowaniu strategii według ich najlepszego dopasowania. Im bardziej podmiot strategii jest złożony i szeroki, tym trudniejszy jest podział czynników w analizie strategicznej SWOT, ale tym lepiej realizują się zasady rozwoju zrównoważonego. Klasyfikacje czynników i zjawisk nawiązujące do analizy SWOT, nawet gdy nie są jej elementem i stosują inne kryteria identyfikacji czynników, mają zalety jako porządkujące i syntetyzujące oceny (nie powinny być tylko nazywane analizą SWOT, jeśli nią nie są). W niektórych ocenach zasadne jest wzbogacenie czynników o kategorie: niezbędne, sprzyjające oraz niesprzyjające i wykluczające, czego dodatkowym walorem byłoby odróżnienie takich ocen od analizy SWOT.

Rozdział 4

METODY STUDIÓW NAD PRZYSZŁOŚCIĄ

4.1. Składniki i zadania fazy

Istotą każdego planu jest podejmowanie decyzji, których skutki odnoszą się do przyszłości. W planowaniu strategicznym, a w planowaniu rozwoju zrównoważonego w szczególności, przyszłość ta jest odległa, co zwiększa potrzebę, a zarazem trudność studiów nad przyszłością gminy. Należy do nich prognozowanie uwarunkowań zewnętrznych oraz możliwych dróg rozwoju gminy, w tej fazie nie zawierających jeszcze specjalnie zaplanowanych działań podmiotu. Prognozy są podstawą rozpoznania przyszłych sytuacji problemowych. Sytuacje te oraz przyszłe potrzeby są punktem odniesienia dla oceny adekwatności do nich obecnego stanu i obecnych działań, co rzutuje na zakres potrzebnych zmian.

Prognozowania wymagają uwarunkowania rozwoju, które są zmienne, łącznie z tymi, które stanowią o potrzebach zmian, a więc np. przyszłe potrzeby społeczne i sposoby ich zaspokajania. Jako dziedziny prognoz niezbędnych w planowaniu przestrzennym układów osadniczych Malisz (1981) wskazuje: demografię, zagadnienia społeczne (model kultury, przyszłe potrzeby ludności), rozwój gospodarczy i postęp techniczny. Listę zjawisk wymagających prognozowania w *studiach uikzp gmin* zawiera poradnik (Studium, 1996).

Dostępność danych i sprawdzone metody pozwalają na sporządzanie dla gmin prognoz demograficznych. Sporządzane są też prognozy budżetu gminy oraz wielkości związanych z projektowaniem systemów infrastruktury technicznej (potoki ruchu, zapotrzebowanie na wodę, energię, ilość i struktura odpadów). Prognozy sporządzane w szerszym zakresie dla województw, kraju, Europy – bywają wykorzystywane jako prognozy przyszłych wpływów otoczenia. W praktyce planowania strategicznego gmin do przewidywania przyszłości najczęściej stosuje się scenariusze, a z innych typów prognoz (ilościowych) – najczęściej prognozy budżetu i demograficzne.

4.2. Prognozowanie

Prognozowanie to racjonalne, naukowe przewidywanie przyszłych zdarzeń, formułujące **prognozy** – sądy o stanie zmiennej lub zmiennych badanego obiektu w określonej przyszłości – momencie lub okresie – formułowane z wykorzystaniem dorobku nauki, weryfikowalne empirycznie, niepewne, ale akceptowane (Cieślak, 1993b). Niektóre aspekty prognozowania i typów prognoz omawia Bajeroski (2003).

Metody prognostyczne najbardziej ogólnie można według Dembowskiej (1987) podzielić na matematyczno-statystyczne i niematematyczne. Podobnie dzieli je Welfe (Bajeroski, 2003a) – na sformalizowane i intuicyjne. Ze względu na rodzaj wykorzystywanych danych i sposób ich przetworzenia Cieślak (1993a) rozróżnia następujące grupy metod prognozowania:

- metody analizy i prognozowania szeregów czasowych,
- metody prognozowania przyczynowo-skutkowego, wśród których są modele ekonometryczne i behawiorystyczne,

- metody analogowe,
- metody heurystyczne, do których należą m.in.: burza mózgów, metoda delficka, metoda wpływów krzyżowych i opisana dalej metoda scenariuszy, której elementami bywają inne wymienione tu metody.

Odrębnym zagadnieniem jest problem wiarygodności prognoz, poruszany m.in. przez Kowalewskiego (2006).

4.3. Metoda scenariuszy

4.3.1. Pojęcie, rola i typy scenariuszy

Jedną z bardziej przydatnych metod prognozowania, zwłaszcza odnośnie do zagadnień, w których dużą rolę odgrywają zachowania społeczne i zmienne jakościowe, jest metoda scenariuszy – wieloetapowe postępowanie, będące kombinacją wielu metod, dobieranych indywidualnie dla każdorazowego zadania prognostycznego, przy zachowaniu pewnych zasad (Cieślak, 1997a). O doborze metod decyduje doświadczenie wsparte analizą rezultatów z prób zastosowań metody (Komorowski, 1988).

Według Kahna (Komorowski, 1988), prekursora stosowania scenariuszy do badania przyszłości, *scenariusz* to opis rozwoju hipotetycznej sytuacji, skonstruowany w celu zwrócenia uwagi na związki przyczynowo-skutkowe oraz na momenty, w których pożądana jest interwencja systemu zarządzania, z koncentracją uwagi na tym:

- w jaki sposób – krok po kroku – ta hipotetyczna sytuacja może zaistnieć i rozwinąć się?
- jakie czynniki lub zachowania się obiektów wpływają na przebieg analizowanego procesu?

Według Waśniowskiego (1983) istotą scenariusza jest opis logicznego i spójnego ciągu zdarzeń i jego wpływu na rozwój analizowanego systemu w przyszłości. Scenariusze konstruuje się także w celu projektowania stanów poświadanych i strategii do tego prowadzących. Tak więc *scenariusz* można krótko zdefiniować jako uporządkowany i spójny opis możliwej lub poświadanej przyszłości badanego obiektu skonstruowany za pomocą logicznego ciągu zdarzeń i procesów.

Tablica 4.1

Miejsce scenariuszy w zbiorze prognoz

Rodzaj pytania	Rodzaj prognozy
Jak prawdopodobnie będzie?	Prognozy „klasyczne”
Co by było, gdyby ...?	Prognozy wiodące, w tym: scenariusze
Co jest poświadane? Jak do tego dojść?	Scenariusze

Źródło: opracowanie własne

Przeciwstawia się czasem scenariusze prognozowaniu (Godet, 1979), czasem stwierdza, iż nie zawsze spełniają one wymagania stawiane prognozom (Parteka, 1993) bądź że przeważnie nimi nie są (Polski, 1993). Jak wynika z kontekstu, autorzy ci mają na myśli prognozy szukające odpowiedzi na pytanie o przyszłość najbardziej prawdopodobną i posługujące się przeważnie metodami formalnymi. Metodę scenariuszy uznaje się od dawna za jedną z metod prognozowania (Scott Armstrong za: Stoner i Wankel, 1994, Kania-

Gospodarowicz, 1993, Cieślak, 1993a). Tak też traktuje je autor (tabl. 4.1). O ile jednak wiele metod prognozowania wnioskuje o przyszłości ściśle na podstawie danych z przeszłości, w prognozowaniu metodami heurystycznymi znajdującymi zastosowanie m.in. w konstruowaniu scenariuszy, zależność taka nie musi występować (por. Cieślak, 1993a, Krupowicz, 1997, Waśniowski, 1983). Stosuje się intuicję i wyobraźnię w swobodnym tworzeniu hipotez przyszłości.

Prognozy sporządzone metodą scenariuszy cechuje złożoność ich przedmiotów i duża liczba opisujących je zmiennych, uwzględnianie wpływu otoczenia, duża liczba szczegółów branych pod uwagę, wielowariantowość, bogaty zestaw stosowanych metod oraz głównie słowny, jakościowy opis obiektu (Kania-Gospodarowicz, 1993).

Można wskazać następujące **aspekty metodyczne** związane z metodą scenariuszy:

- miejsce i sposób wykorzystania scenariuszy w procedurze planistycznej – rzutujące na inne aspekty,
- typy i charakter scenariuszy wraz z założeniami co do ich liczby i cech różnicujących,
- rodzaje treści,
- konstruowanie, czyli sposób tworzenia scenariuszy,
- sposoby zapisu scenariuszy, w dużym stopniu powiązane z powyższymi aspektami,
- sposób analizy i interpretacji zbioru scenariuszy, np. kryteria ich porównań i oceny,
- autorstwo i zakres społecznienia.

Ze względu na **rolę w procesie planistycznym** rozróżnia się scenariusze: *uwarunkowań* (rozwoju społeczno-gospodarczego, przestrzennego), *kierunków* rozwoju oraz *skutków* projektowanych zmian, dzieląc te ostatnie na *sprawdzające* – służące ich ocenianiu, i *promocyjne*.

W kompleksowym (społeczno-gospodarczym) planowaniu strategicznym rozwoju polskich gmin scenariusze stosowane są nie zawsze, najczęściej w fazie studiów nad przyszłością jako scenariusze uwarunkowań, a jeśli i rozwoju, to częściej na poziomie ogólnym, jeszcze przed zaplanowaniem strategii, niż jako element jej tworzenia. Przedmiotem tych scenariuszy jest otoczenie gminy i zmiany w jej obrębie, głównie niezależne od podmiotu strategii, bądź nawet zależne, ale określone ogólnie. Przykład wniosków ze scenariuszy uwarunkowań zawiera rys. 4.1.

Sporadycznie stosowane są scenariusze w *studiach uikzp*⁶⁴), mimo że poradnik metodyczny (Studium, 1996) zaleca opracowywanie prognoz i wskazuje na szczególną przydatność właśnie metody scenariuszy w prognozowaniu zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych na odległy horyzont czasu. Do rzadkiego stosowania scenariuszy przyczynia się też niedostatek efektywnych, łatwych do stosowania w warsztacie planistycznym metod budowy i wykorzystywania scenariuszy. Są natomiast przykłady myślenia scenariuszowego bez używania tej nazwy, zwłaszcza w fazie projektowania, co omówione będzie w następnym rozdziale.

Miejsce i sposób wykorzystania scenariuszy w procedurze planistycznej rzutuje na ich **typy** i **charakter**, od których zależą metody ich konstruowania.

Ducot i Lubben (Radzikowska, 1997) dzielą scenariusze według kryterium stopnia obiektywizmu na *deskryptywne* (opisowe) i *normatywne*. Scenariusze *deskryptywne* przedstawiają obiektywnie układy możliwych zdarzeń, *normatywne* – sformułowane są

⁶⁴) Tak wynika z rozpoznania przeprowadzonego w ramach projektów badawczych 7T07F 029 14 i 4 T07 F 009 27. Przyczyny tego działają synergicznie: niedostatek środków finansowych gmin i system zamówień publicznych wymusza minimalizację pracochłonności prac planistycznych, zaś niedostatek świadomości zalet scenariuszy powoduje, że nie są one elementem zamówień.

z odniesieniami do wartości jako pożądane, jak też „straszne, ale prawdopodobne” (Radzikowska, 1997). W takim rozumieniu scenariuszami normatywnymi są scenariusze brzegowe (najbardziej i najmniej korzystny), o których mowa będzie dalej. Scenariusze normatywne bywają utożsamiane ze scenariuszami pożądanej przyszłości, ale te ostatnie powinny być uważane za podtypy scenariuszy normatywnych.

Charakterem scenariuszy nazwano tu ich zróżnicowanie pod względem treści. Ze względu na stopień prawdopodobieństwa lub skalę preferencji Klasik (Planowanie, 1993) dzieli scenariusze na *centralne* i *peryferyczne*, a w tych ostatnich wyróżnia *graniczne (kontrastowe)*, zwane też *brzegowymi* lub *skrajnymi* (Polski, 1993a, b). Często są to scenariusze: *pesymistyczny* i *optymistyczny* bądź *zagrożeń* i *szans*. Określają one pole rozwoju (Kołodziejcki, 1991). Scenariusze poza brzegowymi bywają nazywane *pośrednimi*. Szereg scenariuszy o zróżnicowanym charakterze wymienia Parteka (2000), m.in.: *trendowe* – najbliższe prognozowaniu trendów, ale o wyższym stopniu swobody, *alternatywne* – modyfikujące scenariusze trendowe przez przyjmowanie różnych założeń, *kontrastowe* – o charakterze normatywnym, przedstawiające np. docelowe obrazy odmienne niż wynikające ze scenariusza trendowego, a także *scenariusze procesów* o różnych kryteriach zróżnicowania (np. na bazie uwarunkowań zewnętrznych, poziomu optymizmu), w których istotną rolę odgrywają „kamienie milowe”, decydujące o dalszym przebiegu scenariusza, i *scenariusze dążeń do celów* – zakładające ingerencje podmiotu sterującego.

Rolą scenariuszy pozytywnych brzegowych – maksymalnych szans – jest informowanie o przyszłym możliwym pułapie środków wspomagających rozwój, rzutuującym na skalę i tempo zmian oraz o maksymalnym możliwym zapotrzebowaniu na przestrzeń. Scenariusze pozytywne niebrzegowe – umiarkowanych szans – są bardziej prawdopodobne od brzegowych, a przez to bardziej realistyczne. Istotne znaczenie mają scenariusze wyraźnie zróżnicowane jakościowo. Scenariusze negatywne (zagrożeń) pełnią m.in. rolę ostrzegawczą. Pozwalają zawczasu przygotować się do trudnych warunków i przeciwdziałać możliwym zagrożeniom. Szczególną rolę w planowaniu rozwoju zrównoważonego odgrywają scenariusze ukazujące, jak prawidłowości i mechanizmy społeczno-gospodarcze i polityczne wymuszają zmiany niekorzystne dla wartości przyrodniczych i kulturowych.

Przystępując do sporządzania scenariuszy, ich autorzy widzą nieraz alternatywę opracowania scenariuszy brzegowych albo pośrednich, np. w postaci kilku wariantowych scenariuszy pozytywnych, opartych na wyraźnie zróżnicowanych założeniach. Te dwie grupy scenariuszy można jednak traktować komplementarnie. Polski (1993b) zaleca formułować scenariusze dwustopniowo: najpierw skrajne, następnie pośrednie. W planowaniu rozwoju zrównoważonego uzasadnione jest sporządzanie obu tych grup scenariuszy, w tym zwłaszcza eksponujących różnice, np. w napływających wzorcach, hierarchii wartości, stosunku do środowiska przyrodniczego, kulturowego i krajobrazu, sposobów zaspokajania potrzeb. Różnice mogą też dotyczyć opcji (preferencji) polityki rozwoju lokalnego, jak np. proekologiczna, „socjalna”, szybkiego wzrostu gospodarczego lub jeszcze konkretniejsza, np. przemysłowa, turystyczno-usługowa, „łowienia inwestorów”.

W praktyce planistycznej najczęściej sporządza się scenariusze brzegowe, nieraz uzupełniane o pośredni. Zróżnicowanie często dotyczy dynamiki procesów rozwojowych. Scenariusze zróżnicowane jakościowo sporządzane są rzadziej.

4.3.2. Metody formułowania scenariuszy

Elementem wielu wariantów metodycznych jest **przyjmowanie założeń** – ogólnych i konkretnych. Założenia ogólne określają charakter i liczbę sporządzanych scenariuszy,

o ile decyzji o niej nie odłożono na później, gdy po przyjęciu założeń konkretnych rozpoznane zostaną ich możliwe kombinacje. Założenia konkretne w niektórych koncepcjach metodycznych to najczęściej hipotezy przyszłych stanów zmiennych niezależnych, głównie otoczenia, ale i np. układu sił i działań istotnych podmiotów, a czasem nawet zmiennych zależnych od władz gminy, jeśli w przyszłości mogą być różne (np. poziom skuteczności polityk, przyszłe hierarchie celów, opcje strategiczne). Założenia mogą też dotyczyć zasad określania stanów zmiennych zależnych w sygnalizowanych dalej sytuacjach niepewności (niezdeteminowanych). Zasadą może być np. przyjmowanie w scenariuszu najkorzystniejszego stanów najkorzystniejszych, w scenariuszu centralnym – stanów pośrednich itd., w scenariuszu proekologicznym, prospołecznym – stanów najbardziej zgodnych ze specyfiką danego scenariusza.

Przyjmowane jako założenia stany zmiennych powinny tworzyć spójne, prawdopodobne kombinacje. Mogą one, a nieraz powinny w różnych okresach być różne, stanowiąc podstawę wyodrębniania faz scenariuszy. Ułatwieniem dla różnicowania założeń w czasie oraz zapewnienia im spójności i wiarygodności jest konstruowanie scenariuszy złożonych ze zmiennych stanowiących założenia. Zapewnianiu spójności hipotez stanowiących założenia służyć może metoda wpływów krzyżowych (*cross impact*).

Metody tworzenia scenariuszy różnią się m.in. kolejnością ich konstruowania i stopniem sformalizowania. Ducot i Lubben (Radzikowska, 1997) rozróżniają według kryterium kolejności budowy scenariusze *eksploracyjne* (badawcze) i *antycypacyjne*. Scenariusze *eksploracyjne* badają, jakie mogą być logiczne ciągi zdarzeń prowadzących od sytuacji wyjściowej do przyszłości. Uwzględniają dominujące tendencje, ale i możliwość ich zmian. Scenariusze *antycypacyjne* wychodzą od obrazów przyszłości obiektu i odkrywają prawdopodobne ciągi zdarzeń do nich prowadzące, łącząc terażniejszość z przyszłością. Tworzy się je metodą pisania „do tyłu” (Klasik, 1986, Radzikowska, 1997). Jedne i drugie scenariusze można konstruować przy założeniu interwencji podmiotu sterującego w przebieg zdarzeń albo z zakładanym brakiem interwencji jako tzw. prognoza bazowa (Ossowicz, 2003) lub ostrzegawcza (Wysocka i Koziński, 1992). Nałożenie tego podziału na podział według stopnia obiektywizmu daje cztery typy scenariuszy uwidocznione w tabl. 4.2.

Tablica 4.2

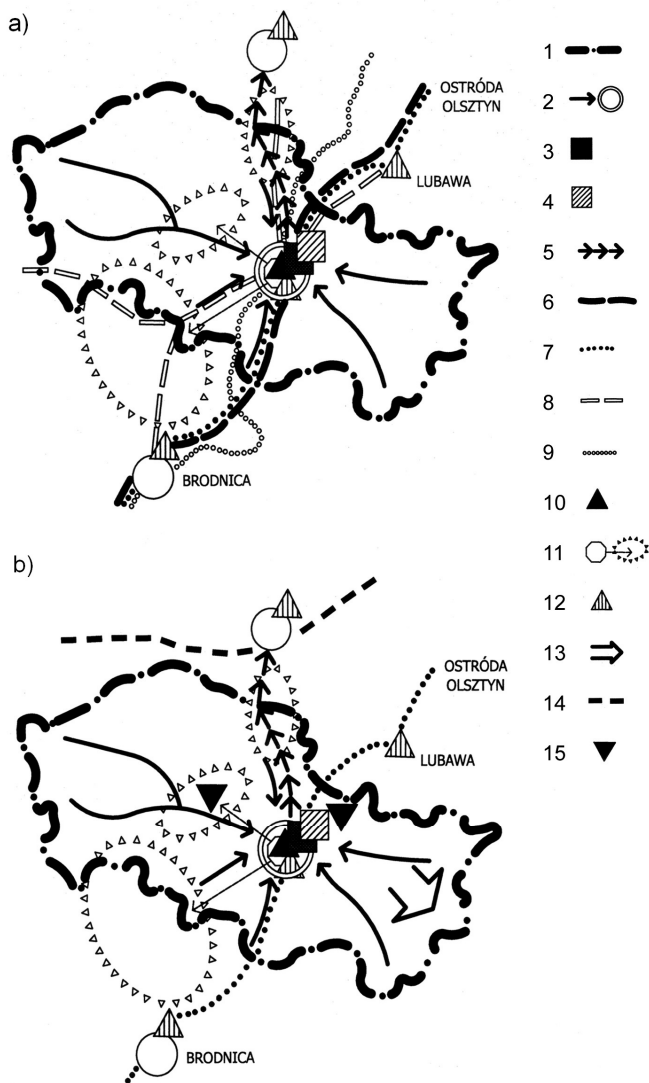
Podstawowe typy scenariuszy

Scenariusz	Eksploracyjny (badawczy)	Antycypacyjny (odkrywczy)
Deskryptywny (bezsobnie opisujący)	<i>Dla danych przyczyn – jakie mogą być kolejne efekty?</i>	<i>Dla danych efektów – jakie mogłyby być ich przyczyny?</i>
Normatywny (uwzględniający wartości)	<i>Dla danych środków – jakie mogą być osiągnięte cele?</i>	<i>Dla osiągnięcia danych celów – jakich można by użyć środków?</i>

Źródło: Ducot (za: Radzikowska, 1997), z niewielkimi zmianami

Ze sposobem konstruowania scenariuszy wiążą się dwa podejścia (rodzaje metod) różniące przez Godeta (1979) i Waśniowskiego (1983). Jedno polega na „pisaniu scenariusza” w procesie twórczym, wykorzystywaniu intuicji i przekazu słownego. Według Kahna (Komorowski, 1988), twórcy metody, jej istotą jest tworzenie modelu myślowego, na którym prowadzi się intuicyjną symulację procesów jako logicznych następstw zdarzeń układających się w alternatywne ciągi. Model powstaje przez połączenie myślenia systematycznego i intuicyjnego (Krupowicz, 1997), opisuje procesy w sposób jakościowy. Dramatyzmu nadaje wskazanie punktów krytycznych w przebiegu zjawisk lub w wyborach, przed

którymi będzie stawał decydent. Metoda należy do metod heurystycznych. Ich cechą jest m.in. korzystanie ze wspomaganie przez techniki z zakresu organizacji pracy i psychologii.



Rys. 4.1. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego Nowego Miasta Lubawskiego – wnioski ze scenariuszy a) scenariusz I; b) scenariusz II. Czynniki pozytywne: 1 – obsługa powiatu przez instytucje niekomercyjne; 2 – komercyjna obsługa otoczenia; 3 – rozwój istniejącego przemysłu; 4 – lokalizacja nowego przemysłu; 5 – dojazdy do pracy w Hławie; 6 – projektowana droga ekspresowa; obsługa turystyki: 7 – tranzytu, 8 – szlaków rowerowych i pieszych, 9 – szlaków wodnych, 10 – krajoznawstwa, 11 – pobliskich rejonów turystycznych; 12 – ośrodki krajoznawcze w otoczeniu. Zagrożenia: 13 – emigracja, w tym elit; 14 – droga ekspresowa projektowana poza Nowym Miastem; 15 – obniżenie walorów kulturowych i krajobrazowych

Źródło: opracowanie własne

Drugie podejście jest algorytmiczne i zakłada posługiwanie się w różnym zakresie modelami formalnymi. Metodą stosującą takie modele w powiązaniu z dużym wkładem opinii ekspertów jest metoda *wpływów krzyżowych* (*cross-impact*). Najbardziej sformalizowane są metody symulacyjne. Polegają na budowaniu modelu rzeczywistych procesów rozwoju i symulowaniu ich przebiegu. Niektóre metody symulacji przestrzennych omawiają Turkowska, Bajerowski i Gerus-Gościowska (2003). Zagraniczne modele symulacyjne zachowań elementów systemów przestrzennych, jak i całości procesów ich rozwoju, wymienia m.in. Ossowicz (2003).

Integrację obu podejść zawiera metoda proponowana przez Godeta (1979, 1985). Bazuje ona na systemowym ujęciu badanego obiektu. W pierwszym etapie, zwanym tworzeniem bazy, w analizie strukturalnej rozpoznaje się kluczowe zmienne. Etap obejmuje też retrospekcję i analizę aktualnej sytuacji. Budowa tablicy gry aktorów kończy i syntetyzuje etap. Wykryte w nim zmienne motoryczne, mechanizmy ewolucji, tendencje i zależności zmian oraz gra sił między aktorami – odgrywają istotną rolę w budowaniu scenariuszy. Niepewność przyszłości, np. wyników konfliktów aktorów, czy zerwania z dotychczasowymi tendencjami powoduje stawianie różnych hipotez. Proponowana metoda ekspertów (delficka w połączeniu z metodą wpływów krzyżowych) uprawdopodobnia hipotezy zmiennych kluczowych dla przyszłości i pozwala wskazać hipotezy motoryczne i zależne. Rezultatem są obrazy końcowe: scenariusza referencyjnego korespondującego z hipotezami najbardziej prawdopodobnymi oraz kontrastowe o średnim prawdopodobieństwie realizacji, korespondujące z opisami ewolucji otoczenia zdecydowanie odmiennymi niż w scenariuszu referencyjnym, często o charakterze pesymistycznym i optymistycznym z punktu widzenia pożądanego rozwoju. W celu opisu ewolucji od terażniejszości do przyszłych obrazów wyodrębnia się podokresy i obrazy pośrednie. Spójność dróg między obrazami zapewniają ciągi rozumowania wykorzystujące informacje zawarte w bazie, hipotezy i tablice strategii aktorów. Przeprowadzenie pełnej metody, zdaniem jej autora, zajmuje 12–18 miesięcy wraz z tworzeniem bazy. Modularna budowa metody pozwala skoncentrować się na modułach ważniejszych, gdy czasu jest mniej.

Zdefiniowanie obiektu, jego elementów i powiązań między nimi oraz powiązań ze zjawiskami w otoczeniu jest też początkiem metody konstruowania scenariuszy opisanych przez Radzikowską (1997) za von Reibnitzem i Kanią-Gospodarowicz. Opis stanu obiektu i powiązań jest ilościowy bądź słowny, oparty na opinii ekspertów. Sporządza się prognozy zmiennych z otoczenia i na ich podstawie – prognozy zmiennych obiektu. Bada się alternatywne warianty rozwoju obiektu ze względu na ich spoistość i logikę. Jakościowe opisy wybranych wariantów to prescenariose. Uwzględnienie zdarzeń zakłócających i ich skutków, w tym przeciwdziałań i przystosowań, prowadzi do utworzenia scenariuszy.

Elementy powyższych metod, zwłaszcza analiza strukturalna i podmiotowa⁶⁵⁾ oraz łączenie podejścia algorytmicznego z heurystycznym – były podstawą formułowania koncepcji metodycznej w ramach projektu badawczego KBN⁶⁶⁾. Do istoty tej koncepcji należy:

- wykorzystywanie do różnych wariantów scenariuszy tego samego zestawu zmiennych, co zapewnia porównywalność i względny obiektywizm scenariuszy,
- tworzenie scenariuszy jako wariantowych hipotez co do stanów zmiennych wynikających z logiki ciągów zdarzeń przy przyjmowanych różnych założeniach,

⁶⁵⁾ Uzasadnione niezależnie od prac nad scenariuszami i opisane w poprzednim rozdziale, a mogące służyć budowie różnych typów scenariuszy w różnych fazach planowania.

⁶⁶⁾ 7T07F02914 „Scenariusze jako element metody określania uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszarów lokalnych”, realizowany na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej w latach 1998–99, kierownik: J. Sołtys, współwykonawca J. Lenzion.

- stopniowa budowa scenariuszy jako głównych linii i ich rozwinięć – nawiązująca do propozycji Polskiego (1993b),
- dążenie do obiektywizacji, algorytmizacji procesu i systematyzacji ujęć z jednoczesnym wykorzystywaniem intuicji i metod heurystycznych do formułowania hipotez,
- włączanie do tworzenia scenariuszy przedstawicieli podmiotów.

Proces budowy scenariusza eksploracyjnego według tej koncepcji ilustruje rys. 4.2.

Główne linie scenariuszy są ciągami zdarzeń zbudowanymi z mało licznych zmiennych kluczowych – najistotniejszych, często silnie zagregowanych. Do rozwinięcia wybiera się kilka głównych linii, charakterystycznych pod względem problemów, istotnie różnicujących warunki rozwoju, a zarazem dość prawdopodobnych. Konstruowanie scenariuszy eksploracyjnych bądź ich głównych linii następuje poprzez określanie sekwencji zdarzeń, czyli zmian stanów poszczególnych zmiennych, krok po kroku w kolejności ich zachodzenia, począwszy od stanu wyjściowego, przy uwzględnianiu założeń i posiadanej wiedzy, poprzez logiczne rozumowanie operujące zależnościami przyczynowo-skutkowymi między zmiennymi. Tak tworzony scenariusz nazwano tu właściwym.

Niedeterministyczny charakter wielu relacji powoduje sytuacje niepewności, w których przy danych splotach zmiennych warunkujących przyszłe stany zmiennej zależnej mogą być różne, bądź jako takie jawią się autorom. Jeśli nie przyjęto w założeniach zasad wyboru spośród takich stanów, tworzy się warianty scenariuszy z różnymi możliwymi stanami zmiennej, co zwielokrotnia liczbę scenariuszy. Dlatego praktycznie jest operować głównymi liniami scenariuszy i potem rozwijać tylko niektóre z nich⁶⁷⁾. Stopniowe rozwijanie scenariuszy uzasadnione jest nie tylko przez złożoność i pracochłonność ich tworzenia, ale i przez trudność percepcji zbyt wielu i od razu zbyt złożonych scenariuszy przez uczestników procesu planowania.

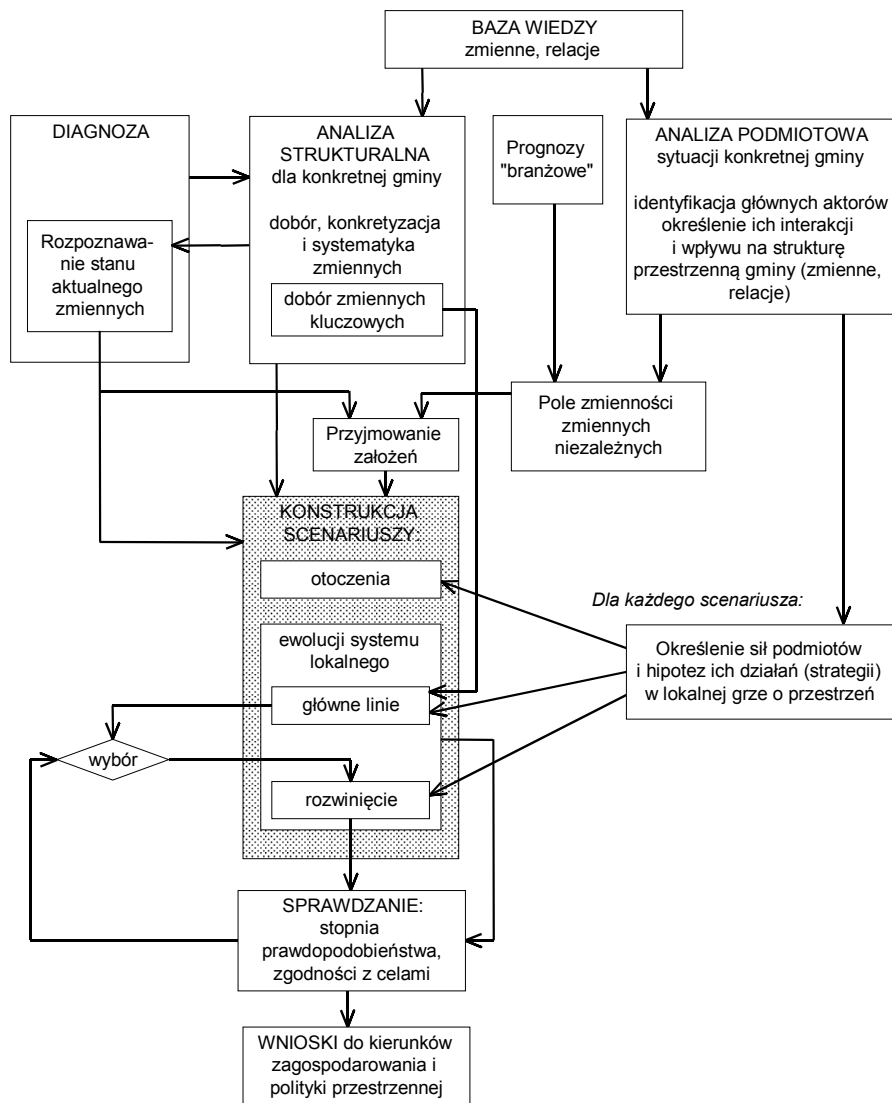
W praktyce planistycznej dominują niesformalizowane metody „pisanie scenariusza”. Treścią są procesy i przyszłe stany. Nie zawsze da się rozpoznać, czy treści te są wynikiem intuicyjnych symulacji procesów jako logicznych ciągów zdarzeń, czy są bardziej swobodnymi opiniami autorów o przyszłości, dopasowanymi do charakteru danego scenariusza – wówczas nazwanie ich scenariuszami budzi wątpliwości w świetle definicji i powszechnego znaczenia słowa scenariusz⁶⁸⁾. Nierzadko scenariusze operują jednakowym zestawem zmiennych. Jeśli ich stany bądź kierunki zmian (np. wzrost, osłabienie) podawane są osobno, np. tabelarycznie, bez wskazania zależności i następstw zdarzeń, najtrudniej jest dokończyć powyższego rozpoznania.

Sposoby zapisu scenariuszy zależą od ich typu, charakteru zmiennych i sposobu wyrażenia ich stanów, a także od fazy procesu budowy scenariuszy i roli, jaką ich zapis ma pełnić. Rolą tą może być: narzędzie roboczej konstrukcji scenariuszy przez autora, narzędzie weryfikacji w pracy zespołu autorów, środek konsultacji i ewentualnie współtworzenia scenariuszy z przedstawicielami władz i innych podmiotów, czy też środek prezentacji opracowanych już scenariuszy. Sposoby zapisu gotowych scenariuszy zależą od ich roli w procedurze planistycznej. Wynika z niej, które treści są istotne – czy tylko przyszłe stany, czy również układ „dróg” (odcinki wspólne, momenty rozejścia się, ich uwarunkowania). Na roboczy sposób zapisu scenariuszy wpływ mają predyspozycje i subiektywne upodobania autorów. W praktyce planistycznej gotowe scenariusze najczęściej zapisuje się

⁶⁷⁾ Problemy związane z konstruowaniem w ten sposób scenariuszy, możliwe uproszczenia oraz typy scenariuszy i „quasi-scenariuszy” będących wynikiem prac szerzej opisane są w (Sołtys i Lendzion, 1999).

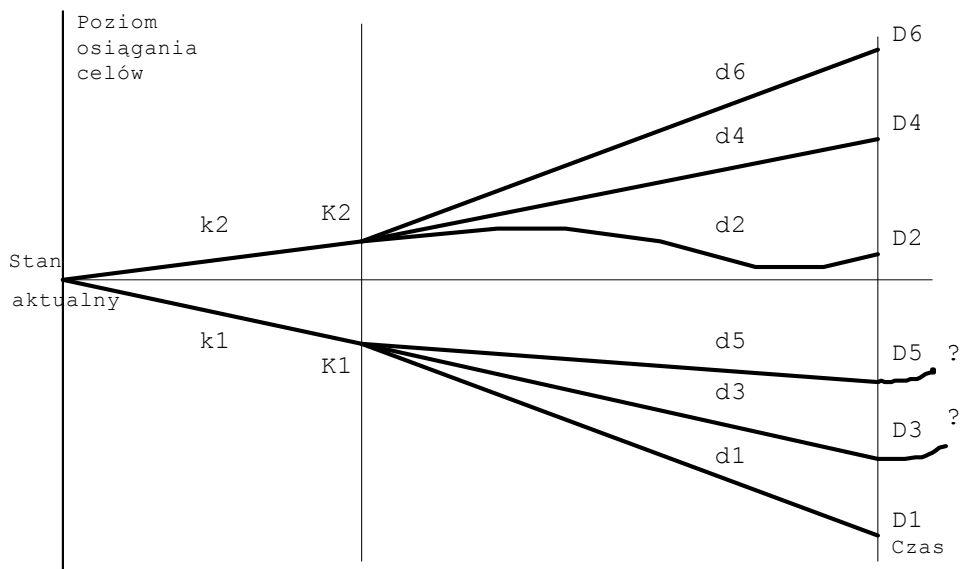
⁶⁸⁾ Opis przebiegu wydarzeń (Inny, 2000), pierwotnie na scenie teatralnej (stąd nazwa).

tekstem ciągłym. Spotyka się też zapisy tabelaryczne, zawierające najczęściej w wierszach zmienne, a opisy ich stanów, zdarzeń lub procesów w każdej kolumnie według innego scenariusza albo w innym okresie, jeśli każda tabela przedstawia inny scenariusz. Możliwe są też inne, bardziej poglądowe sposoby zapisu: wykresy (rys. 4.3 i 4.4) i schematy (rys. 4.5 i 6.10). Oceny przydatności różnych form zapisu w różnych zastosowaniach zawarte są w p. 4.8 i tabl. 4.3.



Rys. 4.2. Proces budowy scenariuszy eksploracyjnych

Źródło: Sołtys, Lendzion, 1999



Rys. 4.3. Poglądowy wykres ilustrujący istotę różnic między scenariuszami

Źródło: (Plan 1995)

Zmienne	Stany zmiennych w czasie (przebiegu procesów)
Zmienna 1	
....	
Zmienna n	

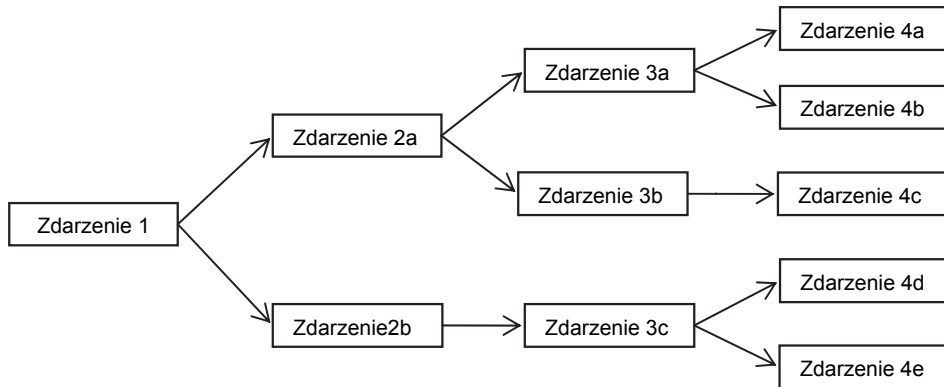
Rys. 4.4. Roboczy tablicowy zapis scenariusza z poglądowymi wykresami zmienności zmiennych w czasie

Źródło: Sołtys, Lendzion, 1999

Wnioski ze scenariuszy uwarunkowań, które są elementami i cechami przestrzeni, można zapisać kartograficznie jako elementy syntezy uwarunkowań rozwoju i przekształceń przestrzeni gminy, obejmując m.in. następujące kategorie:

- uwarunkowania trwałe w okresie przewidywania we wszystkich scenariuszach (trwałe elementy i cechy struktury przestrzennej, w tym trwałe uwarunkowania rozwoju i przekształceń przestrzeni) w podziale na: bariery, progi i inne ograniczenia, czynniki sprzyjające, strukturotwórcze elementy zagospodarowania,
- uwarunkowania zmienne w czasie, w podziale jak wyżej:
 - jednakowe we wszystkich scenariuszach,

- różne w różnych scenariuszach – z rozróżnieniem graficznym poszczególnych scenariuszy i czasu wystąpienia.



Rys.4.5. Schemat blokowo-sieciowy ilustrujący zależności między zdarzeniami i rozwidlenia scenariuszy jako dróg rozwoju

Źródło: Sołtys, Lendzion, 1999

Dla ułatwienia tworzenia scenariuszy w ujęciu przestrzennym uzasadnione jest graficzne rozróżnienie elementów przestrzeni istotnych dla mechanizmu rozwoju i możliwości sterowania, w podziale na silnie motoryczne i zależne, w tym szczególnie wrażliwe, z rozróżnieniem elementów zależnych od: otoczenia, podmiotu sterującego i innych czynników wewnętrznych, w tym od różnych typów podmiotów.

4.3.3. Badanie podmiotowe – gra uczestników w metodzie scenariuszy

Wśród zmiennych, którymi operują scenariusze, są siły i strategie kluczowych podmiotów, a wśród zdarzeń – ich decyzje i wyniki działań. Formułowaniu hipotez strategii służy badanie podmiotowe zawierające tzw. grę uczestników. Są nimi podmioty „rządzące” kluczowymi zmiennymi (Planowanie, 1993). Dla przewidywania przyszłych strategii przydatne jest zbadanie rzeczywistego funkcjonowania celów uczestników oraz postaw dominujących w ich kierownictwie.

Po przyjęciu założeń co do układu przyszłych sił podmiotów kolejne kroki badania podmiotowego służące scenariuszom są następujące:

- skonstruowanie hipotez przyszłych działań (strategii) poszczególnych uczestników,
- uruchomienie gry uczestników, modyfikującej hipotezy co do ich sił i strategii, różnicowanych także w zależności od założeń definiujących główne linie scenariuszy,
- wykorzystanie wyników gry do budowy podmiotowo uwarunkowanych scenariuszy.

Jeśli gra służy poszukiwaniu lub sprawdzaniu rozwiązań strategicznych i angażuje się do niej rzeczywiste podmioty, należy do fazy planowania strategii (i opisana jest w rozdziale 8). Mechanizm tej gry można wykorzystać do formułowania w scenariuszach uwarunkowań hipotez zachowań podmiotów zewnętrznych oraz tych wewnętrznych, które nie będą uczestniczyć w formułowaniu strategii. W wariacie opisanym przez Lendziona (Soł-

tys i Lendzion, 1999) byłyby to gra prowadzona bez rzeczywistych aktorów, poprzez symulację ich zachowań przez osoby odgrywające ich role lub za pomocą modelu komputerowego. Wymaga to zbudowania ogólnego modelu gry i modeli dla hipotetycznych przyszłych sytuacji określanych przez warunki scenariuszy. Opracowaniu reguł gry określających mechanizm oddziaływania uczestników – wzajemnego i na rozwój gminy – pomóc mogą wyniki analizy podmiotowej przeprowadzonej w fazie diagnozy oraz interpretacja założeń scenariuszy. W grze stosuje się macierze interakcji między uczestnikami i uczestników z zasobami, jak w analizie podmiotowej w fazie diagnozy (tabl. 3.1 i 3.2), zapisując w nich wyniki interakcji dla każdego uczestnika. Końcowym krokiem badania podmiotowego jest rozpatrzenie za pomocą tablicy gry uczestników ich wzajemnych posunięć, konfrontacja strategii, rozpoznanie możliwych związków i konfliktów oraz ich klasyfikacja ze względu na siłę (Godet, 1985, Planowanie, 1993).

4.3.4. Metody analiz, ocen i interpretacji zbioru scenariuszy

Końcowym etapem prac nad scenariuszami są analizy i oceny, m.in. porównawcze, w tym interpretacja zbioru. Jednym z kryteriów oceny scenariuszy jest prawdopodobieństwo ich zaistnienia. Możliwe jest to tylko jako szacunki oparte na subiektywnych opiniach ekspertów. Ich uspojnianiu i obiektywizacji służy **metoda wpływów krzyżowych** (*cross impact*), zwana też metodą wzajemnych oddziaływań. Opiera się na założeniu, że wystąpienie jednego zdarzenia decydować może o wystąpieniu innych, z prawdopodobieństwem możliwym do oszacowania (Planowanie, 1993). Pozwala ocenić przeciętne prawdopodobieństwo i termin zajścia każdego zdarzenia w zbiorze zdarzeń współzależnych, z uwzględnieniem skumulowanego wpływu innych zdarzeń i różnych możliwych kolejności ich zajścia bądź braku zajścia. Elementem metody jest dobór zdarzeń istotnych dla danego problemu i łączenie ich parami w logiczne ciągi. Metoda zwykle łączona jest z metodą delficką, wykorzystywaną do ocen prawdopodobieństwa i terminu wystąpienia każdego zdarzenia oraz ocen oddziaływań pomiędzy parami zdarzeń co do charakteru, siły i tempa. Natężenia oddziaływań zapisuje się w polach macierzy. Służy ona odwzorowaniu mechanizmu przyszłych wzajemnych oddziaływań zdarzeń. Następuje to za pomocą procedur symulacyjnych (np. Monte-Carlo) lub analitycznych, począwszy od zdarzenia o najwcześniejszym terminie zajścia, aż do wyczerpania zbioru zdarzeń. Odpowiedni wzór⁶⁹⁾ pozwala korygować początkowe prawdopodobieństwa zajścia zdarzeń. Scenariusze tworzy się w wariantach, zwykle jako brzegowe i pośredni co do poziomu prawdopodobieństwa (np. 10, 50 i 90%). Procedurę powtarza się (najczęściej 1000 iteracji), co pozwala na uśrednianie wartości prawdopodobieństw końcowych. Wynikami są prawdopodobieństwa możliwych scenariuszy przyszłości oraz zmodyfikowane prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń, uwzględniające interakcje między nimi. Wyniki są analizowane przez ekspertów, którzy mogą na ich podstawie poprawić własne szacunki w danych wejściowych do modelu (Planowanie 1993, Krupowicz, 1997).

Wzmiankowany jest też wariant metody, w którym macierz wpływów nie jest kwadratowa, lecz w rzędach umieszcza się analizowane trendy, a w kolumnach zdarzenia na nie

⁶⁹⁾ Szersze opisy metody zawiera literatura, m.in. Dalby (1978), Planowanie (1993), Krupowicz (1997).

wpływające. Analiza takiej macierzy stanowi pomoc w konstruowaniu ostatecznego scenariusza (Kuciński, 2007).

4.4. Metody rozpoznawania przyszłych sytuacji problemowych

Do zadań studiów nad przyszłością należy rozpoznawanie przyszłych sytuacji problemowych. Jedną z metod tego rozpoznawania bazuje na liście aktualnych sytuacji problemowych. Polega na formułowaniu hipotez ich zmian dopasowanych do charakteru poszczególnych scenariuszy, jako kierunki zmian danego problemu (jego wagi), np.: silnie rosnący, nieznacznie malejący, zanikający. Bazując na aktualnych sytuacjach problemowych, nie wykrywa się jednak takich możliwych sytuacji przyszłych, które obecnie nie mają miejsca. Narzędziem rozpoznania przyszłych sytuacji problemowych mogą być elementy analizy strukturalnej w formie schematów zależności, a dla niektórych sytuacji, podobnie jak dla sytuacji aktualnych – macierze jak w analizie strategicznej SWOT, w tej fazie sporządzane dla każdego scenariusza i każdego okresu, jakim operują scenariusze⁷⁰⁾. Można też przyszłe sytuacje problemowe rozpoznawać, formułując przyszłe czynniki w poszczególnych scenariuszach jako sprzyjające bądź niesprzyjające osiągnięciu celów wartości lub wstępnie sformułowanych celów strategicznych. Sytuacje problemowe stanowione będą wówczas przez sploty czynników negatywnych, zwłaszcza przy braku przeciwdziałających im czynników pozytywnych⁷¹⁾.

4.5. Ocena adekwatności obecnego stanu i działań do przyszłych potrzeb i sytuacji problemowych

Scenariusze i inne prognozy służą przewidywaniu przyszłych potrzeb i przyszłych sytuacji problemowych jako punktów odniesienia dla ocen, w jakim stopniu są do nich adekwatne elementy i cechy obecnego stanu oraz obecne polityki, czyli względnie trwałe sposoby działań. W zakresie, w jakim oceny takie zostały przeprowadzone w diagnozie dla potrzeb i obecnych sytuacji problemowych, wystarczy ocenić adekwatność cech i działań tylko dla tych potrzeb i sytuacji, które w przyszłości przewiduje się jako odmienne. W zakresie, w jakim ocen takich nie było, zasadnie jest je przeprowadzić, z obecnych potrzeb i sytuacji problemowych uwzględniając tylko te, które będą przez czas jakiś aktualne. Wśród ocenianych polityk powinna być też polityka przestrzenna i wyrażające ją dokumenty, w tym *studium uikzp* (sposób analizy jego jakości dla potrzeb strategii rozwoju miasta opisuje Gzell, 2005).

Przeprowadzenie ocen ułatwiają zestawienia tabelaryczne: w jednym wymiarze elementów i cech stanu obecnego i obecnych działań, w drugim – przyszłych potrzeb i sytuacji problemowych. Możliwe i pożądane jest przeprowadzenie oceny w ramach prac warsztatowych. Efektem oceny może być zakwalifikowanie ocenianego elementu (rodzaju działania, polityki, potencjału) jako:

— adekwatnego do przyszłych potrzeb i sytuacji,

⁷⁰⁾ Posługiwanie się macierzami TOWS/SWOT zakłada ich sporządzanie dla każdego okresu wyodrębnionego w planie strategicznym (Planowanie, 2003). W praktyce planowania strategicznego gmin rozpoznawanie czynników przeważnie ogranicza się do stanu istniejącego.

⁷¹⁾ Tak określano sytuacje problemowe m.in. w pracach nad planem strategicznym obszaru lokalnego Nowego Miasta Lubawskiego (Plan, 1998) i miasta Lęborka (Strategia, 1998).

— nieadekwatnego, wymagającego np. wzmocnienia, modyfikacji, uzupełnień bądź całkowitej zmiany, czyli rezygnacji z działania lub wykorzystywania danego potencjału i wprowadzenia nowego działania.

Efektom oceny adekwatności aktualnej struktury przestrzeni do zaspokajania przyszłych potrzeb i sprostania przyszłym sytuacjom powinno być wskazanie elementów i umiejscowionych przestrzennie cech nieadekwatnych oraz określenie, na czym ta nieadekwatność polega. Rodzaj ocen może być analogiczny do powyższego.

4.6. Autorstwo i społecznienie

Prognozy, w tym scenariusze, tworzone są z reguły przez ekspertów. W modelu społecznionym są one szerszemu gremium zazwyczaj tylko prezentowane i później przez nie w różnym stopniu uwzględniane. Uwzględnianie prognoz i scenariuszy uwarunkowań może mieć różny stopień zorganizowania, wymuszenia i udokumentowania. Przykład zastosowania scenariuszy w zespołowym ocenianiu aktualnych działań podano powyżej. Posługiwanie się scenariuszami w pracach warsztatowych wpływa na lepsze zrozumienie i przyswojenie scenariuszy.

Udział różnych gremiów (przedstawicieli władz, szerszego zespołu) możliwy i celowy jest też na różnych etapach tworzenia scenariuszy w formie konsultacji i udziału w dokonywaniu wyborów, np. liczby, charakteru scenariuszy i innych założeń, wyboru głównych linii do rozwinięcia w metodzie nimi operującej itp. Uzasadnione jest zwłaszcza uczestnictwo w pracach nad scenariuszami osób, które będą posługiwać się strategią w zarządzaniu (przedstawiciele władz, szczebel kierowniczy administracji), gdyż zwiększa zrozumienie i zapamiętanie scenariuszy.

Niektóre elementy niektórych metod, np. badanie podmiotowe, umożliwiają uczestnictwo rzeczywistych podmiotów (bądź odgrywanie ich ról). Technika moderacji wizualnej umożliwia udział wielu osób w różnych stadiach prac nad scenariuszami, np. w tworzeniu listy zmiennych i zdarzeń, a nawet w konstruowaniu scenariuszy jako ciągów zdarzeń. Brak jest doświadczeń praktycznych w takim społecznionym tworzeniu scenariuszy w planowaniu strategicznym gmin, są próby na poziomie województw i w innych dziedzinach, w ramach tzw. *foresight*. Pojęcie to, nie mające polskiego odpowiednika, oznacza przewidywanie, spojrzenie w przyszłość z możliwością wpływu na bieg wydarzeń, usystematyzowane myślenie o przyszłości, będące kombinacją pięciu elementów: antycypacji, partycypacji, sieci, wizji i akcji (Klepka, 2005). Według definicji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego *foresight* to proces kreowania kultury myślenia o przyszłości, w którym zainteresowane podmioty biorą udział w wyznaczaniu strategicznych kierunków rozwoju (Kuciński, 2007). Pojęcie *foresight* jest więc bliskie pojęciu planowania strategicznego z partycypacją i stosowaniem scenariuszy. Od ok. 2001 promowane jest też przez Komisję Europejską jako podejście komplementarne do planowania regionalnego. Zakładać można rozwijanie metody, nabywanie doświadczeń i ich przenoszenie do planowania strategicznego w gminach.

4.7. Ocena metod

W tabelicy 4.4. zestawiono cechy gmin jako systemów przestrzennych, zasady rozwoju zrównoważonego oraz cechy strategii i planowania strategicznego w powiązaniu z wnio-

skami do metod, zasadami metodycznymi lub konkretnymi metodami prognozowania, uzasadniając przez to ich stosowanie.

W planowaniu strategicznym gmin nieliczne zjawiska wyrażone przez zmienne ilościowe mogą być prognozowane przez metody matematyczno-statystyczne. W Polsce i innych państwach, które przeszły transformację ustrojową, dla wielu zjawisk nie jest uprawnione wnioskowanie o przyszłości na podstawie przeszłości przez taki okres, dla jakiego badany szereg czasowy pochodzi choć w części z okresu transformacji. Stosowanie modeli ekonometrycznych napotyka barierę niespełniania warunków uzasadniających wnioskowanie z modelu w przyszłość (Kuropka, 1997). Dla wielu zjawisk ekonomicznych i społecznych badanych metodami statystycznymi barierą jest też zakres dostępnych danych ilościowych, tym mniejszy, im niższy poziom danej jednostki i mniejsza jej wielkość, co uzasadniono w podrozdz. 4.2.

Sprawdzone metody pozwalają na sporządzanie prognoz demograficznych. Jednak dla niektórych tylko gmin o ujemnym saldzie migracji uzasadnione są prognozy pomigracyjne trendowe. Dla pozostałych – właściwe są prognozy wariantowe o różnych założeniach migracyjnych, spójnych z charakterem poszczególnych scenariuszy.

W fazie studiów nad przeszłością scenariusze stosowane są głównie do rozpoznawania przyszłych uwarunkowań – najczęściej brzegowych, czasem uzupełnianych o pośrednie, rzadziej – zróżnicowanych jakościowo. Służą bardziej do ogólnej orientacji, uruchomienia myślenia, niż do wykrycia momentów krytycznych.

W fazie studiów nad przyszłością zastosowanie mogą mieć wszystkie wyodrębnione typy scenariuszy, ale bardziej użyteczne i częściej stosowane są scenariusze deskryptywne eksploracyjne i normatywne antycypacyjne. Logiczne ciągi zdarzeń dobrze służą bezstronnemu opisowi, a odległy obraz w scenariuszu antycypacyjnym bywa przedmiotem projekcji pożądanej przyszłości, jako element scenariusza szans. Bardziej realistyczny jest scenariusz szans opracowany jako eksploracyjny. Jako taki też powstaje najczęściej scenariusz zagrożeń. Możliwe jest zastosowanie scenariuszy antycypacyjnych deskryptywnych dla zbadania, czy funkcjonujące już hipotezy dotyczące przyszłości są prawdopodobne.

Jeżeli dla formułowania strategii ma być stosowana analiza strategiczna SWOT, to dla każdego okresu wyodrębnionego w planie strategicznym i dla każdego scenariusza należy rozpoznać czynniki sytuacyjne i sporządzić ich macierze.

W fazie studiów nad przyszłością w rozpoznawaniu przyszłych uwarunkowań, prócz najczęściej stosowanych scenariuszy brzegowych, uzasadnione są też scenariusze wyraźnie zróżnicowane jakościowo, zwłaszcza w planowaniu rozwoju zrównoważonego.

Ocena efektywności prognoz, w tym scenariuszy, jest trudna przed czasem, na który były sporządzane, gdyż nie można ocenić ich trafności. Na ocenę niektórych metod (zwłaszcza symulacyjnych) nie pozwala niedostatek przykładów.

Najłatwiejsze i najmniej pracochłonne jest intuicyjne określanie kierunków zmian poszczególnych zmiennych w sytuacji przyjętej w założeniach danego scenariusza, z fragmentarycznym myśleniem w kategoriach zależności przyczynowo-skutkowych między zmiennymi. Taki sposób wydaje się być najczęściej stosowany, a wynik zasługuje na miano scenariusza o tyle, o ile myślano w kategoriach zależności przyczynowo-skutkowych. Im więcej takich zależności jest do uwzględnienia, tym trudniejsze i bardziej pracochłonne jest konstruowanie scenariuszy. Dlatego, jeżeli nie korzysta się ze sformalizowanych modeli symulacyjnych, uzasadnione jest konstruowanie w ten sposób przede wszystkim tzw. głównych linii scenariuszy złożonych z nielicznych zmiennych.

Stosowanie modeli sformalizowanych jest uzasadnione pod warunkiem posiadania modelu możliwego do wielokrotnego wykorzystywania.

W scenariuszach uwarunkowań istotne są główne cechy przyszłości. Rozpoznanie ich możliwych wariantów mogą zapewnić różne scenariusze niezależnie od metody, nawet „quasi-scenariusze” nieoperujące procesami i niewykrywające momentów krytycznych (zmian tendencji, możliwych „rozwidleń” dróg, zmiennych, od których one zależą i na które wpływają), do czego potrzebne są scenariusze tworzone poprzez uwzględnianie zależności przyczynowo-skutkowych, a więc głównie metodą algorytmiczną, nawet niesformalizowaną, z tym że wówczas ich konstrukcja jest bardziej uciążliwa i pracochłonna.

Najbardziej czytelnym **sposobem zapisu** stanu zmiennych jest zapis tabelaryczny. Jego wadą jest brak możliwości uwidoczniania zależności przyczynowo-skutkowych.

Schematy blokowe najlepiej mogą ukazać istotę scenariuszy: przebieg w czasie i zależności przyczynowo-skutkowe. Ze względu na rozmiar i czytelność praktyczniejsze są dla ilustracji głównych linii niż rozwiniętych scenariuszy. Schematy takie można stosować w pracach zespołowych z moderacją wizualną. Ze względu na łatwość zmian zapisów i możliwość uczestnictwa wielu osób w ich tworzeniu technika może służyć do konstrukcji scenariuszy, ich korekt, prezentacji i konsultacji. Wariantem może być stosowanie projekcji komputerowej.

Zapis tekstem ciągłym jest najmniej poglądowy, ale elastyczny i pojemny informacyjnie. Spośród możliwych układów (według zmiennych, chronologiczny, mieszany) najwięcej zalet ma układ mieszany, eksponujący zależności przyczynowo-skutkowe należące do istoty metody scenariuszy.

W tworzeniu scenariuszy, jak też dla celów prezentacji, dobrym rozwiązaniem jest równoległe stosowanie kilku sposobów zapisu scenariuszy (tabl. 4.3).

Tablica 4.3

Sposoby zapisu scenariuszy w zależności od celu

Cel	Sposoby zapisu	Uwarunkowania szczególne i zastosowania
Roboczy	schematy blokowe tabele tekstowe tablice z poglądowymi wykresami	konstrukcja scenariuszy przez autora lub zespołu autorów, weryfikacja, doskonalenie
Prezentacja:	równoległe stosowanie kilku sposobów zapisu, w tym:	
– główne linie	– poglądowe wykresy i schematy	ilustracja rozgałęzień
	– opis tekstowy – schematy blokowe	opis, ilustracja zależności przyczynowo-skutkowych
– scenariusze rozwinięte	– tabele – opis tekstowy	opis stanów zmiennych wszystkich lub wybranych, np. stanowiących uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne

Metoda wpływów krzyżowych uważana jest za jedną z najbardziej pracochłonnych heurystycznych metod prognozowania (Foresight, 2006), zatem i mało efektywnych, zważywszy, że jej główny walor polega na uprawdopodobnianiu opinii ekspertów i nadawaniu spójności ich zbiorom, a więc zastosowanie jest uzasadnione głównie do tego celu. Gordon T. J. (1994) nazywa ją męczącą, a wśród wad wymienia koncentrację na związkach między parami zmiennych, podczas gdy rzeczywiste powiązania są bardziej złożone. Metoda jest uważana za możliwa do stosowania jako narzędzie kontroli strategicznej, zwłaszcza rozpoznawania „słabych sygnałów” (Gordon T. J., 1994).

Co do zastosowania scenariuszy w modelu uspołecznionym, można wysunąć hipotezę, że im więcej prac ze scenariuszami, tym lepsze ich zrozumienie i zapamiętanie, przydatne w dalszych fazach.

Tablica 4.4

Ocena spójności metod z zasadami rozwoju zrównoważonego, cechami gmin jako systemów przestrzennych i cechami strategii

Źródło	Podstawy oceny metod	Metody, zasady metodyczne, rodzaje treści
p	Niedeterministyczny charakter systemu i niemożność pełnego jego zrozumienia	Refleksja prospektywna – rozpoznawanie przyszłości metodą wielowariantowych scenariuszy o szerokim polu i różnych założeniach (w tym analiza struktury możliwych dróg rozwojowych) Scenariusze o konkretyzacji tym mniejszej, im dłuższego horyzontu dotyczą
s	Sytuacyjność strategii – otwartość na zmiany (sytuacji i własnego postępowania)	
pr	Wątpliwa zasadność prognozowania długoterminowego wobec małej wiarygodności przy potrzebie takiego prognozowania ze względu na długookresowość procesów przestrzennych (i potrzebę zachowania trwałości wartości)	
p	Złożoność procesów rozwojowych (wiele podsystemów, mających różną naturę)	Systemowe podejście do przedmiotu jako podstawa scenariuszy, w tym analiza i ocena wpływów otoczenia
p	Otwartość (liczne powiązania z otoczeniem)	
p	Specyfika podmiotu, wielopodmiotowość	Stosowanie analizy podmiotowej w formułowaniu scenariuszy
p	Konfliktogenność, jako pochodna powyższych cech	
s	Orientacja na inne podmioty	
s	Długookresowość (odległy horyzont czasu działań i wystąpienia ich efektów)	Długi horyzont prognoz w scenariuszach
z	„Długa fala” – długookresowe podejście do analizowania, planowania i urzeczywistniania celów rozwoju	
s	Sytuacje problemowe jako przedmioty zadań do rozwiązania w procesie planistycznym	Rozpoznawanie kluczowych przyszłych problemów
z	Niepogarszanie sytuacji innych obszarów przez nadmierną ich eksploatację, przenoszenie zanieczyszczeń i kosztów	Analiza wpływu gminy na inne obszary w przyszłości
z	Rozwój zintegrowany z otoczeniem	Uwzględnianie wpływu innych obszarów w scenariuszach

Oznaczenia: z – zasady rozwoju zrównoważonego, p – cechy lokalnych systemów przestrzennych, s – cechy strategii i planowania strategicznego, pr – sytuacje problemowe

Źródło: opracowanie własne

4.8. Wnioski dotyczące doboru metod

Długookresowość planowania strategicznego, charakterystyczna też dla myślenia o rozwoju zrównoważonym, związana z tym niepewność i niemożność trafnego przewidywania – powodują, że obraz przyszłych uwarunkowań i problemów osiąga się nie poprzez dążenie do trafności prognozy najbardziej prawdopodobnej, ale przez wielość prognoz

określających możliwe pole. Najlepiej służy do tego metoda scenariuszy. Uzasadnione jest sporządzanie scenariuszy zarówno brzegowych, jak i charakterystycznych, istotnie różniących się od siebie.

Cechą wszystkich prognoz stosowanych w planowaniu strategicznym powinno być wariantowanie założeń prognoz i określanie pola o większym prawdopodobieństwie.

Przyszłość scenariuszy widzieć można w metodach symulacyjnych stosujących modele sformalizowane i technikę komputerową. Warunkiem jest utworzenie informatycznej bazy wiedzy o zależnościach w systemach przestrzennych. Ze względu na koszt można przewidywać zastosowanie głównie w większych miastach. Praktyczne dla większości gmin są heurystyczne metody konstruowania scenariuszy. Ich użyteczność zwiększa wielowariantowość spojrzenia: celem nie jest trafność, lecz uruchomienia myślenia strategicznego, przygotowującego rozwiązania na różne sytuacje, przygotowanie na niepewność, uświadomienie roli elastyczności rozwiązań.

Najbardziej ogólna **rola scenariuszy** polega na uświadomieniu uczestnikom procesu planistycznego (władzom, członkom zespołu planującego, społeczności konsultującej, instytucjom opiniującym), że przyszłość jest niepewna i może być różna, w tym różne mogą być przeszłe uwarunkowania rozwoju. Na poziomie bardziej skonkretyzowanym scenariusze informują o polu przyszłości bardziej prawdopodobnym i „strukturze niepewności”, np. przez odpowiedzi na pytania:

- Które zmiany są bardziej prawdopodobne, a które mniej?
- Które zdarzenia powtarzają się w różnych scenariuszach?
- Które ze zdarzeń niepewnych są szczególnie istotne dla rozwoju gminy? Na co wpływają? Czy niepewność polega tylko na czasie wystąpienia zdarzeń lub skali natężenia zjawiska, czy ma charakter jakościowy bądź alternatywy? Jakiego okresu dotyczy alternatywa? Czy rozstrzygnięcie nastąpi niezależnie od władz gminy i czy można spodziewać się symptomów zapowiadających rozstrzygnięcie? Na ile istotne jest przygotowanie się na każdy z możliwych wariantów, czy wymaga podjęcia decyzji przez władze? Do kiedy lub przy wystąpieniu jakich zdarzeń trzeba ją podjąć?

Metoda scenariuszy może pomóc ocenić prawdopodobieństwa poszczególnych wariantów przyszłości, przy czym ważniejszy jest rozkład szacunków tego prawdopodobieństwa (zbliżone czy zdecydowanie różne), niż konkretne liczby. Na koniec opisu ogólnej roli scenariuszy warto przytoczyć stwierdzenie, iż „najbardziej wartościowym efektem metody scenariuszowej jest nie tyle opis możliwej ewolucji systemów, ile lepsze zrozumienie samego systemu dla podjęcia decyzji” (Parteka, 1993, s. 103).

Formułowanie scenariuszy w modelu ekspercko-partycypacyjnym jest głównie zadaniem ekspertów, ale posługiwanie się scenariuszami w pracach warsztatowych wpływa na lepsze ich zrozumienie i przyswojenie, przydatne w dalszych fazach. Uzasadnione jest zwłaszcza poszerzanie uczestnictwa w pracach nad scenariuszami o osoby, które będą posługiwać się strategią w zarządzaniu (przedstawiciele władz, szczebel kierowniczy administracji), gdyż zwiększa zrozumienie i zapamiętanie scenariuszy.

Jeżeli dla formułowania strategii ma być stosowane podejście SWOT, to dla każdego okresu wyodrębnionego w planie strategicznym i dla każdego scenariusza należy rozpoznać czynniki sytuacyjne i sporządzić ich macierze.

Rozdział 5

METODY W NURCIE FORMUŁOWANIA CELÓW

5.1. Składniki i zadania nurtu

Formułowanie celów odgrywa kluczową rolę w planowaniu strategicznym. Inspiracją i przygotowaniem do niego bywa formułowanie wizji i misji, dlatego, choć nie zawsze występuje, zostało tu omówione jako składniki nurtu. Ma on warianty: zamyka się w jednej fazie po diagnozowaniu i studiach nad przyszłością albo rozpoczyna się wcześniej, w trakcie diagnozy bądź na początku procedury planistycznej. Równoległość nurtów pozwala na dwuetapowe formułowanie celów strategicznych (nieczęsto realizowane w praktyce): cele wstępnie sformułowane mogą być korygowane i konkretyzowane na podstawie pogłębionej diagnozy i scenariuszowego sprawdzania możliwości ich osiągnięcia.

Cel to antycypowany przyszły stan rzeczy, pożądany przez podmiot zmierzający do jego spowodowania lub utrzymania (Zieleniewski, 1975, 1982)⁷²⁾. Zbiór celów kształtuje się na podłożu informacji o stanie potrzeb „przefiltrowanych” przez oceny funkcjonującego systemu wartości (Goryński, 1982). Stan potrzeb zaś określany jest przez różnicę między aktualnym a pożądanym poziomem ich zaspokajania (Malisz, 1984).

Pojęcie **wartości** występuje w różnych naukach i jest różnie definiowane. W socjologii najczęściej ujmuje się wartości jako cele (Encyklopedia, 2002). Według Goodmana (2001) wartości to abstrakcyjne pojęcia określające to, co społeczeństwo uważa za dobre, słuszne i pożądane. Systemy wartości stanowią kryteria wyboru dążeń jednostek i grup społecznych (Domański, 2005)⁷³⁾.

Gościński (1982) wyjaśnia terminy odpowiadające różnym typom celów i pojęć pokrewnych, m.in. ideały, które można utożsamiać z wartościami (celami-wartościami) oraz zamierzenia⁷⁴⁾ – cele osiągalne, ale po okresie objętym planem, utożsamiając je za Jantschem z celami strategicznymi⁷⁵⁾.

Stosownie do planu, w którym występują, rozróżnia się **cele strategiczne** i **operacyjne**⁷⁶⁾, a według horyzontu czasowego – krótkookresowe (1–2 lata), średniookresowe (kilka lat) i długookresowe (np. 10–25 lat). Dla rozwoju zrównoważonego istotne jest rozróżnianie celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, gdyż ich harmonizowanie rozwój ten ma zapewnić.

⁷²⁾ Pszczołowski (1982, s. 61) podaje przykładowo pięć pojęć (gatunków) celów, w tym: „stan rzeczy, do którego osiągnięcia dąży rozpatrywany system” oraz jako cele w znaczeniu prakseologicznym „to, co człowiek chce, żeby nastąpiło i wywołać” i „stan, jaki człowiek stara się utrzymać, chociaż go nie wywołał”.

⁷³⁾ Role wartości w planowaniu szeroko omawia Brooks (2001).

⁷⁴⁾ Tego terminu używają też Drobniak i Frenkiel (2001), za Clelandem i Kingiem umieszczając je na schemacie wyborów strategicznych między blokiem misji i wizji a blokami strategii i celów.

⁷⁵⁾ Przypisuje też polskie odpowiedniki bogatszej terminologii w języku angielskim dotyczącej celów, na co zwraca też uwagę Zieleniewski (1982).

⁷⁶⁾ Jedno z kryteriów ich rozróżniania może być analogiczne, jak dalej podane przez Ossowicza (2003) rozróżnienie celów głównych i operacyjnych.

Wizja i misja wykształciły się w planowaniu strategicznym w firmach i z czasem pojawiły i w innych organizacjach. Nierzadko w praktyce są mieszane ze sobą (krótkie hasła nazywane wizją i dłuższe opisy – misją). Literatura jednak odróżnia je wyraźnie. *Wizja* to wyobrażenie o przyszłości organizacji jako pożądanym stanie (Pierścionek, 2003), „zbiór definiowanych »bezczasowo« poświadczonych cech jednostki przestrzennej (...), »obraz (...) jakiego chcemy?» (Biniecki, Szczupak, 2001, s. 68). Opis wizji jest nie tylko obszerniejszy od misji. Różnica między nimi jest taka, jak między przedmiotowym planem struktury a podmiotowym planem działania. Wizja opisuje pożądaną stan, ma więc charakter przedmiotowy, *misja* jest deklaracją podmiotu, wyraża jego wolę.

Definicje misji są różne, bowiem pewne zróżnicowanie wykazują jej koncepcje i role w zarządzaniu strategicznym. Są koncepcje misji akcentujące: uzasadnienie istnienia organizacji, specyficzne wartości i cechy, specyficzne cele, pozycję, zakres działania, filozofię i zasady działania. Misja często jest syntetyczną deklaracją określającą posłannictwo i niektóre z powyższych treści, komunikatem adresowanym do otoczenia i realizatorów strategii. Bywa syntetycznym sposobem komunikowania wizji bądź już jej przekładem na strategię (Pierścionek, 2003). Wskazuje nieraz sposób realizacji wizji – opis dalekosiężnych zamierzeń i aspiracji (Obłój 2007).

W procedurze planistycznej formułowanie misji rozpoczyna podejmowanie kluczowych decyzji. Misja jest wówczas podstawą formułowania celów strategicznych, co Morawski (1998) nazywa funkcją ukierunkowującą misji. Według niego misja pełni też funkcję inspirującą do innowacyjności w rozwiązywaniu problemów, a poza procesem planistycznym – funkcje: stabilizującą, uwiarygodniającą i integrującą. Misja koncentruje uwagę na istocie strategii i mobilizuje do działania. Rozróżnia się funkcję wewnętrzną misji – porządkowanie myślenia o wspólnym działaniu, wymuszanie refleksji nad jego sensem, eksponowanie tego, co najważniejsze oraz funkcję zewnętrzną misji jako wizytówki organizacji (Boczoń, 2006). Jeśli misja ma pełnić rolę marketingową i przedstawiać produktowo-rynkowy zakres działania organizacji (specjalizację), określany w strategii, można misję sformułować po opracowaniu strategii (Pierścionek, 2003).

Zadaniem omawianego nurtu jest sformułowanie zbioru celów strategicznych opartych na wartościach i zhierarchizowanych. Pierwszym etapem jest często formułowanie celów-wartości lub wizji. Zadaniem tego etapu jest m.in. „upodmiotowienie” wartości (przyjęcie przez podmioty określonych wartości za swoje), zadaniem wizji – konkretyzacja wartości, uwzględniająca specyfikę gminy. Inne zadania i role tworzenia wizji zależą od koncepcji metodycznej jej formułowania. Kluczowe znaczenie ma formułowanie misji – zwłaszcza w wariantach metodycznych, w którym w niej dokonuje się głównych rozstrzygnięć co do kierunków rozwoju gminy i domeny działalności (specjalizacji, głównego pola konkurencyjności). Elementem procedury jest analiza zależności między celami i hierarchizacja ich ważności. Formułowanie niektórych celów szczegółowych może już stanowić projektowanie sposobów osiągnięcia celów strategicznych, czyli element następnej fazy.

W analizowanym nurcie mieści się większość czynności, które Kozłowski (1980), opisując proces formułowania celów w planowaniu urbanistycznym, wykorzystując sformułowania Chadwicka, ujął jako:

- identyfikacja odbiorców planu (grup społecznych, instytucji) i relacji między nimi,
- identyfikacja wartości i ich powiązań z grupami społecznymi wraz ze wstępnym sformułowaniem listy celów,
- hierarchiczne uporządkowanie celów z punktu widzenia ważności (ale też i wpływu jednych celów na osiągnięcie innych),
- analiza konfliktowości celów,

— ustalenie mierników.

Część treści z dwóch pierwszych powyższych elementów w opisywanej procedurze zawiera się w analizie podmiotowej w nurcie poznawczo-analitycznym.

W omawianym nurcie istotne znaczenie ma aktywny udział przedstawicieli władz oraz społeczeństwo – nie tylko poprzez udział przedstawicieli społeczności i instytucji w pracach planistycznych, ale i poprzez szerokie konsultacje wypracowywanych treści.

5.2. Formułowanie wizji i celów-wartości – analiza aksjologiczna

Formułowanie celów-wartości, wizji lub bardziej rozbudowany etap zwany analizą aksjologiczną wielu autorów postuluje umieszczać na początku procedury planowania strategii, przed diagnozą, czego argumenty podano w rozdz. 2.

Wskazać można co najmniej dwie grupy koncepcji metodycznych identyfikowania wartości w planowaniu strategicznym. Elementem obu jest wizja rozwoju. Świadczy ona o ambicjach, uwzględnia wartości, aspiracje, oczekiwania i interesy kluczowych podmiotów – adresatów wizji, którym służyć ma strategia. Wizja określa efekt końcowy podejmowanych aktualnie i w przyszłości działań, daje zarys pożądanego, a nie prawdopodobnego obrazu systemu przestrzennego, z uwypukleniem jego specyfiki i zdolności (Biniecki i Szczupak, 2001).

W jednej grupie koncepcji **wizja** stanowi główny produkt etapu, jest uzgodniona między głównymi aktorami rozwoju i uporządkowana (wewnętrznie spójna). Etap ten ograniczać się może do formułowania wizji lub przybierać bardziej rozbudowaną formę, np. **analizy aksjologicznej**, opisanej przez Binieckiego i Szczupaka (2001). Jej podstawowe kroki, to:

- 1) identyfikacja uczestników rozwoju,
- 2) ustalenie kluczowych aktorów,
- 3) rozpoznanie charakteru oczekiwań kluczowych aktorów wobec przyszłego rozwoju zgodnych z akceptowanymi przez nich wartościami,
- 4) rozpoznanie elementów wewnętrznego i zewnętrznego wizerunku obszaru,
- 5) sformułowanie wizji rozwojowej,
- 6) określenie wynikających z wizji priorytetowych domen aktywności strategicznej aktorów (dziedzin i miejsc koncentracji przyszłej działalności).

Pierwsze trzy z powyższych kroków to elementy analizy podmiotowej (opisywanej w innych miejscach). Treści ostatniego kroku w innych koncepcjach metodycznych bywają formułowane wraz z misją, czasem odrębnie – jako kontynuacja analizy strategicznej. W omawianej koncepcji formułowanie wizji następuje przed diagnozą, ale wymaga refleksji nad cechami gminy i jej otoczenia w celu uwzględnienia ich specyfiki.

Do powyższej koncepcji metodycznej można zaliczyć formułowanie wizji upodmiotowionej (Gończ, 1999), zwanej tak ze względu na eksponowanie adresatów wizji, którzy powinni mieć udział w jej formułowaniu. Wizja taka określa, „dokąd zmierzamy, kim chcemy się stać, w imię jakich wartości działamy razem – my jako podmiot?” (Gończ, 1998).

Inna koncepcja uwzględniania wartości prowadzi do formułowania **listy celów-wartości**, a tworzenie wizji jest w niej krokiem pomocniczym. Warianty wizji formułowane są przeważnie warsztatowo w grupach dobranych dowolnie albo reprezentujących określone typy podmiotów. Treści uzgadniane są tylko wewnątrz grup, nie wypracowuje się wspólnej wizji. Istotnym krokiem jest doszukiwanie się w każdej wizji wartości, które legły u podstaw jej formułowania. W kolejnych krokach tworzy się uzgodnioną i zhierarchizo-

waną listę celów-wartości. Tworzenie wizji może być w tej koncepcji całkowicie swobodne. Dla ułatwienia porównań czasem stosuje się pytania pomocnicze kierujące uwagę na wybrane aspekty opisu, np. *Jak widzę planowany obszar za lat 20? Ilu ma mieszkańców? Jacy to są ludzie? Z czego utrzymują się? Co robią w czasie wolnym? Co zmieniło się w krajobrazie, w przyrodzie, w zagospodarowaniu?* (Plan, 1995).

W obu wariantach efektem jest nie tylko uzyskanie opisów gminy w odległym czasie, a więc uwolnionych od aktualnych problemów i mogących być punktem wyjścia do formułowania treści w kolejnych fazach. Efektem jest też podniesienie poziomu zaangażowania ich uczestników w dalszy tok planowania. Wizja „jest wyrazem wiary we własne siły i możliwości rozwoju” (Wysocka, 1998, s. 165). Ubocznym efektem może być ujawnienie zbieżności lub rozbieżności dążeń różnych podmiotów. Służą temu w drugiej koncepcji wizje formułowane przez grupy zróżnicowane podmiotowo, w pierwszej – analiza podmiotowa, której elementem również może być grupowe formułowanie wizji. Szczególną rolę – integrującą, a zarazem pozwalającą artykułować i harmonizować partykularne interesy – może odgrywać praca nad wizją, podobnie jak nad dalej opisywaną misją, w planowaniu strategii wielopodmiotowej, np. związku gmin, obszaru metropolitalnego, a także w strategii gminy, w której tworzenie partnersko angażuje się różne podmioty. Spotyka się też koncepcję, w której formułowanie wizji nie ma znaczenia merytorycznego, lecz służy rozbudzeniu wyobraźni, zaangażowania, twórczego myślenia – potrzebnego do formułowania misji.

W strategiach rozwoju zrównoważonego cele-wartości bliskie są koncepcji ładu zintegrowanego (Kołodziejcki, 1998). Wartościami mogą być: jakość życia, jakość środowiska społecznego i przyrodniczego, trwałość rozwoju gospodarczego i funkcjonowania przyrody, harmonia funkcjonowania i rozwoju poszczególnych sfer oraz ogólna harmonia między sferami. Podobne treści zawierają tzw. cele bezpośrednie w poradniku Borysa (1998). Noworól (1998) podkreśla rolę uznawanych powszechnie wartości jako podstawy konsensusu społecznego co do konieczności inwestowania w przyszłość. Podkreśla też rolę przywództwa, które powinno nie tylko reagować na wartości, z którymi identyfikują się mieszkańcy, ale także krzewić wartości związane z rozwojem zrównoważonym.

5.3. Misja – cechy, treści i metody formułowania

Misja gminy (precyzyjniej: jej władz, społeczności) bywa syntetyczną deklaracją określającą specyfikę gminy i jej ofertę na zewnątrz (jako wynik myślenia w kategoriach rynkowych, a więc formułowania misji gminy na podobnych zasadach, jak misję firmy) oraz zobowiązania dotyczące sfery endogenicznej.

Misja powinna spełniać większość cech, jakich Ackof (1993) wymaga od deklaracji programowej firmy, czyli: mieć charakter normatywny, uwypuklać specyfikę i wyróżniające w otoczeniu zdolności, uwzględniać interesy podstawowych aktorów rozwoju, być pasjonująca i inspirująca. Poza tym jako cechy misji wymienia się: czytelność, jednoznaczność, skrótowość, ogólność (odnoszenie się do najistotniejszych kwestii), unikatowość i emocjonalność (Strategia, 2005). Misja nabiera strategicznego znaczenia, gdy: 1) wyznacza kierunek i dotyczy przyszłości, 2) wyraża marzenia i wyzwania, wyzwala zapał i entuzjazm, 3) wiarygodny jest proces jej realizacji. Misja banalna lub nierealizowana podważa wiarygodność intencji (Obłój, 2007).

Jeśli nie nastąpiło to wcześniej, to w misji właściwe jest określenie domeny, wykorzystujące wnioski z analizy strategicznej, np. z macierzy SWOT. Przy założeniu rozwoju zrównoważonego, specyfiką domeny jest respektowanie ograniczeń oraz wykorzystywanie lokalnych walorów przyrodniczych i kulturowych, nie tylko w gospodarce, ale i np. jako

oferta osiedlania się, rekreacji i zaspokajania innych bazujących na nich potrzeb w powiązaniu z promocją proekologicznego stylu życia.

Bardziej rozbudowana misja według modelu Ashridge⁷⁷⁾ posiada cztery elementy:

- cel najogólniejszy – sens istnienia,
- strategia – domeny strategicznego rozwoju i działalności, pożądane pozycje na rynku, posiadane przewagi konkurencyjne,
- wyznawane wartości,
- standardy zachowań (Koch, 1998; Bieńkowska i Ułasiński, 2001).

Proces formułowania misji w metodzie ekspercko-partycypacyjnej w dużym stopniu przebiega w formie pracy warsztatowej, np. rozpoczynając się od sformułowania słów kluczowych dotyczących sensu istnienia gminy i jej specyfiki, oferty i jej unikatowości, przewagi konkurencyjnej oraz deklaracji dotyczącej sfery endogenicznej. Z wybranych słów kluczowych formułuje się warianty misji, poddawane głosowaniu i ewentualnie dalszej redakcji w mniejszym gronie na bazie najlepszych wariantów. Efektem jest jedna misja albo nadal warianty – z założeniem, że głosowanie nad nimi zostanie przeprowadzone w ramach szerokiej konsultacji społecznej. Ma to duże znaczenie, jeżeli wiąże się z wyborem opcji rozwoju. Częściej warianty dotyczą głównie sformułowań. Noworól (1998) proponuje formułować misję na specjalnej sesji strategicznej, widząc w tym główny punkt ciężkości w dokonywaniu wyborów strategicznych, co znajduje odbicie w postulacie, aby później formułowane cele nie wykraczały poza zakres zawarty w misji i korespondowały z nią. Może zajść potrzeba korekty misji, gdy w toku dalszych prac zmienia się cele z nią powiązane.

Dobrą misję sformułować jest trudno, gdyż trzeba pogodzić trzy sprzeczności:

„(...) misja powinna być lapidarna (...), a jednocześnie (...) wiele wyrażać (...)

(...) powinna mieć element marzenia, a jednocześnie wskazywać drogę jego realizacji (...)

(...) musi być zarazem i ogólna, i konkretna (...)” (Obłój, 2007, s. 397). Dlatego autor

ten uważa tworzenie misji za wyzwanie i długotrwały proces, a nie temat na jednorazową sesję kadry z konsultantami.

5.4. Metody tworzenia systemu celów

5.4.1. Formułowanie celów

Cele strategiczne bazują na wartościach, a na ich konkretyzację wpływ ma sytuacja rozpoznana w diagnozie i studiach nad przyszłością. W wariantcie metodycznym, w którym zakres celów i strategii ustalany jest w misji i jest ona wytyczną dla dalszych prac planistycznych, cele są konkretyzacją misji. Jeśli ich zakresu przedmiotowego nie ustalono w misji, formułowanie celów rozstrzyga o przedmiocie ich i całej strategii. Kolejnym zadaniem tego etapu jest ustalenie stopnia osiągnięcia cech przedmiot ten określających⁷⁸⁾. Wtórym, choć ważnym zadaniem jest nadanie celom odpowiedniej, czytelnej i zwartej formy tekstowej.

Początkiem formułowania celów jest uświadomienie sobie potrzeb (Malisz, 1984). Brooks (2002) analizuje, co bywa źródłem celów formułowanych przez planistów. Mar-

⁷⁷⁾ Model ten do strategii rozwoju lokalnego zaadaptowało Centrum Doradztwa Strategicznego z Krakowa, stosując od 1999 r. w kilkudziesięciu gminach i powiatach (Bieńkowska, Ułasiński, 2001).

⁷⁸⁾ Tak jest w planowaniu strategicznym w firmach. „Cele strategiczne (...) stanowią sposób pomiaru realizacji misji w konkretnej domenie strategicznej firmy.” (Obłój, 2007, s. 389).

kowski (1999) jako **źródła celów** wskazuje: powszechnie uznane ideały i systemy wartości, problemy lokalne oraz ogólnie sformułowane zadania zlecone, z których dekompozycji mogą wynikać cele, jeśli zostałyby przyjęte jako własne. Podobny zewnętrzny charakter jako źródło celów mają wymagania prawa i umów w dziedzinach związanych z rozwojem zrównoważonym, np. spełnienie wymagań dotyczących oczyszczania ścieków, udziału energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych itp.

W praktyce planistycznej źródłem celów bywa nieraz lista problemów widzianych jako negatywne cechy stanu obecnego. Taka metoda „odkrywania” celów ma oparcie w relacjach problemów i celów wskazywanych przez Alexandra (1992) i w definicji Chadwicka, według którego „Problem = cel + przeszkody w realizacji celu” (cyt. za Kozłowskim J., 1980, s. 105). Cele formułuje się nieraz dość mechanicznie jako przeciwieństwo problemów (Sartorius, 1993, Borys, 1998), m.in. w metodzie aktywnego planowania strategicznego (MAPS). Formułowaniu celów może też służyć macierz analizy strategicznej SWOT. Na tworzenie listy celów poprzez kreatywną analizę par czynników wskazuje m.in. Krupski (Zarządzanie, 1998) i Kot (2003). W praktyce planistycznej w najprostszej formie cele bywają wyprowadzane z samych list czynników rozwojowych, np. jako ograniczanie czynników negatywnych.

Podstawami dla określania celów polityki społeczno-gospodarczej miasta według Ossowicza (2003) mogą być analizy jakości życia, zasobów i uwarunkowań rynkowych (te ostatnie w podejściu marketingowym poprzez określenie ofert przestrzennych)⁷⁹⁾. Z drugiej strony autor wskazuje uwarunkowania polityczne wyboru celów i wolę społeczności lokalnej jako ich źródło oraz zwraca uwagę, że „Z punktu widzenia metodologicznego cel główny⁸⁰⁾ jest założeniem aksjologicznym i nie musi mieć żadnego uzasadnienia” (Ossowicz, 2003, s. 38). „Część celów głównych w polityce długoterminowej określa się nie na drodze żmudnej dedukcji, lecz w akcie twórczym. Podobnie, decyzje o ich włączeniu do realizacji (...) Decyzje takie wymagają prowadzenia szerokich analiz, lecz analizy te są ich następstwem, a nie źródłem przesłanek ich podjęcia”⁸¹⁾ (Ossowicz, 2003, s. 56).

Istotne w aspekcie metodycznym są **cechy celów**. Według Kota (2003) cele strategiczne muszą być: wewnętrznie zgodne, zrozumiałe, jednoznaczne, określone w czasie, mierzalne, ambitne, ale jednocześnie realne do osiągnięcia. Część tych cech zawiera angielski akronim SMART utworzony od słów: *Specific* – specyficzny, *Measurable* – mierzalny, *Achievable* – osiągalny (albo *Agreed* – uzgodniony), *Relevant* – relewantny, istotny dla sprawy (albo *Realistic* – realistyczny), *Timed* – umiejscowiony w czasie (Borys, 1998)⁸²⁾. Cechy te, rekomendowane w planowaniu strategicznym w firmach i w jednostkach teryto-

⁷⁹⁾ Autor analizuje też możliwość wykorzystania modelu input-output jako podstawy formułowania celów, testowania celów ilościowych i sprawdzania kompletności zbioru celów. Przydatność modelu jest tym większa, im bardziej domknięty jest badany obszar, a więc większa dla całego obszaru metropolitalnego, niż miasta.

⁸⁰⁾ Czyli celów, których osiągnięcie nie służy lub tylko częściowo służy osiągnięciu innych celów, w odróżnieniu od celów operacyjnych, których osiągnięcie służy wyłącznie do osiągania celów głównych lub innych celów operacyjnych. Tak rozumiane cele główne Ossowicz (2003) odnosi do planowania strategicznego (odpowiadają one wówczas pojęciu celów strategicznych) i średniookresowego planu polityki społeczno-gospodarczej.

⁸¹⁾ Jako przykłady autor wymienia bardzo konkretne decyzje o: budowie parku rozrywki, ubieganiu się o organizację wystawy światowej. Mają one niewątpliwie znaczenie strategiczne, ale nie zachowują neutralności względem rozwiązania i według niektórych poglądów nie są to cele strategiczne, lecz przedsięwzięcia, zadania, cele operacyjne służące realizacji innych celów.

⁸²⁾ Zastępując *relewantny* przez *akceptowalny* i zmieniając kolejność, utworzono polski odpowiednik akronimu: *Specyficzny, Mierzalny, Akceptowalny, Realistyczny, Terminowy* (Borys, 1998).

rialnych, odnoszą się w pełni do celów operacyjnych (Planowanie, 1997, Kot, 2003 – rys. 4.4). Gordon (1998), powtarzając niektóre z tych cech, listę cech celów strategicznych uzupełnia o: *nieliczne, niezbyt szczegółowe i niemierzalne*. Kontrowersyjną cechą jest zatem mierzalność (problem ten analizuje się w punkcie 1.4.5). Jako cecha celów podawana jest też neutralność względem rozwiązania. W praktyce planowania strategicznego gmin ta ostatnia cecha spełniana jest nie zawsze, mierzalność – najrzadziej. Umieszczenie celów w czasie sprowadza się do ich podziału na długo-, średnio- (czasem i krótko-) okresowe, a najczęściej nie występuje, co koresponduje z ogólnością utrudniającą możliwość kontroli realizacji.

Na szczegółową **procedurę formułowania celów** wpływ ma autorstwo i organizacja pracy (jeden autor, kilku – według dziedzin, duży zespół w całości lub w grupach), wykorzystywane źródła oraz stosowane środki wspomagające. Obok formułowania misji i oceny ważności celów tu największą rolę ma do odegrania podmiot planu. W modelu uspołecznionym cele formułowane są z reguły w pracach warsztatowych. Rolą ekspertów i konsultantów jest organizacja procesu oraz troska o poprawność metodyczną zapisów, logikę i spójność treści.

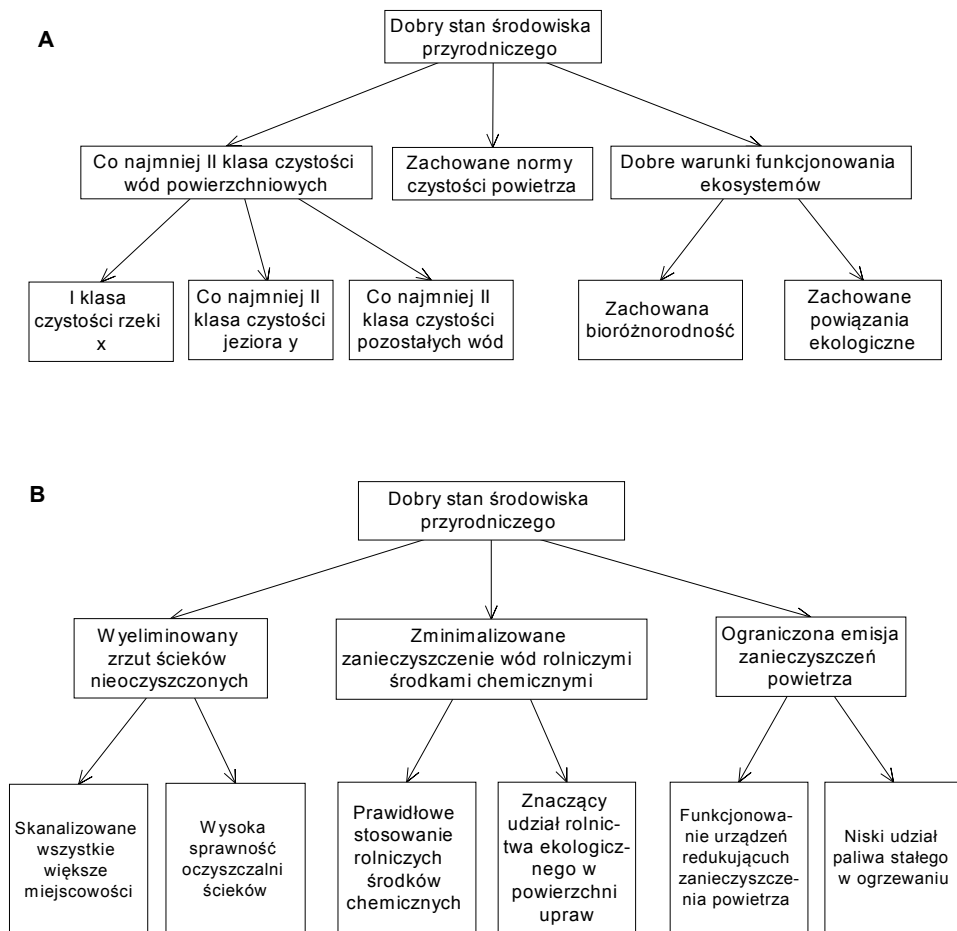
Uzasadnione jest traktowanie pierwszego formułowania celów jako wstępnego we wszystkich pracach zespołowych ze względu na dalej omówione zagadnienie poziomu celów, a w pracach zespołu nieprofesjonalnego również ze względu na dość częste błędy w formułowaniu celów. W drugim kroku jest niezbędna wówczas korekta ich zapisu. Najczęstsze błędy to formułowanie celów jako procesów lub działań, a nie stanów. Do częstszych błędów należy formułowanie celów zbyt konkretne (zadaniowe, operacyjne), niezachowujące neutralności względem rozwiązania, np. *utworzenie wyższej uczelni, budowa spalarni odpadów, zamiast dobra dostępność kształcenia na poziomie wyższym, znacząco mniejsza ilość składowanych odpadów*. Nieraz dopiero taka korekta wymusza właściwe sformułowanie celu neutralnego względem rozwiązania, np. jako odpowiedź na pytanie *po co?*. Takie zabiegi korygujące należą już do następnego kroku – porządkowania celów.

Cele wstępnie sformułowane mają często różny poziom ogólności, zwłaszcza jeśli formułowane były przez różne osoby czy grupy osób odrębnie dla poszczególnych dziedzin, a tak nieraz jest, zarówno w pracach eksperckich, jak i warsztatowych. Dlatego potrzebne jest **porządkowanie celów – hierarchizacja logiczna** ich zbioru, którą w odróżnieniu od hierarchizacji ważności można nazwać strukturalizacją. Pierwszym jej krokiem jest ustawienie celów na odpowiednich poziomach, następnym – uzupełnianie każdego poziomu o brakujące cele. Może też mieć miejsce rezygnacja z niektórych poziomów. Wynikiem jest najczęściej tzw. „drzewo celów” (odwrócone). Są dwa sposoby formułowania celów niższego poziomu, odgrywające różną rolę w procesie planowania (rys. 5.1):

- dekompozycja (segmentacja) celów w obrębie tej samej dziedziny (służyć one mogą omówionej dalej konkretyzacji wyrażającej cele jakościowe w sposób umożliwiający kontrolę realizacji),
- poszukiwanie celów niższego poziomu jako tych, które mogą przyczynić się do osiągnięcia celu strategicznego.

Pierwszy sposób jest na tym etapie bardziej właściwy, choć w literaturze jako przykład hierarchizacji celów przeważnie spotyka się drugi, oparty o zależności przyczynowo-skutkowe (Zieleniewski 1982, Malisz, 1984, Polski, 1993, Borys, 1998, Markowski, 1999). W drugim sposobie cele niższego poziomu określają sposoby (środki) osiągania celów strategicznych, ich formułowanie stanowi zatem element następnej fazy planistycznej, a przy dużej konkretyzacji – planowania operacyjnego. Poziomy celów rozróżnia się naj-

częściej nazwami: główne (generalne, podstawowe) i szczegółowe (cząstkowe), czasem numeracją (cele I, II poziomu lub rzędu).



Rys. 5.1. Sposoby budowy „drzewa celów”: A – przez dekompozycję, B – przez zależności przyczynowo-skutkowe

Kozłowski J. (1980) zwraca uwagę, że przy dekompozycji niektóre cele mogą być formułowane dowolnie („z wyboru”), przez co wymagają arbitralnych decyzji, niektóre są zdeterminowane przez obiektywne uwarunkowania (np. parametry rzeki warunkujące możliwości do przyjęcia ładunek zanieczyszczeń jako konsekwencja celu wyższego poziomu określającego klasę czystości rzeki).

5.4.2. Analiza zależności między celami

Niesprzeczność planu Kotarbiński (1961) uważa za minimum spójności (konsekwencji) jako cechy dobrego planu. Jest ona tym większa, im bardziej składniki planu sobie pomagają i im mniej przeszkadzają. Wynika z tego wymóg co najmniej niesprzeczności

celów planu, a pożądane jest ich wspomaganie się. Wynika też ono z zasad rozwoju zrównoważonego, takich jak: harmonizowanie sfer rozwoju, w tym wiązanie celów oraz dostrzeganie i wykorzystywanie ich współzależności. Stąd waga, jaką ma analiza zależności między celami. Rodzajem zależności jest zgodność celów, w przypadku celów stopniowalnych polegająca na tym, że zwiększenie stopnia osiągnięcia jakiegoś celu pociąga za sobą zwiększenie stopnia osiągnięcia innego celu (Zieleniewski, 1982)⁸³). Jeśli między takimi celami zachodzi relacja przyczynowa, jeden cel jest lub może być potraktowany jako środek do drugiego. Jeśli relacja przyczynowa nie zachodzi⁸⁴), można doszukiwać się wspólnej przyczyny. W planowaniu rozwoju zrównoważonego taką wspólną przyczyną mogą być bardzo pożądane działania dające efekty synergiczne, prowadzące do osiągania wielu celów. Rodzajem zgodności celów jest wspomaganie, które „oznacza, że dany cel (...) A może być osiągnięty tylko po (następstwo) lub wraz z (korelacja) realizacją celu (...) wspomagającego B” (Ossowicz, 2003, s. 63). Przypadki, w których brak realizacji celu B uniemożliwia osiągnięcie celu A, autor nazywa wspomaganiami pełnymi, przypadki zaś, w których powoduje zmniejszenie zakresu osiągnięcia celu A – wspomaganiami niepełnymi. Zależność celów może też mieć charakter konfliktu. W jego ramach Zieleniewski (1982) rozróżnia:

- wykluczanie się celów, gdy osiągnięcie w jakimkolwiek stopniu jednego celu uniemożliwia jakimkolwiek stopniem osiągnięcie innego celu; taki przypadek jest niedopuszczalny, a jeśli zaistnieje, należy wyeliminować jeden z celów;
- niezgodność (sprzeczność) celów stopniowalnych w tym znaczeniu, że podwyższenie stopnia osiągnięcia jednego celu oznacza obniżenie stopnia osiągnięcia innego.

Niezgodność celów współrzędnych zachodzi m.in. zawsze wtedy, gdy ich realizacja wymaga zużywania lub absorbowania tych samych ograniczonych zasobów. Problem sprowadza się wówczas do optymalnego podziału zasobów między poszczególne cele. Określając cele jako konfliktowe, należy przeanalizować, czy konflikt wynika z samych celów, czy z często stosowanych sposobów ich osiągnięcia i czy możliwe są sposoby osiągnięcia tych celów niekonfliktowe albo mniej konfliktowe.

Narzędziem analizy zależności między celami bywa macierz kwadratowa, w której dla poszczególnych par celów oznacza się charakter zależności: wspomaganie (zgodność), neutralność albo konflikt (niezgodność bądź wykluczanie się). Według Kota (2003) macierz może zawierać uporządkowane cele różnych poziomów, w tym operacyjne, oraz cel testujący wyrażający politykę rządową lub regionalną, umożliwiający ocenę zgodności (niesprzeczności) z nią celów strategicznych gminy. Innym sposobem analizy oraz ilustracji zależności między celami są grafy (Ossowicz, 2003) oraz schematy blokowe, których przykładem jest rys. 5.2.

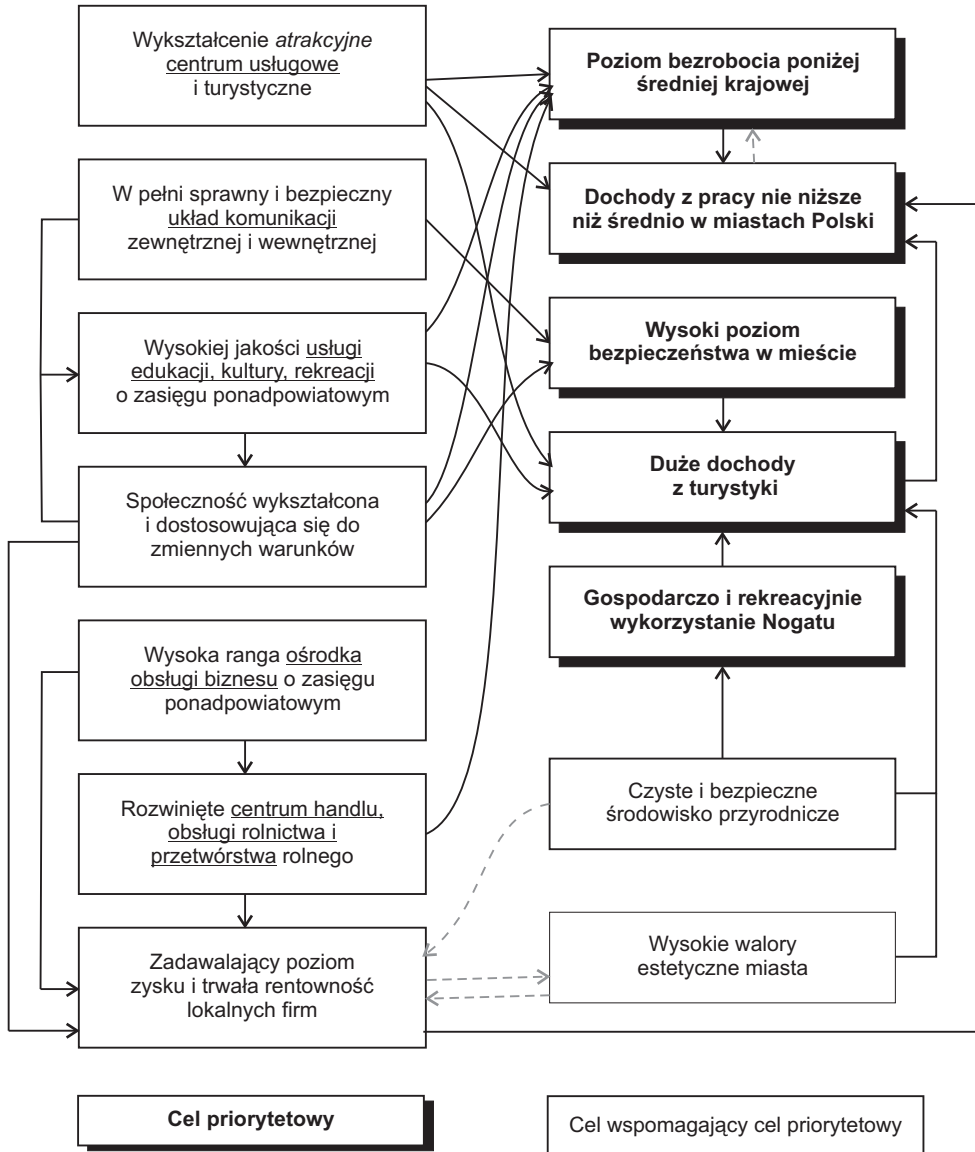
Podobnie jak analiza strukturalna między czynnikami, tak i analiza zależności między celami pozwala wyodrębnić grupy celów odgrywających w ich systemie różne role. Ossowicz (2003) wskazuje cele:

- silnie warunkujące osiąganie innych celów, same słabo uwarunkowane przez inne cele,
- silnie uwarunkowane przez osiągnięcie innych celów,

⁸³) Autor podaje też przykłady, jak przekształcenia sformułowań mogą cele niestopniowalne zmienić na stopniowalne.

⁸⁴) Zieleniewski (1982) takie cele zgodne nazywa współrzędnymi. Dychotomiczny podział na tak rozumiane cele współrzędne i cele, między którymi zachodzi relacja przyczynowa, jest jednak mało przydatny w praktyce wobec dalej opisywanej relacji wspomaganie się celów znajdujących się na tym samym poziomie.

- silnie warunkujące osiągnięcie innych celów i same silnie uwarunkowane przez inne cele,
- słabo powiązane z innymi.



Rys. 5.2. Przykładowy schemat blokowy ilustrujący zależności między celami

Źródło: Strategia, 2000c

5.4.3. Hierarchizacja ważności celów

Do najważniejszych strategicznych rozstrzygnięć należy ustalenie hierarchii ważności celów. Wynika z niej, który cel będzie ważniejszy, jeśli nastąpi konflikt między możliwościami ich realizacji (Oblój, 2007). W doborze celów i ich hierarchii wyraża się istota strategii. Ze wszystkich kroków procedury planistycznej ten w największym stopniu przypisany jest podmiotowi planu. Hierarchia celów wyraża jego wolę i system wartości. Udział ekspertów jest tu najmniejszy, ale pożądany, głównie dla zapewnienia poprawności metodycznej prac⁸⁵⁾. Politycy nieraz niechętni są hierarchizacji w obawie przed narażeniem się grupom interesu, których cele uzyskują niższą rangę.

Hierarchizacja celów z punktu widzenia ważności polega najczęściej na podziale ich zbioru na 2–3, czasem 4 grupy, np.: cele priorytetowe, inne cele ważne, cele drugorzędne lub tym podobne. Jeżeli stosuje się metodę ilościową (choćby punktację), powstaje lista rankingowa jako podstawa powyższego podziału. Czasem cele najniższej rangi bywają wyłączone ze zbioru celów strategicznych. Podejmowanie ostatecznej decyzji o hierarchii celów, tak jak o całej strategii, należy do władz gminy. Zadaniem planowania jest przygotowanie propozycji. W pracy grupowej i w szerszych konsultacjach (np. poprzez rozsyłanie lub drukowanie w prasie ankiet) nieraz stosuje się metodę punktacji, dobierając takie jej zasady, aby wymusić koncentrację punktów na celach uznanych za najważniejsze. Ossowicz (2003) opisuje metodę hierarchizacji celów poprzez nadawanie im wag przebiegające dwufazowo: najpierw rozdział pewnej puli punktów na podstawowe założenia strategiczne (np. podniesienie jakości życia, wzmacnianie zasobów), następnie rozdział na poszczególne cele w zależności od stopnia, w jakim dany cel przyczynia się do realizacji danego założenia. Noworól (1998) za najlepszą metodę hierarchizacji celów ogólnych powiązanych z misją uważa uzyskiwanie konsensusu w trakcie sesji strategicznej; metody systemowe uznaje za bardziej stosowne dla niższych szczebli planowania. Kot (2003) wskazuje macierz celów służącą analizie zależności między nimi jako narzędzie ułatwiające ich hierarchizację na bazie liczby związków z innymi celami lub wpływu na ich osiągnięcie.

Logika uzasadnia dokonywanie pierwotnej hierarchizacji celów na bazie hierarchii wartości i uwzględnianie zależności między celami w ostatecznej hierarchizacji, tak aby cele, których osiągnięcie przyczynia się mocno do osiągnięcia celu wysokiej rangi, też awansowały w randze. Metodę ilościową uwzględniania takich zależności opisuje Ossowicz (2003). Polega ona na systemie przepływów pomiędzy celami części wartości pierwotnie przyznanych wag, poprzez iteracyjne obliczenia na specjalnie skonstruowanej macierzy. Metoda uwzględnia nie tylko bezpośrednie, ale i pośrednie powiązania między celami i pozostawia każdemu celowi część wartości wagi niejako „dla samego siebie”.

5.4.4. Cele w planowaniu przestrzennym – kryteria kształtowania struktur przestrzennych

W planowaniu przestrzennym gmin na poziomie strategicznym (obecnie *studium uikzp*) korzysta się z celów planu strategicznego (kompleksowego), czasem przekładając je na kryteria kształtowania struktur przestrzennych bądź formułuje specjalnie cele prze-

⁸⁵⁾ Janikowski (2006) wskazuje kilka eksperckich metod (analiza kosztów-korzyści, analiza i ocena wielokryterialna, analiza i ocena ryzyka), które mogą być wykorzystywane do hierarchizacji celów, jednak niezbyt akceptowalnych przez interesariuszy jako nie zawsze przejrzystych, nadto właściwych bardziej dla poziomu operacyjnego niż strategicznego.

kształceń przestrzeni. Spotyka się też cele w odrębnym dokumencie wspólne dla strategii i studium (Studium, 1996).

Jako ogniwo pośrednie między formułowaniem celów a projektowaniem wymienia się w literaturze dotyczącej metod planowania przestrzennego formułowanie kryteriów kształtowania struktur przestrzennych (np. Kołodziejski, 1991). Kochanowski (1978) pisze o potrzebie określania mierzalnych kryteriów realizacji celów, gdy te sformułowane są jako niewymierne cele-wartości. Poniżej podaje się przykłady kryteriów kształtowania struktur przestrzennych w różnych typach systemów przestrzennych. Niemal w każdym typie mogą wystąpić takie kryteria, jak:

- Zachowanie ciągłości i zwartości terenów osnowy ekologicznej.
- Ograniczanie potrzeb przewozowych.
- Koncentracja celów ruchu.

W skali dużego miasta mogą to być przykładowo kryteria:

- Co najmniej 80% relacji dom-praca nieprzekraczających 45'.
- Z terenów mieszkaniowych nie dalej niż 15' dojazdu pieszego do zwartych kompleksów zieleni publicznej o powierzchni minimum 3 ha.

W miastach różnej skali może to być:

- Różnicowanie form zabudowy.
- Indywidualizacja przestrzeni zapewniająca lepszą orientację.
- Czytelność systemu przestrzeni zielonych.
- Ciągłość przestrzeni publicznych integrujących poszczególne części miasta (Studium, 2000).

W gminie wiejskiej mogą wystąpić np. kryteria następujące:

- Koncentracja zabudowy w miejscowościach posiadających szkołę podstawową.
- Zachowanie zwartości układów przestrzennych wsi.

Niektóre takie kryteria mogą służyć budowie modeli struktur przestrzennych i następnie planowaniu tych struktur jako tworzywa strategicznego planu przestrzennego. Bardziej szczegółowe kryteria mogą same w sobie stanowić treści na poziomie strategicznym. Taki charakter mają niektóre z zasad równoważenia struktur zurbanizowanych wymienionych przez Baranowskiego (2001):

- Pierwszeństwo racjonalizacji wykorzystania już zainwestowanych przestrzeni miejskich przed ekspansją terytorialną.
- Dążenie do wielofunkcyjności poszczególnych obszarów w celu zmniejszenia potrzeb przewozowych.
- Łączenie funkcji komplementarnych, m.in. poprzez politykę lokalizacyjną redukującą potrzeby transportowe, umożliwiającą uzupełnianie się sposobów wykorzystania terenu oraz technologii produkcyjnych lub komunalnych (np. wykorzystanie ciepła odpadowego, odpadów poprodukcyjnych, skojarzone technologie).

Jeśli zasady takie sformułowane są jako stany do osiągnięcia lub zachowania, mogą być uważane za cele szczegółowe – podstawa do definiowania przedsięwzięć lub zadań. Kryteria sformułowane jako działania (*ograniczanie, wzbogacanie, ...*) mają charakter zasad (wytycznych) polityki przestrzennej i jako takie mogą stanowić część treści *studiów uikzp* i ich przyszłych odpowiedników – konkretyzowanych następnie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, ewentualnie w innych planach operacyjnych.

5.4.5. Problemy metodyczne i analiza możliwości ich rozwiązania

W rozdziale 1. wskazano następujące problemy, których rozwiązywanie dotyczy m.in. zagadnień celów:

- niedostateczna reprezentacja wartości, interesów i celów ekologicznych oraz związanych z wartościami kulturowymi, w tym brak reprezentantów przyszłych pokoleń,
- możliwa niezgodność między właściwą dla rozwoju zrównoważonego harmonizacją a właściwą dla strategii koncentracją zamierzeń, wysiłków i zasobów, skłaniającą do selekcji i hierarchizacji celów,
- ogólność planowania strategicznego ułatwiająca podejmowanie decyzji zwłaszcza na poziomie celów, ale odsuwająca ujawnianie się konfliktów.

Ostatni problem analizowany jest w następnym rozdziale, gdyż dotyczy również projektowania. Są też problemy o charakterze wątpliwości i dylematów metodycznych oraz trudności w procesie formułowania celów, np. w ocenie i wyrównywaniu poziomów ogólności przy tworzeniu „drzewa celów”, jak też problemy związane ze wskazywanymi już błędnie formułowanymi treściami (mieszanie celów ze sposobami ich osiągnięcia) oraz nadmiernym poszerzaniem zakresu celów. Niektóre problemy wynikają z dokumentowanej w literaturze różnicy poglądów co do mierzalności celów oraz sposobów i stopnia ich konkretyzacji. Część problemów można wyrazić przez pytania:

- Jaki powinien być zakres celów – w jakim stopniu dostosowany do kompetencji podmiotu planu?
- Jak wyrażać cele „z natury” niemierzalne?
- Jak pogodzić postulat niewielkiej liczby celów z taką ich treścią, by wyrażała istotę strategii, a nie ogólności?
- Czy uzasadnione jest formułowanie celów oczywistych?
- Czy zróżnicowanie scenariuszy, zwłaszcza uwarunkowań, powinno znaleźć odbicie w zróżnicowaniu zbiorów celów?

Rozwiązania powyższych problemów nie ułatwia analiza praktyki, obfitującej w błędy. Zawodzi też analogia do planowania strategicznego w firmach, gdyż tam horyzont jest krótszy i dominują cele ilościowe⁸⁶.

Problem **mieszania celów ze sposobami ich osiągnięcia** (uznawanie za cele działań lub przedsięwzięć) wynika z niedostatecznej znajomości pojęć i reguł metodycznych planowania. Problem wydaje się najłatwiejszy do rozwiązania poprzez edukację, właściwą moderację (zadawanie pytań *po co?*) oraz ukazywanie powiązań między celami i sposobami ich osiągnięcia za pomocą grafów. Podobne sposoby mogą przeciwdziałać **poszerzaniu zakresu celów** – dodawaniu celów pozornie tylko powiązanych z misją, a dotyczących rutynowych zadań administracji, wśród których giną „cele wymagające autentycznej i nieszablonowej koncentracji wysiłków” (Noworól, 1998, s. 90). Schematy (grafy – „drzewo celów”) mogą też pomóc w ocenie i wyrównywaniu poziomów ogólności celów.

Odpowiedź na pytanie o **zakres celów** jest zarazem określeniem zakresu planu strategicznego⁸⁷. W związku z zakresem celów pojawia się nieraz pytanie o wymóg ich zgodno-

⁸⁶ Np. jeden cel główny – zmienna optymalizowana w modelach matematycznych, a inne cele traktowane jako zmienne stanowiące ograniczenia. Cele strategiczne traktowane też bywają jako mierniki przewagi w danej domenie strategicznej pełniące funkcje kamieni milowych w procesie kontroli poziomu realizacji strategii (Obłój, 2007).

ści z kompetencjami planu i jego podmiotu. Według Kochanowskiego (1978) cele planu (zagospodarowania przestrzennego układu osadniczego) nie powinny wykraczać poza kompetencje jego podmiotu ani poza problemy, które rozwiązać może dany plan. Stosowanie tej zasady byłoby jednak przedwczesne w tej fazie w planowaniu strategicznym. Do jego cech należy bowiem poszukiwanie sposobów rozwiązania problemów, także nierutynowych, i orientacja na otoczenie, w tym możliwość włączania podmiotów zewnętrznych w przyczynianie się do osiągania celów. Markowski (1999) stwierdza, że władze nie formułują celów w zakresie, w jakim brak jest, czy raczej nie widzą, narzędzi oddziaływania, nie chcąc pokazywać swojej słabości. W planowaniu strategicznym, którego cechą jest rozwiązywanie nierutynowych problemów, niedostatek dostrzeganych narzędzi nie powinien zwalniać od formułowania celów, a następnie poszukiwaniu sposobów ich osiągnięcia.

Sprzeczność między **harmonizacją** właściwą dla rozwoju zrównoważonego a **selekcją i hierarchizacją** celów właściwą dla strategii jest w dużym stopniu pozorna. Warunkiem harmonii nie jest bowiem objęcie strategią i jej celami wszystkich dziedzin. Harmonizacji sprzyja koncentracja na dziedzinach najbardziej zaniedbanych i na celach silnie warunkujących osiągnięcie innych celów. Cele zależne od nich mogą już być osiągnięte niejako samoczynnie. Cele strategiczne nie muszą dotyczyć dziedzin, którym do funkcjonowania i rozwoju wystarczy rynek lub rutynowe działania administracji. Warunkiem harmonizacji według zasad rozwoju zrównoważonego jest społecznie zaakceptowana równorzędność celów w sferze: społecznej, ekonomicznej i ekologicznej, co dla hierarchizacji oznacza, że w każdej z tych sfer muszą być cele o wysokim priorytecie. Wynikają stąd wnioski co do metod, dotyczące formułowania celów według tych trzech sfer oraz uspołecznienia, w tym konsultacji zbioru i hierarchii celów.

Kolejny problem dotyczy **liczby celów**. Jest częścią szerszego problemu **struktury zbioru** celów i wiąże się z zakresem celów i ich ogólnością. Powszechny jest pogląd, że celów strategicznych nie powinno być zbyt wiele (Gordon, 1998), aby tkwiły w świadomości decydentów. Według Noworóla (1998) przekroczenie liczby 10 celów zmniejsza ich wyrazistość. Problem polega na tym, że liczbę celów można zmniejszać przez zwiększanie poziomu ogólności (również zmniejszając wyrazistość) bądź węższy zakres strategii. Czysto redakcyjne łączenie celów w jednym haśle bez uogólnienia ich treści jest błędem zasygnalizowanym już, dość częstym w praktyce. Tylko pozornie zmniejsza to liczbę celów, a utrudnia pracę na ich zbiorze, np. analizę zgodności i hierarchizację. Liczbę celów ograniczyć może po hierarchizacji rezygnacja z celów uznanych za mniej ważne. Zbytnia ogólność celów skłania do tworzenia niższego ich poziomu, co może doprowadzić do struktury trójpoziomowej (cele główne, podstawowe i szczegółowe) i postawienie pytania, dla którego poziomu ustalać hierarchię ważności celów. Na liczbę poziomów celów wpływa zapotrzebowanie na cele najniższego poziomu i ich charakter (konkretyzujące cele strategiczne bądź określające sposób ich osiągnięcia, co wiąże się z metodami stosowanymi w następnej fazie). Wielość poziomów celów niekorzystnie wpływa na percepcję. Większą ich liczbę można dopuścić dla najwyższych poziomów, jako pewnego rodzaju nadbudowę złożoną z niewielu celów. Cele takie mają znaczenie porządkujące, dydaktyczne i uzasadniające – systematyzują zbiór celów podstawowych, wiążą je z misją lub z celami-wartościami, nie raz same są nimi, ale nie wnoszą nowych treści. Często są to cele uniwersalne dla wszystkich obszarów, np. wymieniane przez Borysa (1998) tzw. bezpośrednie cele ekorozwoju w każdej z pięciu sfer (ład ekologiczny, ład przestrzenny itd.). Czasem formułuje się jesz-

⁸⁷⁾ Po zawężeniu zakresu poprzez koncentrację na tym, co dotyczy rozwoju, a nie działań rutynowych, tu może nastąpić kolejne zawężenie związane z wyborem tzw. domeny. Ostatnie zawężenie nastąpić może po określeniu ważności celów, poprzez uznanie za strategiczne tylko celów ważniejszych.

cze jeden cel nadrzędny, niekiedy utożsamiany z misją. Wiąże się z tym problem formułowania celów zbyt ogólnych i oczywistych. Zipser (1999) nie widzi takiej zasadności i wytyka częsty brak celów stanowiących jego zdaniem istotę strategii, np. etapowych, określających drogę do sukcesu⁸⁸). Posługiwanie się celami bardzo ogólnymi bywa zasadne w sygnalizowanej roli porządkującej i dydaktycznej, np. w planowaniu rozwoju zrównoważonego – w roli celów definiujących ten rozwój, dla uświadomienia jego istoty i świadomej akceptacji tych celów jako punktu odniesienia dla wyprowadzania logicznych konsekwencji i odwoływania się w sytuacjach konfliktowych.

Kwestia mierzalności celów strategicznych ujmowana jest w teorii różnie. Według Gordona (1998) cele strategiczne powinny być niemierzalne. Dembowska (1978) odróżnia w planowaniu przestrzennym cele główne sformułowane nieoperacyjnie, tj. nieskwantyfikowane i nieumiejscowione w czasie od celów pośrednich. Noworól (1998) wymaga parametryzacji celów strategicznych, czyli stosowania mierników, np. jako wskaźników opisujących standardy życia w mieście, definiowane na bazie wskaźników oceniających stan istniejący. Jako powód unikania parametrów wskazuje obawę polityków przed konsekwencją ich nieosiągnięcia. Są jednak i merytoryczne przyczyny częstego braku parametryzacji celów. Są nimi dwa rodzaje trudności. Jedną z nich jest trudność wyrażenia celu powodowana przez niemierzalny (jakościowy) charakter wielu zjawisk. Wymóg mierzalności zastępuje się nieraz możliwością kontroli realizacji⁸⁹). Ale i spełnienie tej cechy bywa trudne, wymaga komentarza, opisu lub przełożenia na cele szczegółowe lub kryteria, np. kształtowania przestrzeni. Możliwe jest też takie sformułowanie celu, aby mimo braku miary można było stwierdzić, czy cel został osiągnięty. I tak np. osiągnięcie celu *dostępność mieszkań na poziomie społecznie akceptowanym* może zostać zweryfikowane poprzez przeprowadzenie odpowiedniego badania socjologicznego. Druga trudność dotyczy określania stanów realnie możliwych do osiągnięcia, zwłaszcza w odległym okresie. Dotyczy wszystkich celów wyrażonych w sposób możliwy do kontroli realizacji. Jednym z możliwych podejść jest określanie stanów pożądaných do osiągnięcia jako wyraz woli podmiotu, wraz z postawieniem zadania doboru środków w dalszym toku planowania strategicznego bądź dopiero operacyjnego. Można to uznać za właściwe we wstępnym formułowaniu celów, a mniej racjonalne jako wynik procesu planistycznego. Omawianą trudność mogą zmniejszyć – równoległe do nurtu formułowania celów – studia nad przyszłością, jeśli ich przedmiotem jest prognozowanie dla wstępnie sformułowanych celów stanów możliwych do osiągnięcia. Stany te mogą być różne w warunkach różnych scenariuszy, co stawia problem scenariuszowego różnicowania celów. Innym podejściem jest bezterminowe formułowanie celów nawiązujące do poglądu Jantscha, iż planowanie strategiczne stawia cele wykraczające poza okres objęty planem (Gościński, 1982).

Rozważając problem wpływu zróżnicowania **scenariuszy**, zwłaszcza uwarunkowań, na **zróżnicowanie zbiorów celów**, należy zauważyć, iż niezależne od scenariuszy mogą być cele-wartości, choć i tu można dopuszczać ich scenariuszowe zróżnicowanie, zwłaszcza w odległej przyszłości. Cele strategiczne, jako uwzględniające problemy, powinny uwzględniać scenariuszowe zróżnicowanie przyszłych problemów, a więc też być scenariuszowo zróżnicowane. Różnice dotyczyć mogą też stopnia osiągnięcia celów. Część celów może być wspólna dla wielu scenariuszy, tak jak wspólna jest część problemów. Różnym

⁸⁸) Także Oblój (2007) uważa cele strategiczne za kamienie milowe na drodze do realizacji strategii.

⁸⁹) Ossowicz (2003) podaje kilka sposobów i przykłady definiowania celów przez określenie związanych z nimi rezultatów wyrażonych liczbowo albo opisem jakościowym, np. *rewitalizacja obszarów zabudowy XIX-wiecznej*. Są to cele planu średniookresowego, ale niektóre mogą być też przedmiotem planu strategicznego.

scenariuszom mogą odpowiadać nie tylko odmienne zestawy celów, ale i różne rangi używane przez cele powtarzające się w scenariuszach. W praktyce planistycznej scenariuszowe różnicowanie celów, jak i całej strategii, ma miejsce rzadko. Skomplikowałoby dalsze prace. Jest jednak pożądane i możliwe w pracy warsztatowej (np. każda grupa uwzględnia inny scenariusz). Uzmysłowanie sobie warunków scenariuszy sprawia nieraz uczestnikom trudność, ale i tak jest niezbędne, gdyż należy do istoty strategicznego myślenia.

5.5. Ocena metod

W tabelicy 5.1. zestawiono podstawowe przesłanki oceny metod w powiązaniu z wnioskami do metod, zasadami metodycznymi i konkretnymi metodami właściwymi do stosowania w nurcie formułowania celów, uzasadniając przez to ich stosowanie.

Na metodę formułowania wizji wpływ ma rola, jaką pełni ona w całej procedurze – czy jest tylko krokiem pomocniczym w rozbudzaniu wyobraźni i identyfikacji wartości, czy ma wartość samoistną jako początek formułowania treści strategicznych – wówczas powinna być spójna i uzgodniona. Im więcej takich treści, tym łatwiejsza późniejsza praca. Taka wizja wcześniej stworzona niesie niewielkie niebezpieczeństwo zbytniego przywiązania autorów do treści mniej istotnych, które mogą okazać się niewłaściwe ze względu na później sporządzoną diagnozę i studia nad przyszłością.

Wadą wielu misji często spotykanych w praktyce planowania strategicznego gmin jest zbytnia ogólność. Z kolei misje obszerne, bogate w treści, mają wartość głównie w procesie planistycznym, gorzej spełniając inne role. Dla procesu planowania wartość mają zwłaszcza misje zawierające istotne rozstrzygnięcia. Duże znaczenie ma ich szeroka konsultacja społeczna, zwłaszcza jeśli wiąże się z dokonywaniem wyboru.

Sposób formułowania celów jako przeciwieństwa problemów (zaczerpnięty z GOPP i MAPS) ma zalety ze względu na prostotę. Wadą jest zbytni schematyzm, brak długookresowego spojrzenia, brak pozytywnych źródeł celów (wartości)⁹⁰⁾ i pewna metodyczna niestosowność, aby struktura aktualnych problemów decydowała o strukturze celów dla długiego okresu. Uzasadnia to traktowanie tej metody jako właściwej dla planowania średniookresowego, a w planowaniu strategicznym – jako co najwyżej uzupełniającej, np. dla sprawdzania kompletności listy celów.

Błędem jest łączenie celów współrzędnych, pozornie zmniejszające ich liczbę, ale utrudniające analizy ich zbioru (analizę zgodności i hierarchizację). Podobnym i nierzadkim błędem jest formułowanie celów jako złożonych haseł zawierających cele powiązane przyczynowo lub cele i sposoby ich osiągnięcia⁹¹⁾.

Wstępne formułowanie celów przez różnych autorów skutkuje zróżnicowanym poziomem ogólności celów. Jest cechą tego sposobu, a nie błędem, ale wymusza korektę zbioru celów. Błędem jest brak korekty i zróżnicowany poziom ogólności celów na ich ostatecznej liście. Wskazuje to na większą efektywność jednolitego autorstwa (indywidualnego lub zbiorowego) całego zbioru celów, eliminującego potrzebę wyrównywania ich poziomu ogólności.

⁹⁰⁾ Ujawnionych *expressis verbis*. Tkwią one są w podświadomości i wpływają na odczuwanie problemów.

⁹¹⁾ Na błędy takie zwraca uwagę m.in. Borys (1998). Do ich upowszechnienia przyczyniły się reguły sporządzania dokumentów w procedurach pozyskiwania środków na projekty współfinansowane z UE.

Tablica 5.1

Ocena spójności metod w nurcie celów z podstawowymi przesłankami ich oceny

Źródło	Podstawowe przesłanki oceny metod	Metody, zasady metodyczne, rodzaje treści
s	Długookresowość (odległy horyzont czasu działań i wystąpienia ich efektów)	Długi horyzont celów Formułowanie wizji odległej przyszłości
z	„Długa fala” – długookresowe podejście do analizowania, planowania i urzeczywistniania celów rozwoju	
s	Bazowanie na wartościach	Określanie celów-wartości na początku procedury planistycznej
s	Normatywność (zmierzenie do osiągnięcia celów)	Kluczowa rola nurtu celów w całości procedury
s	Ogólność	Formułowanie systemu celów o różnym poziomie ogólności, konkretyzacji i horyzoncie (z konkretyzacją celów średnio- i krótkookresowych)
pr	Ogólność planowania strategicznego ułatwiająca dokonywanie wyborów, ale odsuwająca ujawnianie się konfliktów	
p	Specyfika podmiotu, wielopodmiotowość	Stosowanie analizy podmiotowej
p	Konfliktogenność	
s	Orientacja inne podmioty	
p	Złożoność procesów rozwojowych (wiele podsystemów, mających różną naturę)	Systemowe podejście do formułowania celów
s	Konsekwencja (konsekwentny układ, wzajemne wspieranie się działań)	
t	Niesprzeczność, spójność	Analiza współzależności i zgodności celów
z	Harmonizowanie sfer rozwoju: w każdej ze sfer cele na poziomie akceptowalnym, równorzędne traktowanie celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, wiązanie ich, jednoczesna realizacja	Uspołecznienie procedury planistycznej (włączenie reprezentantów kluczowych podmiotów i grup interesów, w tym organizacji ekologicznych i ekspertów, szeroka konsultacja celów)
pr	Niedostateczna reprezentacja wartości, interesów i celów ekologicznych oraz związanych z wartościami kulturowymi, brak reprezentantów przyszłych pokoleń	Podział na cele: społeczne, ekonomiczne i ekologiczne
p	Konfliktogenność jako pochodna wielu innych cech	
s	Koncentracja zasobów i środków na ograniczonej wiązce zamierzeń	Hierarchizacja ważności celów (wraz z ich selekcją i ustalaniem priorytetów) Partycypacja Szerokie konsultacje społeczne
pr	Pewna sprzeczność ww. koncentracji opartych na wyborze (selekcji) z harmonizacją, równoważeniem	
p	Nadmiar formułowanych przez społeczność potrzeb i celów przy stałym deficycie środków na ich realizację	

Oznaczenia: z – zasady rozwoju zrównoważonego, n – przejawy i przyczyny jego niedostatku, p – cechy lokalnych systemów przestrzennych, s – cechy strategii i planowania strategicznego, pr – sytuacje problemowe

Źródło: opracowanie własne

Ogólne wyrażenie celu jakościowego niepozwalające na jednoznaczne stwierdzenie osiągnięcia jest uzasadnione, jeżeli różnicuje się poziom ogólności planu strategicznego, konkretyzując treści, w tym cele, dla bliższego okresu, dla którego formułowanie celów w sposób umożliwiający kontrolę realizacji jest łatwiejsze, niż dla okresu długiego.

Uzasadniona merytorycznie jest ilościowa metoda uwzględniania zależności między celami, np. opisana przez Ossowicza (2003), ale ograniczeniem jej stosowania, poza kosztem pracy ekspertów, jest konieczność ilościowego wyrażenia tych zależności, co jest trudne, wymaga ocen eksperckich nieraz arbitralnych, a dla celów jakościowych – arbitralno-intuicyjnych. Metoda ta jest bardziej właściwa w zastosowaniu do ustalania kolejności przedsięwzięć (do czego została pomyślana) na poziomie bardziej operacyjnym, niż strategicznym. Tym bardziej nie mają uzasadnienia prymitywne metody ilościowe uwzględniania zależności między celami w ich hierarchizacji, oparte na arbitralno-intuicyjnych założeniach i niepoprawnym algorytmie, a stwarzające pozór obiektywności.

Brak jest doświadczeń praktycznych w hierarchizacji zbiorów celów zróżnicowanych stosownie do scenariuszy uwarunkowań. Ze względu na trudność percepcji, dokonanie tego w ramach szerszej konsultacji jest mało realne, a przez węższe grono zespołu pracującego nad strategią – dość trudne, ale pożądanе.

5.6. Wnioski dotyczące doboru metod

Pożądanе jest rozpoczynanie procedury budowy planu strategicznego od identyfikacji wartości istotnych dla podmiotów, w czym przydatne są różne metody tworzenia wizji. Ten początek prac może przybrać formę szerszej analizy aksjologicznej, zawierającej też analizę podmiotową i prowadzącej do określenia domen rozwoju.

W planowaniu rozwoju zrównoważonego uzasadniony jest podział celów na społeczne, ekonomiczne i ekologiczne.

Zbiór celów strategicznych, nawiązujących do wartości i misji, powinien być tworzony z istotnym udziałem podmiotu planu, innych podmiotów, przy szerokiej konsultacji społecznej. Istotną rolę odgrywa analiza zależności między celami.

Cele powinny być zhierarchizowane pod względem ważności. Ostateczna hierarchizacja powinna uwzględniać zależności między celami.

W planowaniu strategicznym, którego cechą jest rozwiązywanie nierutynowych problemów, niedostatek dostrzeganych narzędzi nie powinien przedwczesnie zwalniać od formułowania celów, a następnie poszukiwaniu sposobów ich osiągnięcia.

Korzystne jest tworzenie systemu celów o różnym poziomie ogólności i różnym horyzoncie, z większą konkretyzacją celów średnio- i krótkookresowych.

W każdym wariancie prac, a uspołecznionym w szczególności, pożądanе jest eksperckie sprawdzanie kompletności zbioru celów i spójności z innymi elementami planu tak, by pole, dla którego brak celów, miało uzasadnienie w strukturze i hierarchii wartości, diagnozie i prognozach, konsultacjach i świadomie podjętych decyzjach.

Hierarchia celów może stanowić podstawę wariantowania strategii. Liczba wariantów powinna wówczas wynikać z potrzeby rozstrzygnięcia głównych dylematów rozwoju (Wysocka, 1998). Mogą one przybierać formę tzw. opcji (alternatyw), z których każdą na tym etapie reprezentowałyby odrębny system celów. Opcje mogą zarysować się jako wynik analizy zgodności celów i ich hierarchizacji, np. gdyby porównywalnie wysokie miejsca używały cele (tym bardziej spójne zbiory celów) niezgodne. Opcje takie mogą i powinny być poddane szerokiej konsultacji.

Rozdział 6

METODY PROJEKTOWANIA ROZWIĄZAŃ STRATEGICZNYCH

6.1. Składniki, zadania, ogólna procedura fazy

Zadaniem ostatniej fazy planowania strategicznego jest ustalenie sposobów osiągnięcia celów, zwanych w skrócie rozwiązaniami strategicznymi, strategiami, sposobami działania lub działaniami, mimo że nie zawsze ich istotą jest działanie. Może być nim zaniechanie działania, np. szkodliwego, lub wyłączenie jakiegoś zasobu z użytkowania. Ale i one wymagają pewnych działań podmiotu zarządzającego, np. sporządzenia planu zagospodarowana przestrzennego z zakazem zabudowy. **Sposób działania** to umyślny dobór zasobów i środków (czyli celów pośrednich) oraz zgodna z zamierzeniem kolejność ich stosowania (Zieleniewski, 1975). Sposoby te w planowaniu strategicznym mają różny poziom ogólności. **Na poziomie ogólnym** bywają określane jako:

- rodzaje i kierunki działań oraz podmioty i przedmioty, na które są one ukierunkowane,
- ogólne zasady postępowania,
- układ współdziałań podmiotowych,
- przewidywane do wykorzystywania zasoby oraz sposoby ich pozyskiwania, rozmieszczania, wykorzystywania i przekształcania.

Do zasobów należy też przestrzeń, dla której mogą być określane:

- sposoby wykorzystywania zasobów przyrodniczych i kulturowych, w tym stopień ewentualnego pozyskiwania, poziom ochrony, dopuszczalne przekształcenia,
- wykorzystywanie przestrzeni geodezyjnej jako miejsca lokalizacji,
- formułowanie zasad kształtowania struktur przestrzennych w wymiarze strategicznym.

Na poziomie konkretniejszym sposoby osiągnięcia celów określane są przez listy przedsięwzięć i polityk, często jeszcze w planowaniu strategicznym uzupełniane o dodatkowe informacje o nich, o różnym zakresie, często tym większym, im bliższego okresu dotyczą, od najbardziej podstawowych (realizowane cele, współdziałające podmioty, potrzebne środki i ich źródła, okres realizacji) po karty przedsięwzięć. Na poziomie tym ma też miejsce weryfikacja i konkretyzacja w planowaniu przestrzennym treści dotyczących przestrzeni sformułowanych ogólnie w kompleksowym planowaniu strategicznym. Następuje ich wkomponowanie w całość rozwiązań przestrzennych i uwzględnienie w dokumentach planistycznych. Nieraz sposoby osiągnięcia celów, dotyczące przestrzeni, formułowane zrazu ap przestrzennie, wymagają znalezienia lokalizacji z udziałem warsztatu planowania przestrzennego. Z kolei rozwiązania przestrzenne proponowane w ramach zmiany *studium uikzp* wymagają wkomponowania w strategię (posiadaną, aktualizowaną, tworzoną) poprzez powiązanie z celami i przełożenie na elementy planu działania (przedsięwzięcia i polityki), po dokonaniu oceny adekwatności do istniejących i przyszłych sytuacji problemowych oraz zgodności z celami i innymi elementami strategii. Z powyższego wynikają zalety równoległej procedury zmiany *studium uikzp* i tworzenia lub zmiany kompleksowe-

go planu strategicznego. Równoległość ułatwia też uwzględnienie w tworzonych rozwiązaniach aspektów przestrzennych:

- uwarunkowań przestrzennych, wśród których szczególne znaczenie dla rozwoju zrównoważonego mają rozpoznane w diagnozie warunki zachowania zasobów przyrodniczych i kulturowych,
- aktualnych i przyszłych czynników sytuacyjnych o charakterze przestrzennym.

Analogicznie, jak w metodologii projektowania technicznego, rozróżnić można dwie **metody projektowe** ze względu na **wzorzec poszukiwania rozwiązań**, zwane przez autorów strategiami:

- wyznaczania i oceny rozwiązań pojedynczych – projektowanie przez analizę kolejnych rozwiązań do znalezienia pierwszego wystarczająco dobrego (akceptowanego),
- wyznaczania zbiorów rozwiązań, ich oceny i wyboru najlepszego rozwiązania; odmianą tej strategii jest programowanie matematyczne (Sielicki i Jeleniewski, 1980).

W praktyce planowania strategicznego dominuje pierwsza metoda. Druga, częściej spotykana w planowaniu przestrzennym, a najpowszechniej w literaturze, odpowiada podejściu racjonalnemu szerokozakresowemu (RCP), które obejmuje: formułowanie alternatyw sposobów osiągnięcia celów, określanie i ocenę ich konsekwencji i dokonywanie wyboru (Brooks, 2002). W obu metodach występują te same składniki: generowanie rozwiązań i ich ocena. Ze względu na różny poziom ogólności rozwiązań generowanych w planowaniu strategicznym występuje też ich scalanie w spójną koncepcję. Literatura opisuje racjonalne, uporządkowane, oparte przeważnie na metodzie kolejnych przybliżeń **procedury formułowania** rozwiązań w planowaniu strategicznym gmin, najpierw np. jako kierunków działań lub luźnych pomysłów i koncepcji, następnie ocenianych, porządkowanych i łączonych w spójne zestawy (strategie, opcje), ze stopniową konkretyzacją treści, zwłaszcza dla bliższego okresu. Dokonywanie wyborów może mieć miejsce wielokrotnie, na różnych poziomach ogólności i kompleksowości: od pól działań przez pomysły po projekty (przedsięwzięcia) i od pojedynczych sposobów osiągnięcia celów po całościowe opcje strategiczne. Przykładem takiego stopniowego dokonywania wyborów na coraz to większym poziomie konkretyzacji jest przytoczona dalej procedura formułowania portfela projektów opisana przez Drobniaka i Frenkiela (2001). Zespół planistyczny dokonuje wyborów bardziej oczywistych, pozostałe – przeważnie sugeruje podmiotowi planu.

Ocenianie wynika nie tylko z potrzeby wyboru spośród wariantów alternatywnych. Takimi są często rozwiązania przestrzenne. Wśród działań – przeważają komplementarne. Oceny często służą ustalaniu kolejności działań oraz zapewnianiu jakości i spójności strategii. Spójność (niesprzeczność, a najlepiej wspomaganie się) działań z celami i innymi działaniami stanowi jedno z kryteriów ich doboru.

Proces projektowania strategii wymaga czasem wielokrotnego korygowania bądź formułowania nowych sposobów osiągnięcia celów, jeśli po dokonaniu ocen okazywać się będą nieakceptowane. Brak akceptacji może być wynikiem oceny jeszcze przez planistów-ekspertów, zespół w modelu uspołecznionym, władze, jak też oceny w szerokich konsultacjach.

Dla oceny spójności działań z celami i innymi działaniami potrzebne są prognozy ich wpływu na te cele i działania, np. poprzez scenariusze sprawdzające skutki. Ze względu na rolę oceniania i wielość stosowanych w nim kryteriów poświęcono mu odrębny podrozdział. Większość podrozdziałów poświęcono metodom generowania rozwiązań, analizując:

- metody ogólne,
- studia modeli i koncepcji jako jedną z metod poszukiwania rozwiązań zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego,

- projektowanie użytkownika i zagospodarowania przestrzeni na poziomie strategicznym,
- scenariusze jako metodę formułowania sposobów osiągnięcia celów i prognozowania skutków,
- metody związane z uwzględnianiem układu podmiotowego.

Ostatni podrozdział opisujący metody poświęcono strukturze i metodom zapisu planu strategicznego oraz formułowaniu strategicznych narzędzi zarządzania.

W praktyce planistycznej poziom uporządkowania i racjonalności procedury jest różny, nie zawsze przebiega w sposób usystematyzowany, częściej jako metoda prób i błędów niż kolejnych przybliżeń. Nie zawsze ma miejsce celowe wariantowanie jako zasada metodyczna poszukiwania najlepszych rozwiązań, co przyczynia się także do niedostatku ocen rozwiązań. Czasem są one wymuszone przez przypadkową alternatywność rozwiązań, co oznacza, że stosowanym wzorcem poszukiwania rozwiązań jest wyznaczanie i ocena rozwiązań pojedynczych. Nie zawsze analizowane i oceniane są powiązania między komplementarnymi działaniami.

6.2. Ogólne metody generowania rozwiązań strategicznych

Opierając się na doświadczeniach praktyki planistycznej i literaturze można w niżej podany sposób uporządkować metody poszukiwania rozwiązań strategicznych.

Najprostszy sposób, najczęściej stosowany zwłaszcza w pracach warsztatowych, polega na intuicyjno-kreacyjnym formułowaniu bezpośrednio z celów sposobów ich osiągnięcia. Mogą nimi być kierunki rozwoju (procesy, przedsięwzięcia bez względu na ich podmioty) bądź działania podmiotu strategii. Różnica ta nie zawsze w praktyce planistycznej jest uwidoczniata; w niektórych procedurach jest eksponowana przez odrębny krok formułowania kierunków rozwoju, nawet przed formułowaniem celów. Często sposoby osiągnięcia dotyczą celów szczegółowych. Proces dezagregacji celów, zwłaszcza na bazie zależności przyczynowo-skutkowych, też należy uznać za element metody, co wynika ze stwierdzenia Polskiego (1993a), iż strategię stanowi hierarchiczny układ celów.

W różnym stopniu wykorzystywane są jako pomoc wyniki poprzednich faz, np. wizja, listy problemów lub czynników sytuacyjnych, scenariusze uwarunkowań. Jest to podstawą wyróżnienia poniższych ścieżek metodycznych tworzenia cząstkowych rozwiązań.

Scenariusze uwarunkowań, jeśli zostały sformułowane, wykorzystywane bywają w różny sposób. Najprostszy i najczęściej spotykany sposób dotyczy scenariuszy brzegowych zagrożeń i szans. Polega na formułowaniu strategii z założenia uniwersalnej poprzez generowanie rozwiązań sprzyjających wykorzystaniu szans i przeciwdziałających zagrożeniom. Inny sposób uwzględniania scenariuszy uwarunkowań polega na formułowaniu dla każdego z nich odrębnej strategii, co najmniej jednej (niekoniecznie od razu pełnej, ale w pierwszym kroku, np. jako koncepcji różnych działań).

Dojrzały sposób przejścia z celów na kierunki rozwoju, a następnie prowadzące do nich sposoby działania podmiotu polega na konstruowaniu scenariuszy normatywnych antycypacyjnych z hipotezami działań sterujących. Pomocą mogą być: wizja, jeśli jest uzgodniona i spójna, gra uczestników oraz koncepcje modelowe, np. rozwoju alternatywnych typów działalności, o których mowa będzie dalej. Formułowanie działań strategicznych może też towarzyszyć przekształcaniu scenariuszy eksploracyjnych deskryptywnych w normatywne, w sposób opisany w podrozdz. 6.5. Dla każdego scenariusza uwarunkowań formułuje się co najmniej jeden scenariusz rozwoju. Elementy wspólne dla różnych scenariuszy i ewentualnie dla scenariuszy bardziej prawdopodobnych mogą służyć tworzeniu

podstawowego wariantu strategii, pozostałe – tworzeniu wariantów „na wszelki wypadek” do uruchamiania zależnie od uwarunkowań, które zaistnieją w przyszłości.

Jedna ze ścieżek bazuje na analizie strategicznej SWOT. W rzadko stosowanej właściwej formie korzysta z macierzy TOWS/SWOT bądź wyciągów z nich, zawierających pary powiązanych czynników. Polega na określaniu domen działalności (pól konkurencji) adekwatnych do najlepszego dopasowania czynników wewnętrznych z zewnętrznymi. Następnym krokiem jest określanie działań prowadzących do rozwoju wyznaczonych domen. Czasem krokiem pośrednim jest analiza liczby związków między czynnikami w poszczególnych ćwiartkach macierzy i na tej podstawie określanie typu strategii jako np.: agresywnej, konserwatywnej, konkurencyjnej bądź defensywnej (Planowanie, 1993). Rzadko uwzględnia się przyszłe czynniki zróżnicowane scenariuszowo. Najczęściej wykorzystuje się nie macierze, lecz tylko listy czynników, formułując działania pozwalające wzmacniać lub wykorzystywać atuty, wykorzystywać szanse, pokonywać słabości i przeciwdziałać zagrożeniom. Podobnie – i również rzadko z macierzami zależności – wykorzystuje się czynniki klasyfikowane analogicznie jak w SWOT (jako pewna odmiana tej metody), określone po sformułowaniu celów jako sprzyjające bądź utrudniające ich osiągnięcie. Poza bazującym na SWOT, spotyka się w planowaniu strategicznym gmin, choć rzadko, inne podejścia zaczerpnięte z planowania strategicznego w firmach – jako orientacja na zasoby albo na otoczenie – wykorzystujące odpowiednie analizy strategiczne. Niektóre wymieniono w rozdz. 3.

Odmianą powyższej podstawy formułowania strategii jest ujęcie uwarunkowań stwarzających trudności w osiągnięciu celów jako splotów zależności stanowiących sytuacje problemowe. Poszukuje się wówczas odpowiedzi na pytania: *Jak można rozwiązać dany problem? Jak ma działać podmiot strategii na drodze do jego rozwiązania?* Wspomagające może być tu zastosowanie elementów analizy strukturalnej, np. schematu blokowego zależności ilustrujących sytuację problemową (jak w MAPS). Niektóre tylko sytuacje dają się rozwiązać w prosty sposób przez znajdowanie przeciwieństw problemów. Wrana (2001) ukazuje wykorzystywanie w formułowaniu strategii analizy strukturalnej w połączeniu z analizą podmiotową, co uzasadnia włączanie do procesu rozwiązywania sytuacji problemowych, zwłaszcza konfliktowych, także tablic gry uczestników.

Przeważnie nie wszystkie wstępnie sformułowane sposoby osiągnięcia celów znajdują się w strategii. Niektóre służą osiągnięciu większej liczby celów, szereg jest komplementarnych, ale bywają też alternatywne dla danego celu bądź konfliktowe ze sposobami osiągnięcia innych celów. Powoduje to konieczność oceny spójności oraz dokonania innych ocen służących selekcji i określaniu priorytetów.

Jednym z zabiegów metodycznych w formułowaniu strategii jest łączenie sposobów osiągnięcia celów w **spójne zestawy**. Często są one tworzywem programów, zwłaszcza w końcowym zapisie. We wcześniejszym stadium prac mogą mieć charakter **opcji strategicznych**. Kryteriami łączenia i zarazem odróżniania mogą być wspólne: kierunki działań, podmioty i przedmioty odniesień, np. części przestrzeni gminy, preferowane segmenty gospodarki (opcja przemysłowa, turystyczno-usługowa), wykorzystywane zasoby i sposób ich pozyskiwania (opcja bazująca na zasobach własnych bądź nastawiona na pozyskiwanie zasobów z zewnątrz) itp. Opcje często istotnie różnią się z punktu widzenia kryteriów rozwoju zrównoważonego, co może ułatwić oceny, konsultowanie i wybór. W sferze przestrzennej opcją taką może być przekształcanie terenów zainwestowanych miasta jako alternatywa ekspansji terytorialnej na zewnątrz, a w gminie wiejskiej – koncentracja osadnictwa jako alternatywa rozpraszania. W gminach o walorach przyrodniczych i krajobrazowych sprzyjających tzw. ekoturystyce opcją jest postawienie na rozwój tej formy turystyki jako

alternatywy dla form turystyki i sposobów zagospodarowania powszechnie rozwijanych, a często z rozwojem zrównoważonym sprzecznych. Biniecki i Szczupak (2001) dla sfery gospodarczej miasta wskazują przykładowe opcje: regeneracyjną (znoszenie barier wykorzystania endogenicznych potencjałów rozwojowych) i kreatywną (tworzenie nowych wartości i budowanie konkurencyjnej pozycji w regionie). Jeśli sposoby osiągania celów były formułowane bez użycia scenariuszy, to ich budowa może być narzędziem tworzenia opcji.

Możliwa jest teoretycznie, ale trudniejsza i stąd rzadko spotykana w praktyce, **ścieżka syntetyczna** – tworzenie od razu z celów opcji jako wariantowych kierunków rozwoju i sposobów działania realizujących na raz wiele celów.

Opcje, a także wszystkie inaczej ujęte ogólne sposoby osiągania celów wymagają **konkretyzacji**, w planie strategicznym przynajmniej w formie list przedsięwzięć i polityk. Z niektórych celów szczegółowych łatwo przejść do przedsięwzięć, dla innych – sposobami ich osiągnięcia będą działania ciągłe, powtarzalne lub stale obowiązujące zasady – stanowiące treści polityk.

Jedną ze ścieżek metodycznych tworzenia rozwiązań strategicznych bazujących na metodzie kolejnych przybliżeń jest opisana przez Drobniaka i Frenkiela (2001) procedura tworzenia portfela projektów. Zakłada ona konsekwentne dokonywanie wyborów strategicznych na coraz to niższym szczeblu ogólności. Na wyższym szczeblu wybory dotyczą: wizji i celów generalnych, strategii opartej na czynnikach strategicznych, pól działań wraz z celami szczegółowymi, kierunków implementacji celów. Procedurę wyborów strategicznych niższych szczebli tworzą:

- identyfikacja problemów – konkretyzacja luki strategicznej według priorytetów przypisanych do pól działań strategicznych,
- redefiniowanie problemów (weryfikacja poprawności wstępnie zapisanych problemów i poszerzenie ich zakresu – zmierzające do poszukiwania możliwie największej liczby rozwiązań),
- generowanie rozwiązań,
- porządkowanie pomysłów (grupowanie, rozwijanie, selekcja) i definiowanie projektów,
- oceny i wybór projektów w ramach pól działań strategicznych (subportfele),
- określenie współzależności projektów priorytetowych w ramach każdego z pól działań strategicznych (projekty otwierające, zależne i neutralne) i ustalenie sekwencji realizacji.

Autorzy wskazują szereg technik redefinicji problemów: metodę 6 pytań, stopniowe abstrahowanie, analizę granic, metodę pytania „dlaczego”. Dla tworzenia pomysłów proponują metodę burzy mózgów, dla określania relacji motoryczności-zależności między projektami – analizę strukturalną, dla ustalenia sekwencji realizacji – elementy analizy sieciowej (metodę grafów). Portfel projektów (przedsięwzięć) stanowi tu najniższy poziom strategiczny porządkujący rozwiązania, uwzględniający hierarchię projektów i sekwencję realizacji, co pozwala na sporządzenie harmonogramów i przydział zasobów – już w planie operacyjnym. Elementy tej metody można zastosować w tworzeniu list polityk wchodzących w skład planu strategicznego.

W metodzie partycypacyjnej sposoby osiągania celów formułują uczestnicy spotkań warsztatowych. Rola moderatorów i konsultantów ogranicza się do ewentualnej inspiracji i korygowania sformułowań, szczególnie z metodycznego punktu widzenia (np. zbyt szczegółowych, zbyt mało konkretnych), ale również i merytorycznie błędnych. W metodzie ekspercko-partycypacyjnej treści formułowane przez uczestników spotkań traktowane są jako pierwszy krok i następnie przez ekspertów rozwijane, korygowane i uzupełniane, po czym prezentowane i poddawane ocenom. Istotnie większa jest rola ekspertów jako odpo-

wiedzialnych za kompletność zbioru sposobów osiągnięcia celów, spójność i merytoryczną jakość treści.

6.3. Studia modeli i koncepcji

Do problemów planowania rozwoju zrównoważonego należy trudność przewyższania istniejących modeli życia społeczno-gospodarczego dalekich od równowagi ekologiczno-ekonomicznej. Inne problemy dotyczą specyficznych sytuacji, np. współwystępowania zasobów wartościowych z wielu różnych względów, czasem trudno dających się pogodzić, ale mogących też być podstawą rozwiązań dających efekty synergiczne. Problemy te mogą być łagodzone przez studia koncepcji rozwiązań dających zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego efekty jednocześnie w sferze społecznej, gospodarczej i ekologicznej. Równie istotne jest badanie realności zastosowania i tworzenie koncepcji ich wdrożenia.

Model to celowo uproszczony sposób prezentacji rzeczywistych lub pomyślanych cech obiektu, ograniczony do cech najbardziej istotnych, np. decydujących o prawidłowym funkcjonowaniu systemu, abstrahujący od wielu rzeczywistych cech. Ze względu na sposób wyrażenia różni się modelem opisywanym słowami, ikonograficznym – wyrażone rysunkiem, i matematycznym – sformalizowane (Malisz, 1981).

Omawia się tu dwie grupy modeli i koncepcji: tzw. proekologiczne koncepcje typów działalności i rozwiązań techniczno-przestrzennych (z których niektóre mogą być dopracowane w formie modeli)⁹²⁾ oraz ikonograficzne modele struktur przestrzennych jako elementy metody planowania przestrzennego.

Koncepcje proekologiczne dotyczyć mogą modeli rozwoju, sposobów zaspokajania potrzeb, struktur i sposobów zagospodarowania przestrzennego oraz działalności (nie tylko gospodarczych), które przez odmiany szeroko pojętych technologii⁹³⁾ przybierają postać proekologicznych form i typów działalności, jak np. rolnictwo ekologiczne, ekoturystyka, proekologiczne modele rozwiązań komunikacyjnych, tzw. osadnictwo ekologiczne oraz związane z nimi jako ich części składowe modele gospodarowania odpadami stałymi i ściekami, wodą, energią. Zadaniem studiów jest dobór do konkretnych sytuacji rozwiązań dających najlepiej efekty synergiczne. Przykładem jest rolnictwo ekologiczne, dające jednocześnie: poprawę czystości wód i gleb, zachowanie walorów krajobrazu, zdrową żywność, większe zatrudnienie, w przyszłości szansę na wyższe dochody.

Tworzenie niektórych modeli i badanie możliwości ich zastosowania jest zadaniem nauki. W planowaniu strategii zakłada się adaptację i konkretyzację gotowych modeli lub przykładów rozwiązań po ocenie ich adekwatności do danej sytuacji. Ponieważ jednak strategia ma do czynienia z sytuacjami problemowymi, wymagającymi postawy odkrywczej i znalezienia sposobu rozwiązania, nieraz jej planowanie potrzebuje wsparcia przez naukę, w tym prace badawcze o charakterze studiów modelowo-koncepcyjnych. Sytuacja konkretnej gminy stanowić może ich inspirację i pole badań empirycznych reprezentatywnych dla pewnego typu sytuacji problemowej, a ich wyniki mogą mieć z założenia szersze wykorzystanie. W poszukiwaniu rozwiązań stosować można różne metody i podejścia. Ze względu na postawę metodologiczną projektanta może to być metoda (zwana strategią): przyrostowa – poszukiwania drobnych ulepszeń istniejących już rozwiązań bądź metoda

⁹²⁾ Ze względu na rzadkie stosowanie w praktyce treści tu przedstawiane są wynikiem badań i doświadczeń autora w zastosowaniach planistycznych.

⁹³⁾ Technologie rozumie się tu szeroko jako sposoby realizacji działalności, nie tylko produkcyjnych, różniące się w kategoriach energomaterialnych.

rozwiązania idealnego, której elementem jest identyfikacja cech idealnego rozwiązania i przyjęcie systemu oceny jego wartości. Ta metoda daje większe szanse uzyskania rozwiązań innowacyjnych (Sielicki, Jeleniewski, 1980). Obie metody stosowano, opracowując modele i koncepcje dla potrzeb planu strategiczno-operacyjnego regionu Słowińskiego Parku Narodowego (Plan, 1995), pogłębione w projekcie badawczym KBN „Proekologiczne strategie rozwoju regionów, gmin i miast nadmorskich”⁹⁴.

Modele powinny dotyczyć nie tylko rodzajów i sposobu funkcjonowania działalności (np. technologii, typu produktów), funkcjonowania i kształtowania przestrzeni, lecz także uwarunkowań ich wprowadzenia, koncepcji wdrożeń i promocji opartej o analizy efektywności wykorzystania i rozwoju zasobów ludzkich itp.

Przykładem kompleksowych prac badawczych w omawianej dziedzinie jest Projekt badawczy KBN „Osiedle ekologiczne”⁹⁵. Celem prac było m.in. stworzenie podstaw całościowego podejścia do projektowania osiedli mieszkaniowych przyjaznych środowisku, uwzględniającego polskie warunki oraz opracowanie modelowej koncepcji programowo-przestrzennej osiedla ekologicznego. Rezultatem projektu jest ogólny model postępowania w tworzeniu koncepcji takich osiedli oraz koncepcje ich analizy ekonomicznej i kształtowania systemów infrastrukturalnych. Koncepcje kształtowania osiedla oparto na nadrzędnych zasadach: wieloskalarnego rozpatrywania uwarunkowań i czynników wpływających na formułowanie rozwiązań i zasad postępowania oraz równoważenia aspektów ekologicznych, ekonomicznych i kulturowych. Opierając się na tych zasadach sformułowano m.in. kryteria programowania i kształtowania osiedla, zespołów zabudowy i budynków oraz zasady doboru rozwiązań technicznych (Baranowski, 1998).

Studia modelowe osadnictwa ekologicznego miały też miejsce w pracach nad koncepcją kierunkową rozwoju aglomeracji gdańskiej. Wśród różnych form osadnictwa rozluźnionego zaproponowano kilka typów osiedli ekologicznych z wariantami rozwiązań technicznych i wielkościowych różniących się uwarunkowaniami stosowania i realizowanymi celami. Przeanalizowano też modelowe struktury przestrzenne, jakie mogą tworzyć zespoły osiedli, z uwzględnieniem usług i obsługi komunikacyjnej (Lendzion, Sołtys, 1984). Podobne przykłady ilustruje rys. 6.1. Doświadczenia te wykorzystano w pracach dla całego województwa gdańskiego (Studium, 1987).

Poszukiwanie sposobów osiągnięcia celów zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego, w tym nierutynowych, alternatywnych do aktualnie i powszechnie stosowanych, wspomóc mogą techniki twórczego myślenia oraz analiza warunków adaptacji w realiach gminy rozwiązań już stosowanych, np. za granicą. Narzędziem sprawdzania możliwości i uwarunkowań adaptacji nowych rozwiązań mogą być scenariusze. Scenariusze mogą być też narzędziem promocji takich rozwiązań przez ukazywanie pozytywnych skutków społecznych, ekonomicznych i ekologicznych.

Modele struktur przestrzennych w wielu koncepcjach metodycznych stanowią ogniwo pośrednie między kryteriami ich kształtowania a rozwiązaniami w konkretnej przestrzeni. Przekładają te kryteria na zgeometryzowane schematy – wzorce rozwiązań. Wzorce takie widoczne są w miastach greckich i średniowiecznych, tworzone były w renesansie, wieku XIX i XX. Stosowanie ich nie polega na „włączaniu” rozwoju przestrzennego w sztywny schemat geometryczny, upodobany przez planistę. Zwraca na to uwagę Malisz (1981), wskazując istotę stosowania modeli i ich rolę w procesie planistycznym jako narzę-

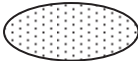

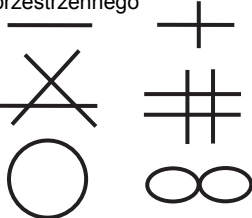
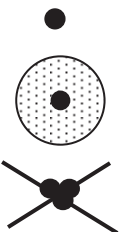
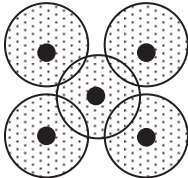
⁹⁴ Projekt badawczy KBN nr 7 7273 91 02, realizowany na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej w latach 1992–1995; kierownik: J. Kołodziejski.

⁹⁵ Projekt badawczy KBN nr 7 7290 91 02, realizowany na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej w latach 1992–1995; kierownik: A. Baranowski.

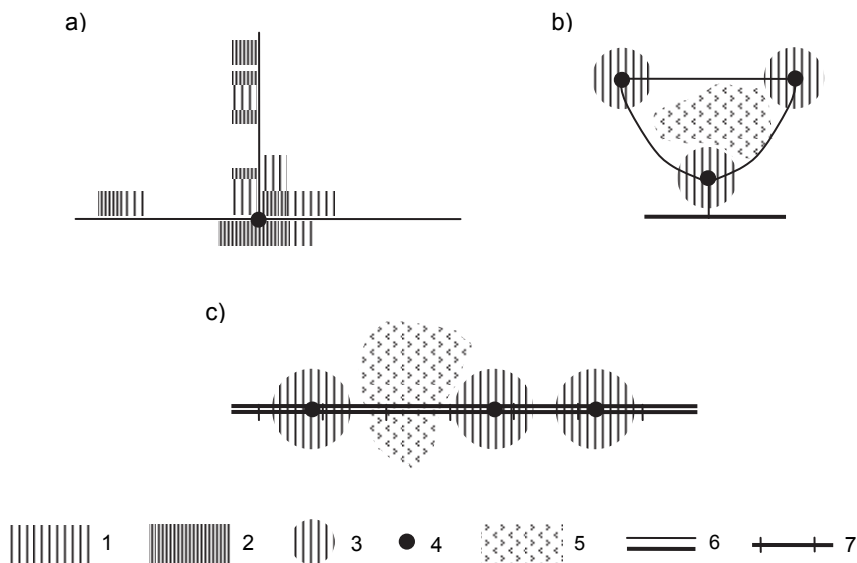
dzia zawężania pola rozwiązań i określania zasad składania całości z części. Autor ten proponuje stosować w procesie planowania układów osadniczych modele struktur przestrzennych wywodzące się z teorii osadnictwa, teorii lokalizacji i teorii urbanistyki oraz modele działania (metody sieciowe, symulacyjne). Opisuje też przesłanki i sposoby budowy modeli układów osadniczych. Inspirując się tym opisem, można te przesłanki i sposoby uogólnić i rozszerzyć z układów osadniczych na całość struktur przestrzennych (w których często układy osadnicze odgrywają kluczową rolę) oraz zilustrować jak w tabl. 6.1. Stosowanie teoretycznych modeli jako element metody planowania urbanistycznego wymienia też Kozłowski (1980), Regulski (1986) i Dembowska (1987). Liczne modele dotyczące różnych skal opracowano dla struktur przestrzennych rekreacji, turystyki i uzdrowisk (np. Walicki i Rząd-Górnicki, 1971, Gurianowa, 1975, Pencakowska, 1978, Bańkowska i Pietrzak, 1996). W paradygmacie decyzji przestrzennych Zipsera (1997) podobną rolę, jak omawiane modele, odgrywa czynnik zwany stylem, rozumiany jako pewnego rodzaju kulturowy schemat rozwiązań przestrzennych. W planowaniu rozwoju zrównoważonego szczególną rolę odgrywają studia modelowe zasad kształtowania przestrzeni rekreacyjnych, minimalizujących konflikty między udostępnianiem i zagospodarowaniem terenów a potrzebą ochrony ich walorów (np. Zuziak, 1971; Kosiński, 1981). Ich przykłady podaje rys. 6.2.

Tablica 6.1

Przesłanki budowy modelu

Tworzywo – elementy struktury przestrzennej			Przyczyny i zasady budowy modelu
	Powierzchniowe (strefowe)	Użytkowanie terenu (jednorodne, dominujące albo wielofunkcyjne) – strefy i podstrefy	Uwzględnianie: powiązań, konfliktów ↓ zasady strefowania: sąsiedztwo, izolacja, odległości
	Liniowe Liniowo-strefowe, liniowo-punktowe (pasma)	Sieci infrastruktury technicznej, zwłaszcza komunikacyjnej	Powiązania Geometryczne zasady układu przestrzennego 
	Punktowe Punktowo-strefowe (ośrodki z zasięgami) Węzłowe	Ośrodki usług i więzi społecznych 	Przyczyny strukturalizacji: – wspólne interesy, – funkcje centralne, – czytelność układu Ogniskowość układu: hierarchia ośrodków i związanych z nimi jednostek strukturalnych

Źródło: opracowanie własne w oparciu o (Malisz, 1981)



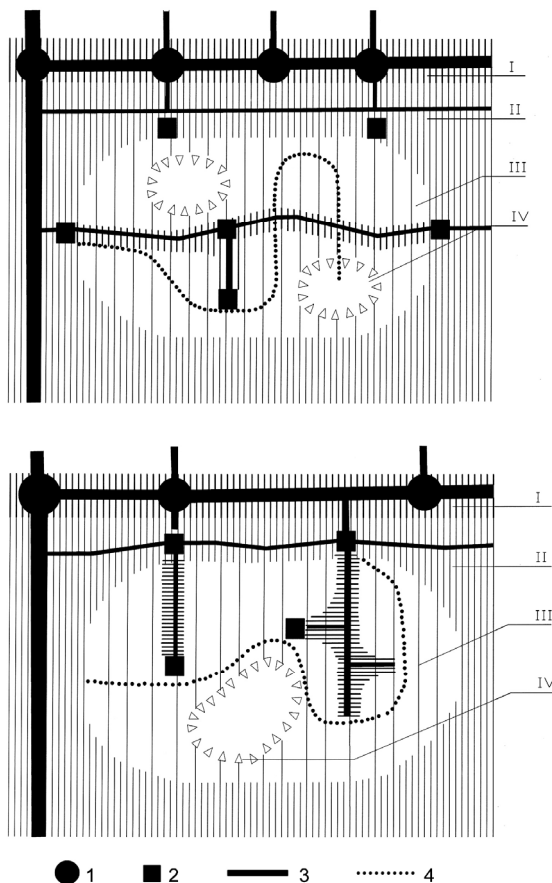
Rys. 6.1. Modele struktur przestrzennych rozluźnionego osadnictwa w strefie podmiejskiej aglomeracji:

a) dopełnianie struktur wiejskich; jednostki z usługami podstawowymi rozmieszczone z dostosowaniem do uwarunkowań przyrodniczych; b) w strukturze luźnej dowolnej, c) w strukturze pasmowej. Tereny zabudowy: 1 – istniejącej, 2 – projektowanej, 3 – jednostki osadnicze, 4 – ośrodki usługowe, 5 – obszary wykluczeń osadnictwa; komunikacja: 6 – drogowa, 7 – kolejowa

Źródło: Opracowanie własne

Do najbardziej rozpowszechnionych w planowaniu przestrzeni w różnych skalach należą modele systemów obsługi nawiązujące do teorii Christallera (np. Kształtowanie, 1984). Posługiwanie się modelami w kształtowaniu systemów obsługi w aktualnych warunkach polskich nadal często ma miejsce (Studium, 1998; Zmiana, 2005) i dawać może, zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego, efekty społeczne, ekologiczne i ekonomiczne, ponieważ: koncentracja usług sprzyja łączeniu celów podróży, zmniejsza transportochłonność funkcjonowania gminy, ułatwia obsługę transportem zbiorowym i zwiększa jego efektywność.

Przykładami modeli realizujących zasady rozwoju zrównoważonego są np.: model kontrurbanizacji (Baranowski, 2001) czy model wykorzystującej kolej urbanizacji pasmowej, rozluźnionej w celu harmonijnego wpisania się w struktury przyrodnicze (rys. 6.1.). Posługiwanie się modelem można też widzieć w kształtowaniu tzw. osnowy ekologicznej. Podstawą tego są cechy przestrzeni służące w diagnozie rozpoznaniu modelu przestrzennego funkcjonowania przyrody obejmującego płaty, węzły, strefy oraz korytarze i ciągi ekologiczne (Chmielewski, 1988; Zatorska-Sadurska, 1993). Projektowane systemy osnowy ekologicznej nawiązują przeważnie do takiego modelu, zarazem realizującego kryteria ciągłości, zwartości i stopniowania poziomu ochrony. Tyszecki i Zatorska-Sadurska (1988) za jeden z podstawowych problemów metodycznych uważają opracowanie prognoz optymalnego stanu środowiska w formie modelu jego funkcjonowania.



Rys. 6.2. Modele teoretyczne powiązań funkcjonalno-przestrzennych między siecią szlaków turystyki motorowej, urządzeniami obsługi oraz rejonami atrakcyjnymi według zasady strefowania
 I – strefa osadnicza (normalnego użytkowania), II – strefa przejściowa, III – strefa krajobrazu chronionego, IV – strefa rezerwatowa (parki narodowe, rezerваты); 1 miejscowości – węzły rozrządu, 2 – skoncentrowane urządzenia obsługi szlaków turystyki motorowej, 3 – drogi turystyczne, 4 – szlaki turystyki pieszej

Źródło: Zuziak, 1971

6.4. Projektowanie użytkowania i zagospodarowania przestrzeni

Wyselekcjonowanie metod do tych, które dotyczą poziomu strategicznego, jest trudne, gdyż poziom ten rzadko jest wyodrębniany w praktyce. Łatwiej go określić w teorii, analizując specyfikę treści poszczególnych planów. Wiele metod jest wspólnych dla poziomu strategicznego i niestrategicznego. Projektowanie struktur przestrzennych na **poziomie strategicznym** generalnie określić można jako:

- poszukiwanie struktur harmonijnych, nie generujących konfliktów aktualnie i niezagrażających powstaniem potencjalnych sytuacji konfliktowych (co można sprawdzać np. scenariuszowo),

- rozwiązywanie sytuacji problemowych właściwych dla danej skali, czyli poszukiwanie rozwiązań zadowalających, przy korzystaniu z zasobów informacyjnych w skalach szczegółowych, wymianie informacji i przekazywaniu do uszczegółowienia i konkretyzacji rozwiązań.

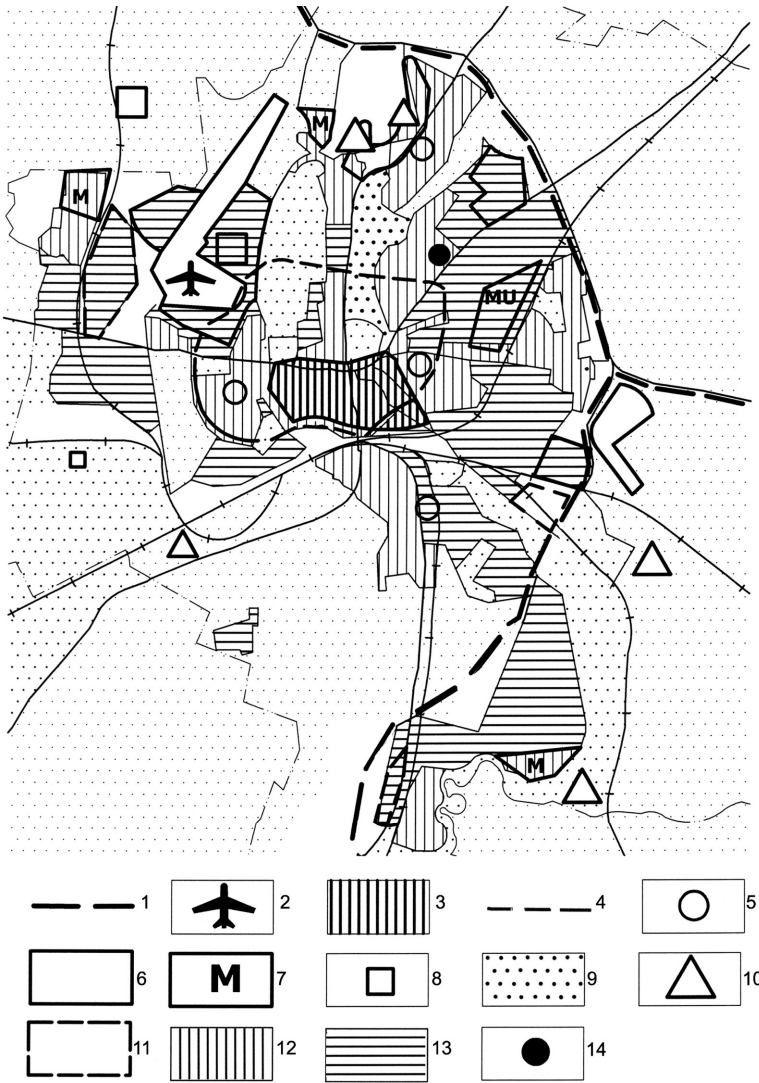
Poziom strategiczny wymaga ograniczenia elementów „w grze” do istotnych. Istotność ta czytelna jest w analizie strukturalnej i w scenariuszach. Na etapie projektowania elementy i cechy można uznać za strategiczne, jeśli:

- są istotne ze względu na kryteria oceny wynikające z celów strategicznych (np. wymagają zachowania ze względu na wartości kulturowe i przyrodnicze, ich ważność dla funkcjonowania przyrody, dla jakości życia), czyli według analizy strukturalnej stanowią zmienne celu;
- są strukturotwórcze w procesie funkcjonowania lub motoryczne w procesie rozwoju poprzez wpływ na inne elementy, ich cechy i zjawiska, czyli stanowią zmienne niezależne i pośredniczące. Przykładem są koncentracje miejsc pracy i ośrodki usługowe – wpływające na układ ruchu, wspólnie z infrastrukturą wpływające na ceny gruntów itd. Taki charakter mają też źródła zagrożeń zasobów i elementy przewodzące zagrożenia.

Strategicznymi elementami i cechami przestrzeni są te, które pochodzą ze strategii (rys. 6.3). Nieraz elementy strategiczne wyróżniane są w *studium uikzp* (rys. 6.4). W planowaniu przestrzennym poziom strategiczny tylko w pewnym stopniu wiąże się z operowaniem ogólniejszą skalą i bardziej schematycznymi ujęciami. Są sytuacje, gdy rozwiązania zaprojektowane w skali ogólnej wydają się możliwe do realizacji, a przy konkretyzacji okazują się niewykonalne, np. ze względów techniczno-ekonomicznych, albo konfliktowe. Może być to jeden z powodów, obok względów formalnych i warsztatowych, z których planowanie przestrzenne stanowi w praktyce najczęściej nurt odrębny, nie tyle jako trudny do wkomponowania w główny nurt planowania strategicznego (w przewadze społeczno-gospodarczy), ile trudny do ograniczenia do poziomu strategicznego.

W najbardziej generalnym zróżnicowaniu stosowanych od dawna **podejść metodycznych w planowaniu przestrzennym** można wskazać dwa skrajne: całkowicie intuicyjno-kreacyjne, zwane przez Kozłowskiego J. (1980) tradycyjnym i systemowe w pełni sformalizowane, bazujące na modelach matematycznych (Dembowska, 1978; Ossowicz, 2003). Pomiędzy nimi plasują się metody pośrednie, które wykorzystują **podejście systemowe** jako uporządkowany sposób myślenia (Komorowski, 1978), proponując metody matematyczne do rozwiązywania cząstkowych problemów (Malisz, 1981; Kochanowski, 1978; Kozłowski, 1980; Regulski, 1986; Dembowska, 1987). Z innego punktu widzenia, teoria wskazuje dwie podstawowe metody (nie tylko w planowaniu przestrzennym): prób i błędów oraz, jako bardziej racjonalną, **kolejnych przybliżeń**. Przykładem tej ostatniej są procedury obecne od dawna w literaturze metodycznej, opisane przez wyżej wymienionych autorów, a reprezentatywne również dla metody systemowej, w których w kolejnych krokach stosowane są ujęcia struktury przestrzeni coraz to bardziej skonkretyzowane, np.:

- funkcjonalne ogólne, schematyczne, uwzględniające modele teoretyczne, ale już wpisane w strukturę konkretnej przestrzeni,
- funkcjonalne w skali podstawowej – mniej schematyczne;
- operujące przestrzenią fizyczną zgeneralizowaną odpowiednio do skali i w stopniu szczegółowości stosownie do specyfiki planowanej gminy, przy czym stopień ten może być różny w różnych częściach gminy.

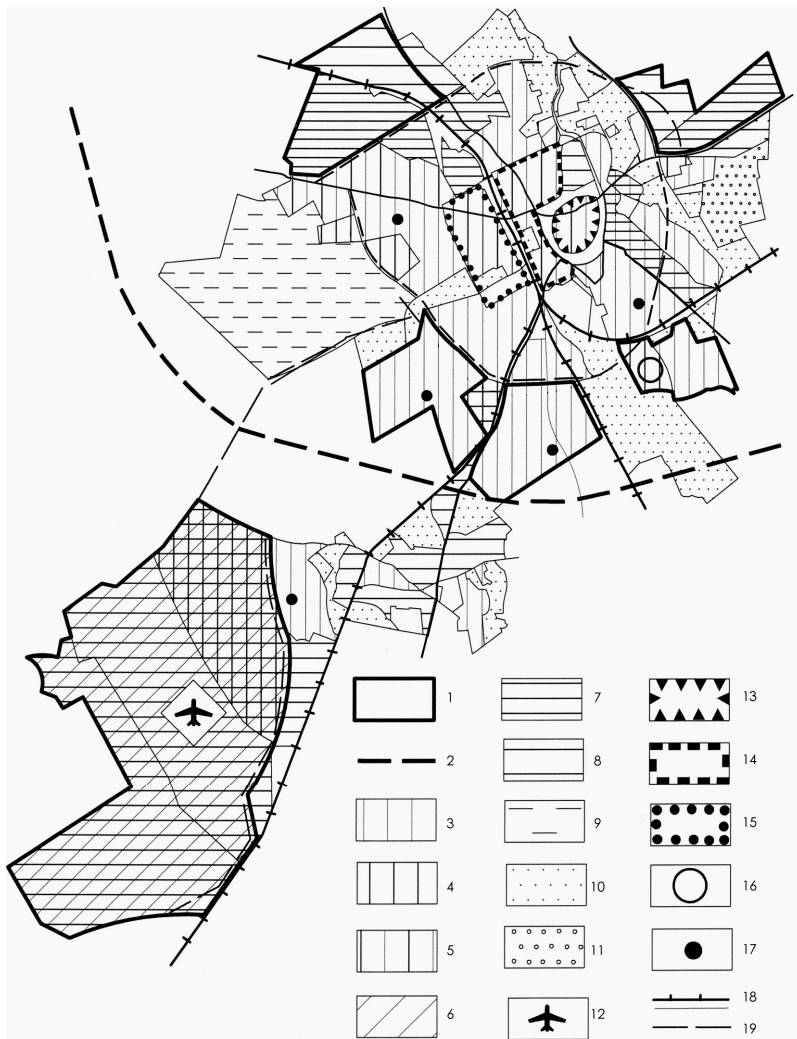


Rys. 6.3. Piła – elementy strategii na tle kierunków przekształceń przestrzeni

Zewnętrzne inwestycje i decyzje o znaczeniu strategicznym: 1 – drogi ekspresowe, 2 – wykorzystanie lotniska powojkowego jako pomocniczego portu. Priorytety działań strategicznych:

3 – kształtowanie centrum, 4 – dokończenie obwodnicy śródmiejskiej, 5 – kształtowanie ośrodków usługowych II^o poziomu, przygotowywanie ofert terenów inwestycyjnych dla: 6 – działalności produkcyjnej, baz, składów, 7 – M – mieszkalnictwa, U – usług, 8 – szkolnictwa wyższego. Wzbogacanie zagospodarowania rekreacyjnego: 9 – dol. Gwdy, 10 – zalewu, jezior i innych miejsc. 11 – Tereny o zagospodarowaniu uwarunkowanym przez decyzje innych podmiotów lub inwestycje infrastrukturalne. Obszary zmian wg projektu zmian *Studium uikzp*: 12 – z przewagą zabudowy mieszkaniowej, 13 – pozostałe. Elementy istniejącej struktury miasta: 14 – ośrodki usługowe II^o. Pozostałe oznaczenia jak na rys. 6.5.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Zmiana, 2005)



Rys. 6.4. Elementy strategiczne w studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego Stargardu Szczecińskiego

Elementy strategiczne: 1 – tereny, 2 – planowana obwodnica – fragment drogi ekspresowej. Struktura przestrzenna funkcji – tereny: 3 – mieszkania, 4 – usług ponadlokalnych, 5 – mieszkania i usług ponadlokalnych, 6 – rekreacji o przewadze zieleni z obiektami kubaturowymi istniejącymi przekształcanymi lub możliwymi, 7 – działalności gospodarczej, 8 – drobnego biznesu z zabudową mieszkaniową, 9 – specjalne, 10 – tereny zieleni, dolesienia i zadrzewienia, 11 – kompleksy ogrodów działkowych, 12 – zachowana funkcja lotniska (jako turystyczno-sportowego). Hierarchia ośrodków usługowych: 13 – główne centrum – historyczne śródmieście, 14 – centrum administracyjno-handlowe, 15 – centrum wspomagające, 16 – ośrodek handlowo-usługowy ponadlokalny, 17 – ośrodek podstawowy osiedlowy. Kolejne, ważniejsze drogi: 18 – istniejące, 19 – projektowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Uchwała, 2000).

Model teoretyczny przy wpisywaniu w konkretną przestrzeń ulega odkształceniom. Dlatego wymaga określenia, co stanowi jego istotę i jakie jest pole dopuszczalnych od-

stępsstw. Tym bardziej jest to potrzebne, jeśli pojawia się niemożność zaprojektowania w danej przestrzeni rozwiązań spełniających kryteria wynikające z celów. Wymaga to łągodzenia bądź eliminacji niektórych kryteriów, w czym pomóc może hierarchia celów, ewentualnie uzupełniona o hierarchię kryteriów z nich wynikających, jako podstawę stopniowej eliminacji kryteriów stojących niżej, aż do uzyskania rozwiązania spełniającego kryteria pozostawione.

W każdym z powyższych ujęć może mieć miejsce **wariantowanie** całych modeli (różne modele w różnych wariantach), ich elementów, jak też skonkretyzowanych rozwiązań. Malisz (1981) jako reguły wariantowania rozwiązań przestrzennych wymienia pokrycie wariantami całego pola możliwych rozwiązań oraz istotne zróżnicowanie wariantów. Domański (1989) widzi tworzenie wariantów rozwoju przestrzennego w dwóch krokach: 1. identyfikacja czynników różnicujących, 2. tworzenie ich kombinacji w przemyślany sposób, aby warianty były zgodne, spójne i wykonalne oraz podporządkowane wartościom umieszczonym wysoko na skali preferencji społecznych. Metoda powyższa właściwa jest dla myślenia intuicyjnego, ale z dużą rolą przykładaną do racjonalności (funkcjonalności) całości struktury reprezentowanej przez modele. Odpowiednia jest przy dużej skali planowanych zmian i dość szerokim polu możliwości⁹⁶⁾.

Inna metoda polega na tworzeniu wielu wariantów od razu na poziomie podstawowym w ujęciu fizycznym i funkcjonalnym i ocenianiu ich na podstawie odpowiednich kryteriów. Może być realizowana tradycyjnie, jako metoda prób i błędów, lecz szczególnie nadaje się do tego technika informatyczna, umożliwiająca szybkie tworzenie wielu wariantów spełniających zadane warunki. Generowanie tą metodą struktur może być powiązane z symulowaniem procesów ich rozwoju w ramach opisanej dalej metody scenariuszy.

Metody sformalizowane posługują się modelami matematycznymi. Znaczną część złożonych modeli służących planowaniu przestrzennemu Ossowicz (2003) zalicza do symulacyjnych albo optymalizacyjnych. Modele symulacyjne naśladują przebieg procesów przemian przy różnych założeniach. Modele optymalizacyjne zawierają algorytmy maksymalizujące lub minimalizujące efekty ustalonego rodzaju oraz poprawiające próbnie wprowadzone rozwiązania. Modele symulacyjno-decyzyjne polegają na symulacji zjawisk rzeczywistych z jednoczesną ich modyfikacją przez czynniki wprowadzone przez planistów szukających najlepszego rozwiązania. Przykładem jest model symulacyjno-decyzyjny (alokacyjny) ORION służący do symulacji rozmieszczenia różnego rodzaju działalności z uwzględnieniem czynników paradygmatu decyzji przestrzennych Zipsera (1999): kontaktów i konfliktów między działalnościami, predyspozycji i chłonności terenów dla działalności, preferencji planistów, a także stylu, równowagi i inercji. Model ARBOR uwzględnia ograniczenia progowe. Szereg modeli dotyczy transportu (Ossowicz, 2003).

Inne zróżnicowanie metod wiąże się z ujmowaniem procesów rozwoju, a dotyczy **kolejności przebiegu procesu** projektowego. Możliwe są następujące warianty metodyczne:

1. Konstruowanie najpierw możliwych dróg rozwojowych na bazie scenariuszy eksploracyjnych deskryptywnych lub normatywnych, a następnie rozpoznawanie, analizowanie i ocenianie struktur społeczno-gospodarczych i przestrzennych dla wybranych charakterystycznych stanów etapowych.

⁹⁶⁾ Takie pole stwarzała słabość uwarunkowań prawnych i ekonomicznych w Polsce w okresie upowszechniania metody. Próbą włączenia tych ostatnich były: analiza progowa (Kozłowski, 1981) i metody optymalizacji (Broniewski, 1978). Wpływ na spadek roli tej metody w Polsce miała zapewne zmiana ustroju, zwiększająca rolę uwarunkowań ekonomicznych i prawnych. Zmalała też skala przewidywanych zmian, nawet za bardzo w porównaniu ze skalą obecną. Nie stwarza zapotrzebowania na metody racjonalnego planowania liberalne podejście do zmian przestrzeni.

2. Poszukiwanie w pierwszej kolejności zadowalających struktur (czemu służyć mogą studia modelowe), a następnie dróg dojścia do nich od stanu aktualnego na bazie scenariuszy normatywnych eksploracyjnych lub antycypacyjnych).

Trzeci wariant, często spotykany w praktyce planistycznej, polega na projektowaniu wyłącznie stanów, bez myślenia procesowego.

Regulski (1986) zwraca uwagę, że struktura przestrzenna może w żadnym przekroju czasowym nie stać się taka, jak zaprojektowano, nawet przy powstaniu wszystkich jej elementów, a to ze względu na różną szybkość ich powstawania. W efekcie plan pomyślany jako statyczny obraz ma swoją „głębokość” w wymiarze czasu. Stanowi to dodatkowy argument nie tylko za stosowaniem scenariuszy, ale za przyznaniem im większej roli w planowaniu struktur jako wyników procesów, niż tradycyjnemu poszukiwaniu od razu struktur najlepszych i za nieprzecenianiem roli obrazu (koncepcji) struktury. Myślenie procesowe jest ułatwione, jeśli dostrzeżę się w strukturze elementy statyczne i dynamiczne, te ostatnie klasyfikowane w analizie strukturalnej według motoryczności i zależności jako: niezależne, pośredniczące (relacyjne) i wynikowe. Wśród wynikowych i pośredniczących są zmienne celu, w tym elementy i cechy, które ze względu na ważność przyrodniczą lub kulturową powinny być traktowane jako stałe albo z niewielką dopuszczalnością zmian. Duża rola takich zdeterminowanych elementów w strukturze może skłaniać do pierwszeństwa projektowania struktur.

Z ujęciem procesowym wiąże się **analiza progowa** (Malisz, 1981, Kozłowski, 1981). Uwzględniana może być poprzez korzystanie z jej treści diagnostycznych (linie progowe, tereny lub jednostki osadnicze różniące się układem progów i efektywnością inwestowania) w projektowaniu struktur, a zwłaszcza w przewidywaniu i ustalaniu **kolejności** przekształceń, np. przez tworzenie, analizowanie i ocenianie scenariuszy rozwoju. Regulski (1981) opisuje zastosowanie analizy progowej do tworzenia wariantowych strategii rozwoju miasta. Analiza progowa może też być wykorzystana w programowaniu przedsięwzięć i racjonalizacji wydatkowania środków publicznych.

Stosowane obecnie w Polsce metody nie zawsze są dobrze uwidocznione. Powszechnie stosuje się metodę przesiewu, pozwalającą z sumy uwarunkowań przejść do pola rozwiązań, często od razu do rozwiązania stanowiącego kierunki użytkowania i zagospodarowania przestrzennego. Dużą rolę w tworzeniu rozwiązań ma uwzględnianie potrzeb, często też życzeń władz, właścicieli gruntów i inwestorów, nieraz przy minimum niezbędnej selekcji i korekt – wynikających z uwarunkowań i prób racjonalizacji (np. z zasad projektowania systemów infrastruktury technicznej). W różnym stopniu stosuje się modele, najczęściej systemu obsługi (czasem jednak nie widać myślenia systemowego, a jedynie klasyfikację ośrodków). Za odbicie pewnego ogólnego modelu można uznać ideę miasta kompaktowego, jak też wyznaczanie osnowy ekologicznej.

Pewne cechy metody kolejnych przybliżeń ma **strefowanie** wyznaczające obszary o względnie jednorodnych cechach, w których polityka przestrzenna związana jest z rentą położenia, np. w miastach: centrum, śródmieście; strefy: miejska, przedmiejska, aktywności gospodarczej (Bańkowska, 2004, Projekt, 2004). Z punktu widzenia rozwoju równoważonego istotne jest strefowanie stopnia ochrony (dopuszczalnych przekształceń przestrzeni) jako element studiów krajobrazowych (Bogdanowski, 1996) oraz wnioski ze studiów walorów kulturowych i wytycznych konserwatorskich. Podobne strefowanie ma miejsce ze względów przyrodniczych. Wiąże się ze zróżnicowaniem statusu ochrony oraz ochroną tzw. osnowy ekologicznej. Są pewne zasady (metody) ekologicznego kształtowania układów przestrzennych, w tym zachowanie: ciągłości ekosystemów w czasie i przestrzeni, różnorodności nisz ekologicznych (warunków siedliskowych), adekwatności między

warunkami abiotycznymi a tworzonymi systemami ekologicznymi (Andrzejewski, 1988). Kryteriami kształtowania obszarów chronionych są też zwartość i stopniowanie poziomu ochrony. Zastosowanie ma model funkcjonowania przyrody i inne metody wymieniane przez Chmielewskiego (2001), będące kontynuacją metod zapoczątkowanych w diagnozie. Zarówno model, jak i wyznaczanie stref ochrony przyrody i krajobrazu mają niewielki stopień swobody kształtowania, gdyż wynikają z cech przyrodniczych. Elementem strefowania może być określanie stref o różnych kierunkach przekształceń, jakimi są np. formy kształtowania środowiska przyrodniczego miasta: rekultywacja, rewoloryzacja, restytucja, pielęgnacja, ochrona zachowawcza (Przewoźniak, 2002). Ustalanie stref i dokonywanie innych wyborów na wyższych poziomach ogólności można uznać za strategiczne. Takie znaczenie ma też tworzenie rozwiązań ograniczających ryzyko, np. przerwania ciągłości ekologicznej, poprzez ochronę zwielokrotnionych powiązań (rys. 6.5). Określanie stref tworzy sytuację problemową, jeśli pojawia się konflikt, np. z interesami właścicieli gruntów, z potrzebą rozbudowy infrastruktury liniowej. Tego typu konflikty interesów z wartościami przyrodniczymi i kulturowymi należą do najistotniejszych z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego. Częste w praktyce planistycznej ustępstwa wobec branżowych reguł układowych (jak najkrótsze sieci), kryteriów społecznych i ekonomicznych (koszt budowy i eksploatacji), życzeń właścicieli gruntów i inwestorów są przejawem braku woli politycznej rozwoju zrównoważonego. Nie jest to problem metodyczny, lecz kwestia wyborów podyktowanych przekonaniem i hierarchią wartości. Metody planowania mogą natomiast sprzyjać podejmowaniu decyzji bardziej zgodnych z rozwojem zrównoważonym. Zatem powyższe przejawy jego braku skłaniają do poszukiwania **niedostatków również w metodach**. Można postawić hipotezy, iż są nimi:

- niedostatek wariantów alternatywnych istotnie różniących się (nieraz warianty są pozorne bądź specjalnie gorsze, by wykazać przewagę preferowanego rozwiązania);
- niedostatek kompleksowości oceny wariantów, w tym przewidywania i ocen ich skutków.

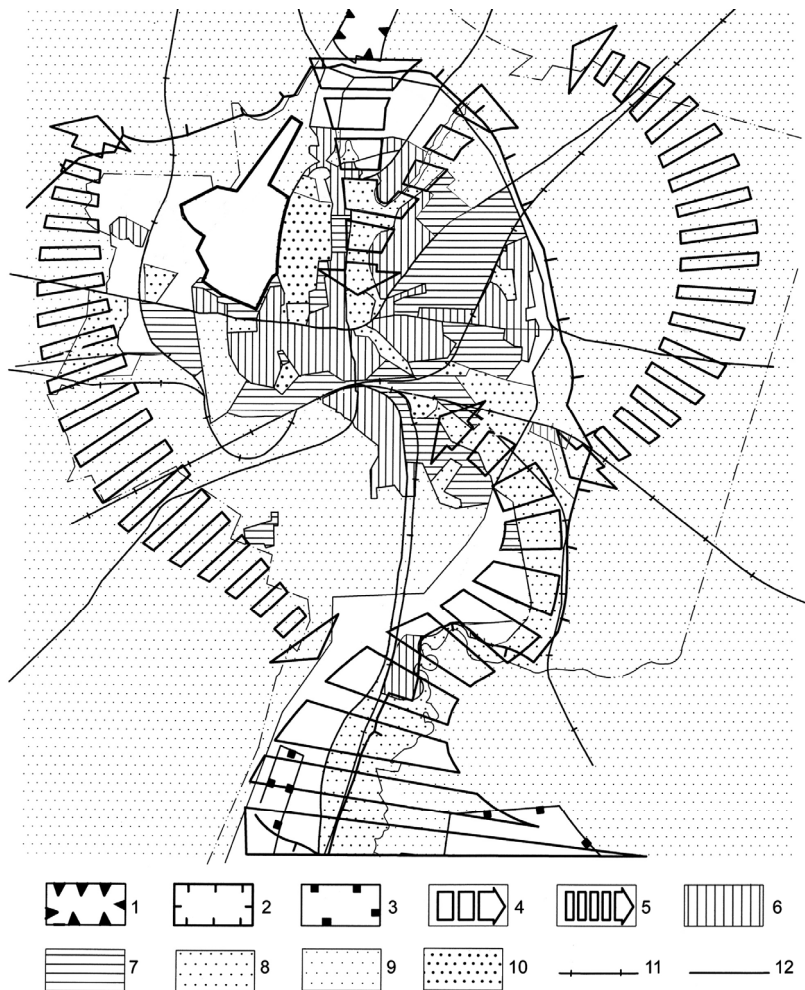
Prośrodowiskowe argumenty dotyczące skutków często są mało przekonujące przez ich wielorakość, niepewność i odległość w czasie.

Dla zapewnienia celowości i realności rozwiązań istotne znaczenie mają:

- respektowanie uwarunkowań obecnych i przyszłych – rozpoznanych w poprzednich fazach, czasem wymagające korzystania z dodatkowych analiz w skalach szczegółowszych,
- uwzględnianie kryteriów kształtowania struktur przestrzennych wyprowadzonych z celów,
- sprawdzanie i ocenianie proponowanych rozwiązań, często wymagające odwołań do szczegółowszych skal oraz sporządzania dodatkowych analiz i prognoz skutków.

Z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego w respektowanych uwarunkowaniach przyrodniczych i kulturowych istotne znaczenie mają nie tylko zasoby – ich wartość i wrażliwość, ale i struktura przestrzenna ich otoczenia: źródła zagrożeń aktualnych i potencjalnych oraz przewodność przestrzeni wiążącej te źródła z zasobami (np. warunki splywu wód, pole widoczności krajobrazowej).

Podstawą projektowania struktur przestrzennych są strategiczne cele rozwoju, nieraz przekładane na kryteria kształtowania struktur przestrzennych, czasem też na teoretyczne modele. Jeśli dana gmina nie ma jeszcze strategii i nie sporządza jej równoległe, to postuluje się włączenie formułowania celów do prac planistycznych (Studium, 1996).



Rys. 6.5. Piła – Przyrodnicze podstawy kształtowania struktury przestrzennej miasta (wybrane elementy)

Obszary przyrodnicze chronione prawem: 1 – rezerwat, 2 – obszary chronionego krajobrazu, 3 – obszary „Natura 2000”. Powiązania ekologiczne – kierunki: 4 – główne, 5 – uzupełniające (obejścia terenów zurbanizowanych). Elementy istniejącej struktury miasta: 6 – tereny przeważającej zabudowy mieszkaniowej, 7 – pozostałe tereny zainwestowania miejskiego, 8 – łąki związane ze środowiskiem wodnym, 9 – lasy, 10 – tereny zieleni urządzonej, w tym ogrody działkowe, 11 – koleje, 12 – ważniejsze drogi i ulice

Źródło: Zmiana, 2005

6.5. Metoda scenariuszy w generowaniu i ocenie rozwiązań

Rola scenariuszy w fazie formułowania strategii równoważenia rozwoju i przekształceń przestrzeni może być wieloraka. Jedną z ról jest poszukiwanie sposobów osiągnięcia celów jako działań sterujących, wkomponowanych w procesy rozwoju. Konstruowanie

scenariuszy jest zatem planowaniem rozwoju i zarazem **tworzeniem strategii** jako planów działania. Część tych działań tworzy politykę przestrzenną. Konstruowane scenariusze nawiązywać powinny do scenariuszy uwarunkowań, tak by każdemu z nich odpowiadał co najmniej jeden scenariusz rozwoju zawierający koncepcję strategii, przy czym pożądane są warianty rozwoju, w tym rozwoju przestrzennego i warianty strategii dla poszczególnych scenariuszy uwarunkowań.

Drugą grupą ról jest **analizowanie i sprawdzanie** różnych aspektów służące ocenom, np.:

- prognozowanie skutków różnych sposobów osiągnięcia celów służące ocenie spójności z innymi sposobami i wszystkimi celami;
- sprawdzanie realności i warunków osiągnięcia rozwiązań zaprojektowanych bez użycia scenariuszy;
- prognozowanie skutków rozpatrywanych polityk, w tym polityki przestrzennej, w celu oceny skuteczności proponowanych narzędzi;
- rozpoznawanie etapowych struktur społeczno-gospodarczych i przestrzennych w celu ich oceny, m.in. z punktu widzenia: harmonijności (zgodności z celami i kryteriami kształtowania struktur przestrzennych), otwartości na różne kierunki rozwoju, stopnia sprzyjania wykorzystywaniu szans i unikania zagrożeń .

Sprawdzaniu i ocenie podlegać też mogą możliwe drogi ewolucji gminy, w tym ewolucji struktury przestrzennej, w celu rozpoznania:

- elementów wspólnych dla różnych scenariuszy, momentów rozejścia się scenariuszy alternatywnych i możliwości przejść z jednego scenariusza w inny,
- powiązań między zmianami rzutuujących na istotność zmian (np. jako niezbędnych dla osiągnięcia celów),
- rozkładu w czasie potrzebnych nakładów i uzyskiwanych efektów – istotnych dla wyboru kolejności przedsięwzięć (pomocą jest wcześniejsze przeprowadzenie analizy progowej),
- przyszłych sytuacji problemowych, np. konfliktowych,
- możliwych kolejności realizacji przedsięwzięć.

Scenariusze pozwalają sprawdzać, czy prawdopodobne lub proponowane zmiany w bliższej przyszłości nie obniżą szans rozwoju w przyszłości dalszej, np. uruchamiając procesy skutkujące obniżeniem walorów krajobrazowych, rozdrobnieniem atrakcyjnych terenów inwestycyjnych itp.

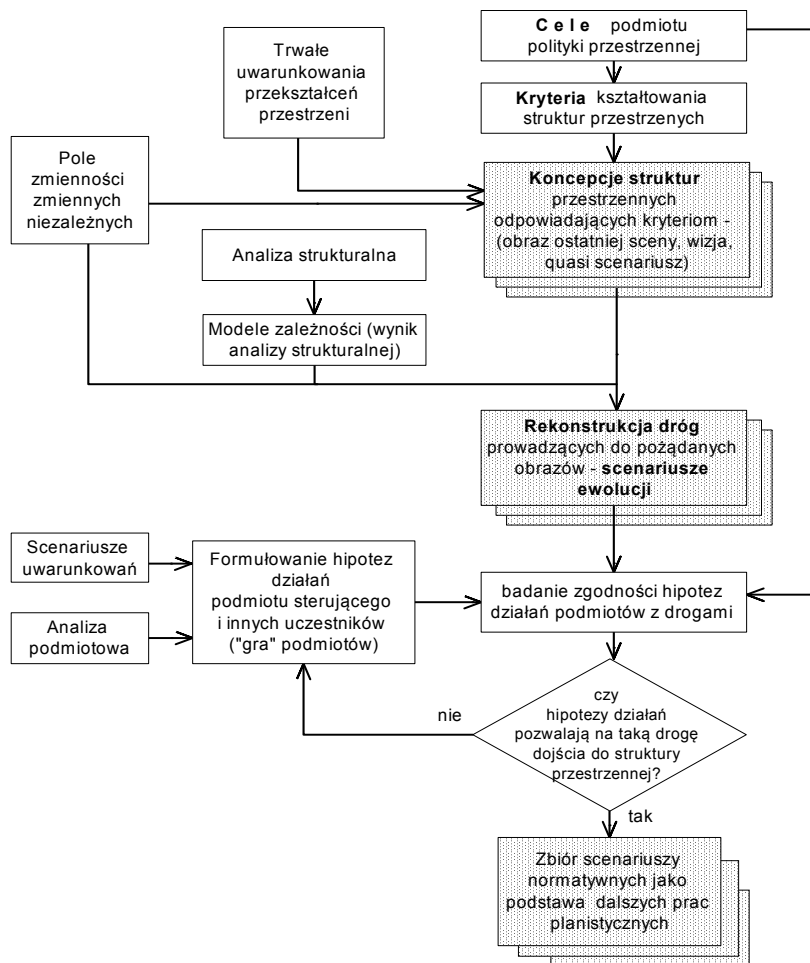
Szczególny rodzaj scenariuszy sprawdzających zastosowany może być w tzw. strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko (SOOS), prognozujących i oceniających skutki środowiskowe całokształtu rozwiązań przestrzennych. Pośrednio mają one wspomóc wybór najlepszej opcji kojarzącej cele przyrodnicze, społeczne i ekonomiczne, stając się jednym z istotniejszych narzędzi równoważenia rozwoju i osiągnięcia ładu zintegrowanego.

Scenariusze mogą być też narzędziem sprawdzania możliwości i uwarunkowań adaptacji nowych rozwiązań, np. proekologicznych, będących wynikiem studiów koncepcyjnych, a także **narzędziem promocji** tych rozwiązań, najpierw w zespole planistycznym. Ukazując skutki i wielorakie korzyści ekonomiczne, społeczne i ekologiczne, mogą do nich przekonać, a ukazując krok po kroku proces ich wprowadzania, mogą uwiarygodnić jego realność.

Nawiązując do typologii podanej w rozdz. 4., można wskazać – jako **możliwe do stosowania** w omawianej tu fazie – scenariusze:

- eksploracyjne, konstruowane dla każdego scenariusza uwarunkowań jako logicznie, krok po kroku, narastające zmiany,

- antycypacyjne, normatywne wychodzące od pożądaných, spójnych obrazów przyszłych struktur przestrzennych zaprojektowanych bez użycia scenariuszy jako najpełniej spełniające cele; ich realność jest dopiero sprawdzana poprzez scenariusze poszukujące „wstecz” sekwencji zdarzeń do nich prowadzących, w tym działań sterujących (rys. 6.6).



Rys. 6.6. Procedura konstrukcji scenariuszy normatywnych antycypacyjnych

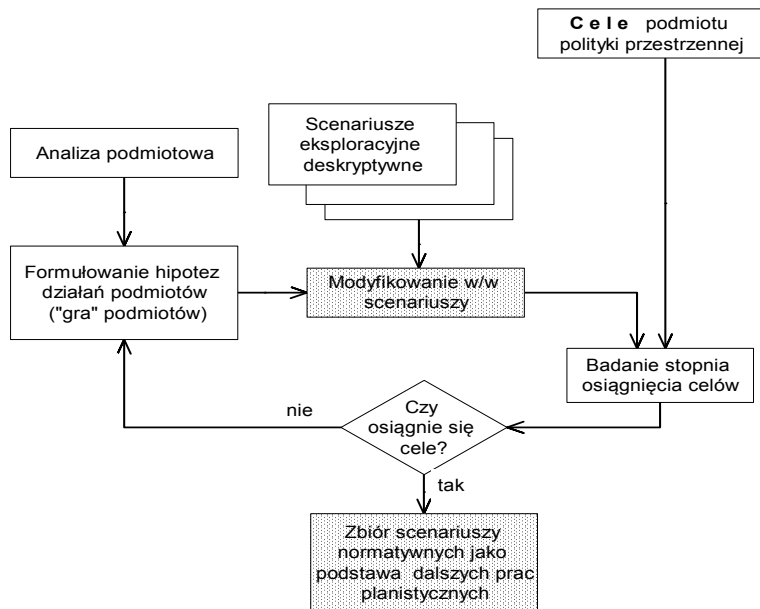
Źródło: Sołtys, Lenzion, 1999 ze zmianami

Scenariusze eksploracyjne mogą być tworzone jako:

- deskryptywne, pozwalające przewidywać bardziej prawdopodobne procesy i będące ich wynikiem struktury przestrzenne, które w różnym, czasem niewielkim stopniu zapewniają osiągnięcie celów,
- normatywne pożądanęj przyszłości, zapewniające wyższy stopień osiągnięcia celów.

Te ostatnie scenariusze można tworzyć różnymi sposobami, m.in. poprzez modyfikację scenariuszy deskryptywnych eksploracyjnych z założeniem odpowiednich działań pod-

miotu sterującego (rys. 6.7). Sposób ten uznano za najbardziej racjonalny i najlepszy do praktycznego zastosowania.

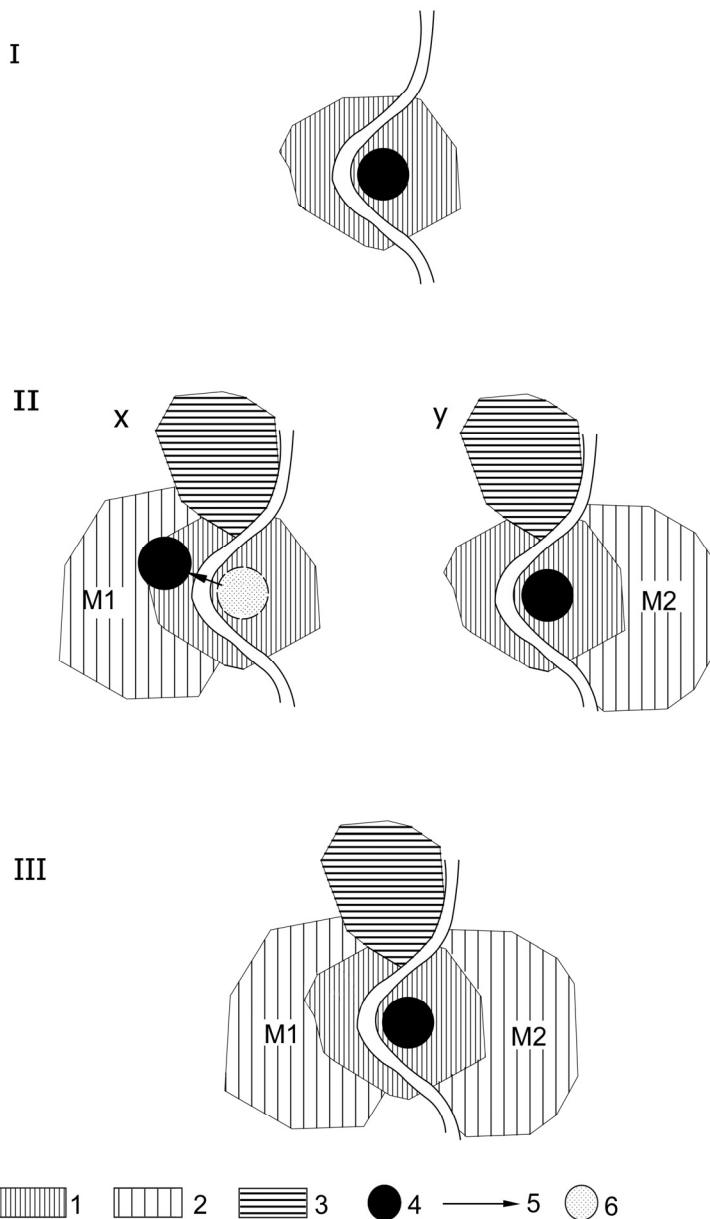


Rys. 6.7. Procedura konstrukcji scenariuszy normatywnych eksploracyjnych

Źródło: Sołtys, Lenzion, 1999

Każda kombinacja wariantu struktury i scenariusza uwarunkowań wymaga sprawdzenia przez scenariusz antycypacyjny realności osiągnięcia struktury przestrzennej. Nieraz już niewielkie zaawansowanie prac nad scenariuszem pozwala stwierdzić nierealizowalność danej kombinacji. Tworzenie dla każdego scenariusza uwarunkowań większej liczby wariantów rozwoju przestrzennego nie oznacza, że ich końcowa liczba ulega znacznemu zwielokrotnieniu. Niektóre warianty przestrzenne mogą bowiem powtarzać się dla różnych uwarunkowań.

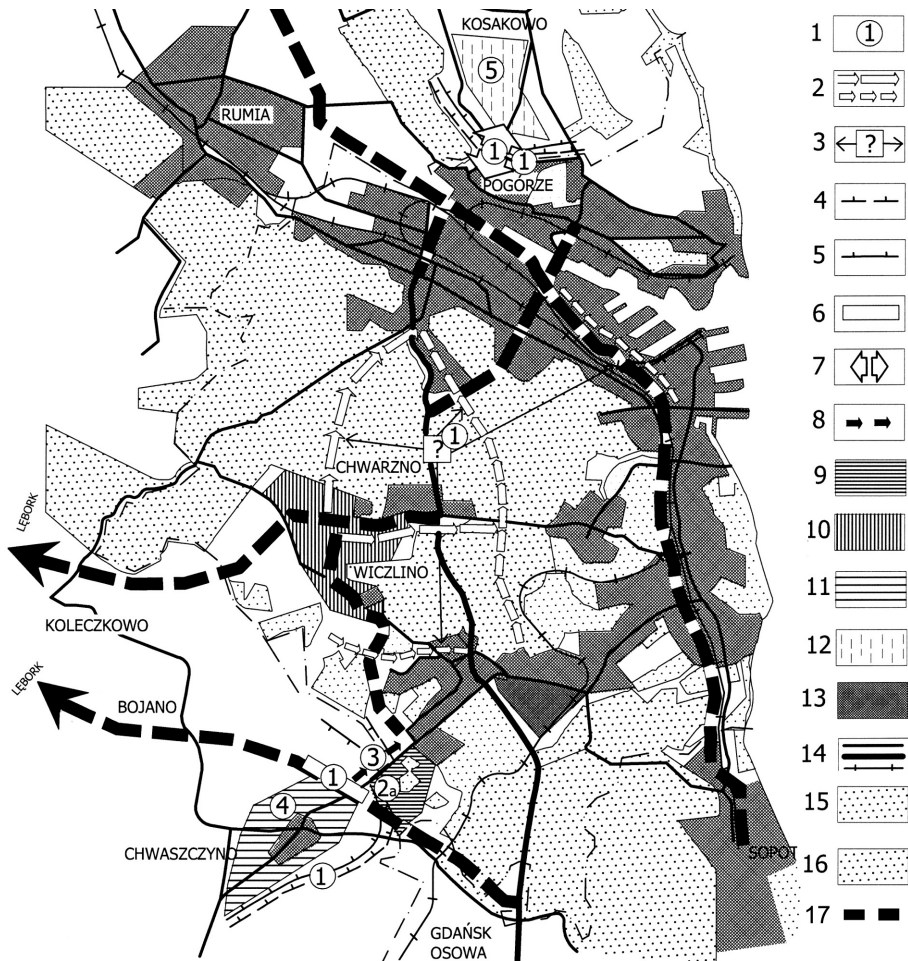
Konstrukcję scenariuszy wspomaga wiedza o mechanizmach rozwoju, uzyskana w analizie strukturalnej. Przydatne są też hipotezy działań wygenerowane w trakcie gry uczestników. Gra ta może też wspomóc sprawdzanie akceptowalności rozwiązań przez różne grupy podmiotów. Warianty dróg w scenariuszach normatywnych wymagają kontroli pod kątem, czy działania podmiotów sterujących i innych aktorów (w tym reakcje na działania sterujące) prowadzą do realizacji celów lub pożądanych struktur (rys. 6.6). Hipotezy działań sterujących zweryfikowane pozytywnie przez scenariusze normatywne mogą być wykorzystywane do konstrukcji strategii i polityk rozwoju. Scenariusze pozwalają wykryć, że niektóre struktury zaprojektowane bez scenariuszowego podejścia mogą nie zostać osiągnięte ze względu na powstawanie etapowych ułomnych struktur i siły procesów wymuszających inne rozwiązania (rys. 6.8). Przykład scenariuszowego myślenia w tych kategoriach ilustruje też rys. 6.9.



Rys. 6.8. Analiza planu miasta z punktu widzenia dynamiki jego rozwoju

I – stan istniejący; II – warianty etapowania: x, y; III – perspektywiczny plan struktury przestrzennej miasta; 1 – stan istniejący, 2 – powstająca dzielnica przemysłowa; 3 – projektowane dzielnice mieszkaniowe: M₁, M₂; 4 – centrum; 5 – przemieszczanie się centrum; 6 – pustoszące centrum

Źródło: Regulski, 1981



Rys. 6.9. Gdynia – przykład strategicznego, scenariuszowego myślenia planisty o polityce przestrzennej (opcja rozwoju przestrzennego Gdyni wybrana przez władze miasta)

- 1 – Fazy scenariusza. 2 – Warianty kolektorów sanitarnych. 3 – Decyzja o sposobie odprowadzania ścieków z Chwarzna-Wiczlina. 4 – Ograniczenie rozwoju w zakresie, który wywołałby konieczność wydatkowania środków z budżetu miasta na infrastrukturę. 5 – Ograniczenie rozwoju żywiolowego (do czasu stworzenia warunków rozwoju planowego) poprzez: 6 – brak podłączenia Chwaszczyna do gdyńskiego systemu kanalizacji, 7 – uzgodnienie z gminą Kosakowo zasad polityki przestrzennej. 8 – Podłączenie Chwaszczyna do gdyńskiego systemu kanalizacji – na tyle późno, aby umożliwić: 9 – wypełnianie się struktury na kierunku Chwaszczyna w granicach administracyjnych Gdyni, 10 – stworzenie odpowiedniej „masy krytycznej” na obszarze Chwarzna-Wiczlina; – i na tyle wcześniej, aby umożliwić: 11 – planowe opanowanie procesów inwestycyjnych na obszarze Chwaszczyna. 12 – Potencjalne tereny rozwojowe na dalszą przyszłość. Elementy stanu istniejącego: 13 – tereny zainwestowania miejskiego, 14 – układ transportowy, 15 – Trójmiejski Park Krajobrazowy, 16 – lasy poza TPK, 17 – Elementy układu drogowego do realizacji i modernizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Studium, 1998a)

Konstruowanie scenariuszy i ich powiązanie z planowaną strategią ułatwione jest przez podział działań sterujących na:

- jednorazowe, w tym przedsięwzięcia inwestycyjne i zmiany prawne, którym w scenariuszu odpowiadają zdarzenia;
- wielokrotnie lub ciągle oddziaływania na podmioty niepodporządkowane (polityki) oraz na zasoby własne i podmioty podporządkowane; ich efektem może być zajście zdarzenia.

Scenariusze, w których zdarzeniami są przedsięwzięcia i efekty polityk, ułatwiają po oszacowaniu kosztów analizę ich rozkładu w czasie, służąc ocenie wariantów dróg rozwojowych i wiążąc aspekty przestrzenne z ekonomicznymi.

Scenariusze rozwoju przestrzennego w ujęciu systemowym zawierają następujące treści:

- zdarzenia zawarte w scenariuszach uwarunkowań oraz inne zdarzenia spoza sfery przestrzennej, lecz na przestrzeń wpływające, w tym działania sterujące,
- kolejne stany przestrzeni i zdarzenia, którymi są zmiany tych stanów (realizacje nowych elementów struktury przestrzennej i zmiany cech elementów istniejących).

Scenariusze te można tworzyć jako dwa równoległe, ale powiązane ze sobą ujęcia: kartograficzne oraz obejmujące pozostałe zmienne i zależności między nimi.

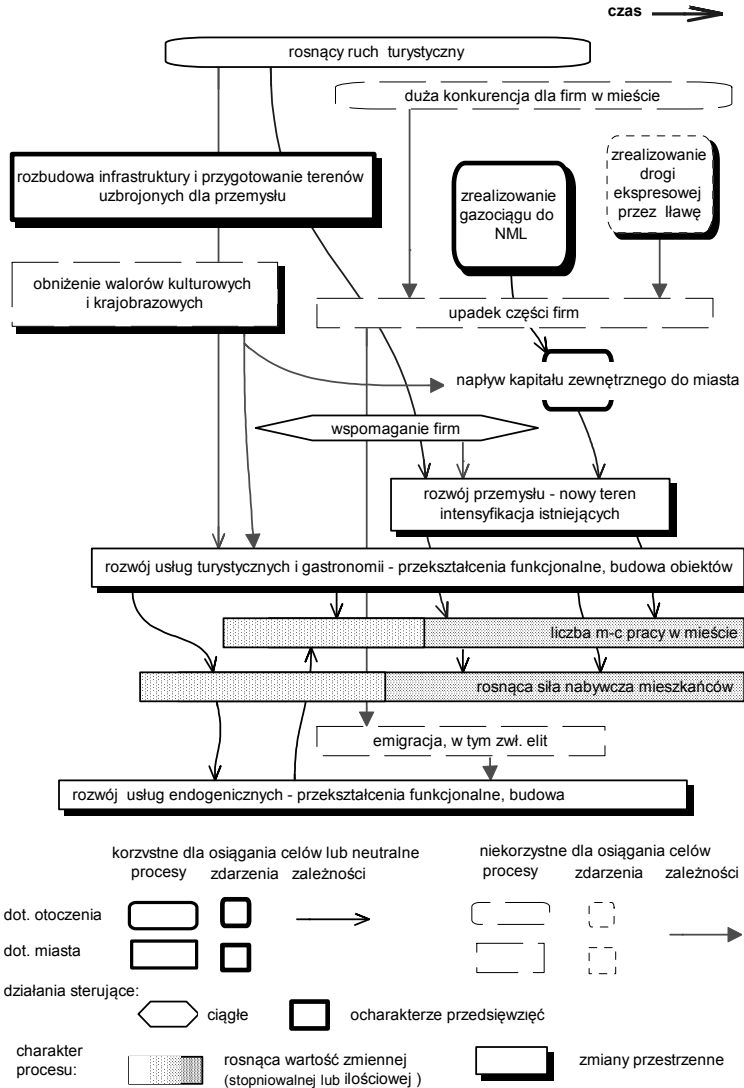
Główne **warianty (podejścia) metodyczne** tworzenia scenariuszy rozwoju oraz scenariuszy sprawdzająco-oceniających i promocyjnych są analogiczne, jak podano w rozdz. 4. Można wyróżnić następujące warianty metodyczne tworzenia scenariuszy rozwoju przestrzennego:

- bazujące na wyobraźni i intuicji, w podziale na całkowicie „tradycyjne” (bez wspomaganie komputerowego) oraz z częściowym wspomaganie komputerowym ujęć kartograficznych (symulacja narastających zmian przez planistę kierującego się myślowym modelem zależności, wspartym ewentualnie schematami),
- wykorzystujące sformalizowane modele symulacyjne i symulacyjno-decyzyjne.

Podstawowym narzędziem **zapisu scenariuszy** rozwoju przestrzennego są ujęcia kartograficzne, uzupełniającym – inne sposoby wymienione w p. 4.3.3, analogiczne, jak dla scenariuszy uwarunkowań, w tym schematy (np. jak na rys. 6.10). Dużą rolę mogą odgrywać schematy blokowo-sieciowe, ilustrujące rozgałęzienia dróg rozwojowych. Ujęcia kartograficzne mogą operować samymi stanami przestrzeni albo ilustrować stany i procesy występujące w pewnym okresie. Mogą mieć formę animacji komputerowej będącej ilustracją scenariuszy skonstruowanych tradycyjnymi metodami albo wynikiem symulacji (umożliwiają to np. modele tzw. komórkowe – odmiana modeli symulacyjnych, które za O’Sullivanem, Torrensem i Almeidą opisuje Ossowicz, 2003). Podobnie, jak dla uwarunkowań, uzasadnione jest graficzne wyróżnienie elementów przestrzeni motorycznych i zależnych, przy czym tu elementy zależne można dalej różnicować przez wskazanie ich powiązań z poszczególnymi elementami motorycznymi.

Rzadkość stosowania **scenariuszy w rolach sprawdzających** w planowaniu strategicznym gmin powoduje, że poniższe treści mają charakter hipotez. Punktem wyjścia budowy takich scenariuszy są scenariusze uwarunkowań oraz, w zależności od przedmiotu oceny, scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego z wariantami strategii lub scenariusze rozwoju przestrzennego. Zależnie od zawartości treściowej tych scenariuszy i przedmiotu oceny scenariusze sprawdzające można tworzyć jako ich przedłużenie lub rozszerzenie ich zakresu, np. o skutki w badanych dziedzinach albo jako tworzenie nowych scenariuszy. Z przedmiotu oceny wynikają dziedziny i aspekty wymagające uwzględnienia w scenariuszach sprawdzających, oraz kryteria oceny, np. skutków. Scenariusze mogą

powstawać jako ciągi przewidywanych zdarzeń i procesów wpływających na zmiany w obrębie ocenianych dziedzin. Wykorzystywane mogą być modele symulacyjne⁹⁷⁾.



Rys. 6.10. Główna linia scenariusza rozwoju Nowego Miasta Lubawskiego. Przykład zapisu przez schemat blokowy

Źródło: opracowanie własne

⁹⁷⁾ Poza wymienianymi już, ich przykładami są, możliwe do stosowania w skali gminy: model CELAUT zmian krajobrazu gminy oraz prognostyczny model ekonomiczno-ekologiczny gminy przy zastosowaniu programu modelującego STELLA (Modele, 2007).

Do przedmiotów analiz i ocen należą **struktury scenariuszy** rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego jako **dróg rozwojowych** – ze zwróceniem uwagi na odcinki wspólne, alternatywne i punkty rozcejszenia się dróg. Istotne jest też rozpoznanie uwarunkowań wkroczenia na daną drogę z podziałem na: czynniki całkowicie niezależne ujmowane w scenariuszach uwarunkowań, czynniki zależne od podmiotów, na które można poprzez polityki w pewnym stopniu wpływać oraz decyzje podmiotu sterującego. Narzędziami wspomagającymi taką analizę są schematy dróg (np. analogiczne jak rys. 4.5.), a dla rozwoju przestrzennego również rysunki narastania zmian struktur przestrzennych z rozróżnieniem graficznym elementów wspólnych, alternatywnych, elementów o jednakowych i różnych uwarunkowaniach. Takie analizy i ujęcia ułatwiają formułowanie wariantów strategii sterowania rozwojem przestrzennym jako planu działania. Wskazują, których wyborów należy dokonać w toku danego procesu planistycznego, które wybory można, a nawet należy odłożyć na później, zajście jakich zdarzeń wpływać powinno na ten wybór itp. Pisał o tym szerzej Reguński (1976, 1981).

6.6. Metody związane z uwzględnieniem układu podmiotowego

Podstawową metodą uwzględniania układu podmiotowego w kompleksowym planowaniu strategicznym jest **uspołeczniony model** planowania realizowany zgodnie z założeniami, czyli z zapewnieniem reprezentatywności głównych typów podmiotów i grup interesu w zespole lub zespołach pracujących nad planem, co w praktyce nie zawsze ma miejsce. Szanse na artykułowanie interesów podmiotów dają też szerokie konsultacje, w planowaniu przestrzennym również ustawowe debaty publiczne. Opinie przeciwne rozwiązaniom planistycznym artykułowane są w różnych formach i poza zorganizowanymi konsultacjami, w najsilniejszy sposób jako protesty. Racjonalne są i zalecane w literaturze wczesne konsultacje zwłaszcza rozwiązań kontrowersyjnych, potencjalnie konfliktowych. Brooks (2002) przyrównuje je do balonów próbnych. W praktyce jest nieraz odwrotnie – jak najdłuższe ukrywanie rozwiązań potencjalnie konfliktowych.

Gra uczestników w tej fazie jest kontynuacją analizy podmiotowej z fazy diagnostycznej i analogicznej gry w studiach nad przyszłością. Zadaniem jej jest poszukiwanie lub sprawdzanie akceptowalności koncepcji strategicznych i rozwiązywanie ewentualnych sytuacji konfliktowych na tym tle. Symulowane mogą być nowe układy sił i zachowań zgodne z założeniami i regułami, o których mowa była w p. 4.3.4. Zastosowanie mają macierze przyszłych interakcji między uczestnikami (jak w analizie podmiotowej w fazie diagnozy) oraz ich wyników. Gra uczestników w wersji opisanej przez Lenzioną (Sołtys i Lenzion, 1999) wykorzystuje główne linie scenariuszy prawdopodobnych zmian oraz uzgodnione warianty strategii satysfakcjonujące podmioty, dopuszczalne ze względu na konsekwencje dla ich interesów. Na tej podstawie następuje modyfikacja strategii podmiotów, generowanie hipotez działań i łączenie ich w spójne warianty rozwiniętych scenariuszy.

Gra uczestników jest modelem interakcji między różnymi podmiotami o wyraźnie określonych interesach i strategiach. Istotą gry i jej modelu jest proces wymiany, analizowania i oceny przez jej uczestników informacji w trakcie organizowanych specjalnie w tym celu sesji, ewentualnie przy pomocy techniki komputerowej. Uczestnicy sesji, reprezentujący główne typy podmiotów i interesów zaangażowanych w przyszłe sytuacje wynikające ze scenariuszy, prowadzą grę symulującą przebieg narastania i regulowania np. hipotetycznego konfliktu. Do gry wprowadzane mogą być różne hipotezy strategii, a następnie generowane akcje i reakcje uczestników oraz ich konsekwencje ekonomiczne, ekologiczne

i społeczne. Strategie te oceniane mogą być według stopnia prawdopodobieństwa (dla scenariuszy eksploracyjnych), spełnienia poziomu bezpieczeństwa lub satysfakcji podmiotów (dla scenariuszy normatywnych) i uzgadniane w ramach procedur konsensualnych, nie wyłączając negocjacji skoncentrowanych na przedmiocie. Możliwe są następujące warianty metodyczne gry:

1. Spotkania warsztatowe z udziałem starannie wybranych reprezentantów rzeczywistych podmiotów działających w gminie i oddziałujących na nią.
2. Warsztaty z udziałem osób symulujących role rzeczywistych podmiotów, ich grup lub typów.
3. Sesja planistyczna, w trakcie której zachowania podmiotów symulowane są za pomocą modelu komputerowego.

Można połączyć wariant 2. i 3., wówczas żywi uczestnicy zachowują się zgodnie z pewnym modelem, ale mają też możliwość jego modyfikacji.

Podstawą mechanizmu gry są moduły interakcji między uczestnikami w określonych sytuacjach problemowych. Mechanizm identyfikacji sytuacji konfliktowych może stanowić symulowany proces artikulacji potrzeb społecznych i ocen możliwości ich zaspokojenia, konfrontowanych w trakcie gry ze strategiami uczestników oraz z wiedzą o mechanizmach zachowań społecznych, strukturach organizacyjnych, możliwościach tkwiących w przestrzeni. Zastosowanie znajduje tu baza wiedzy i analiza strukturalna danej gminy sporządzona w fazie diagnostycznej. Zapisowi wyniku gry służy macierz zachowań uczestników w zależności od oceny stopnia zaspokojenia potrzeb (6.2).

Tablica 6.2

Macierz zachowań podmiotów w zależności od oceny stopnia zaspokojenia potrzeb

Potrzeby	Użytkownicy aktywni	Użytkownicy bierni
zgodne	podjęcie własnych, zgodnych inicjatyw	akceptacja, partycypacja w decyzjach
niezgodne	działania (np. zagospodarowanie) spontaniczne	protest, odrzucenie i kontestacja propozycji, ewentualnie trwały konflikt

Źródło: Sołtys i Lendzion, 1999

Możliwe są następujące warianty reguł gry:

1. Zachowania swobodne, ograniczone jedynie przez warunki brzegowe (czego absolutnie nie wolno).
2. Zapis konkretnych, kolejnych posunięć możliwych do zrealizowania w trakcie gry i prawdopodobnych wyników, jakie można uzyskać przy zbiegu strategii różnych podmiotów, ale jeszcze bez oszacowań sumarycznych rezultatów całych strategii i tym bardziej całej gry.

Wariant 1. jest uzasadniony, gdy szuka się możliwego przebiegu rozwoju sytuacji i zachowań uczestników, np. gdy buduje się scenariusze. Wariant 2. jest uzasadniony, gdy przedmiotem analizy są możliwe rozwiązania (strategie) i szuka się suboptymalnego ich wariantu w sytuacji określonych interakcji podmiotowych.

Wrana (2001)) podaje za K. Balcerowicz typy zachowania się jednostek w warunkach zaistnienia strategicznej interakcji, w tym przetarg (*bargaining*) i jego koncepcje na etapie ustalania celów strategicznych i scenariuszy rozwoju obszaru.

6.7. Kryteria i metody oceniania rozwiązań strategicznych

Ocena sposobów osiągnięcia celów potrzebna jest, aby sprawdzić ich wykonalność i niesprzeczność z innymi sposobami osiągnięcia celów oraz samymi celami, z uwzględnieniem skutków ubocznych. Zasady rozwoju zrównoważonego wymagają też oceny skutków dla innych obszarów. Wariantowanie rozwiązań wzmacnia potrzebę ich oceny dla racjonalizacji wyboru, który jest niezbędny i pilny, gdy warianty stanowią alternatywę i dotyczy ona bliskiego okresu. Czasem ocena wad i zalet poszczególnych wariantów skłania do tworzenia nowego wariantu, np. przez kompilację. Częstym przedmiotem wyborów są przedsięwzięcia. Nieraz wszystkie są akceptowane, a potrzeba wyboru, lub przynajmniej określenia kolejności realizacji, wynika z niedostatku środków. Przedmiotem wyboru są też warianty przestrzenne struktur i dróg (scenariuszy) rozwoju przestrzennego. Może to być wybór spośród rozwiązań alternatywnych albo dotyczyć tylko kolejności rozwoju.

Wśród sposobów osiągnięcia celów są przedsięwzięcia i polityki już stosowane i w wyniku ocen adekwatności do przyszłych problemów adaptowane bądź przeznaczone do korekty (ewentualnie zaniechania). Mogą być też rozwiązania niestosowane w danej gminie, ale znane, stosowane gdzie indziej, jak też nowatorskie, wykreowane w tej fazie prac lub proponowane jako wynik studiów koncepcyjno-modelowych. W obu przypadkach wymagają one oceny możliwości zastosowania, np. poprzez scenariusze.

Biniecki i Szczupak (2001) podają jako **kryteria oceny przedsięwzięć**: celowość (związek z celami wyższego poziomu), realność i motoryczność. Drobniak i Frenkiel (2001) wskazują 11 kryteriów oceny projektów łączonych w dwie grupy: zapotrzebowanie na projekt i wykonalność. Opierając się na wymienionym i innych źródłach można wskazać następujące kryteria oceny działań strategicznych:

- powiązanie z celami: liczba celów i ich rangi, stopień ich osiągnięcia wskutek danego działania, siła i charakter związku z nimi (np. warunek konieczny dla osiągnięcia danego celu, sprzyjający, ale niekonieczny – jeden z kilku sposobów alternatywnych itp.), stopień pewności przyczyniania się do osiągnięcia każdego z celów, ewentualne naruszone cele;
- powiązania z innymi przedsięwzięciami określające motoryczność i zależność (jak w analizie strukturalnej);
- potrzebne zasoby, w tym ich rodzaj (ogólnie, np. kadrowe, finansowe, przestrzenne – teren, cechy jego otoczenia), skala i rozkład zapotrzebowania na nie w czasie;
- dostępność zasobów;
- stopień złożoności i trudności stosowania danego sposobu;
- zagrożenia, ryzyko niepowodzeń itp.

Ważną, o strategicznym znaczeniu, ale wymagającą informacji z poziomu operacyjnego i na nim sporządzaną, jest ocena efektywności oparta o analizę kosztów – korzyści (CBA). Dutkowski (1993) wskazuje zaproponowany przez Pearce'a i in. model uwzględniania aspektów ekologicznych w takim rachunku. Model wyodrębnia koszty ekologiczne w kosztach sposobności (strat użyteczności związanych z rezygnacją z użytkowania alternatywnego do wybranego). Formuła rozszerzonej analizy kosztów – korzyści pozwala ocenić dla sumy projektów spełnienie warunków ograniczonej (*weak sustainability*) albo pełnej (*strong sustainability*) zgodności z celami rozwoju zrównoważonego.

Jako metody ocen w ramach poszczególnych kryteriów w literaturze i praktyce planistycznej dominują metody punktowe. W metodzie opisanej przez Drobniaka i Frenkiela (2001) punkty przydzielane są w konsultacji społecznej lub przez ekspertów. Zsumowanie

punktów do 2 kryteriów („wymiarów”) syntetycznych (zapotrzebowanie na projekt i wykonalność) pozwala zestawić projekty według tych kryteriów w tablicy, co uczyniła określanie priorytetów. Analiza strukturalna pozwala podzielić projekty (np. spośród priorytetowych) na: otwierające (silnie motoryczne, warunkujące realizację innych projektów), zależne i neutralne. Metoda grafów pozwala ustalić sekwencje realizacji projektów. Klasik (Planowanie, 1993) opisuje za Dawidem punktową ocenę wariantów strategii sformułowanych na bazie analizy strategicznej SWOT.

Malisz (1981) proponuje dwuetapową ocenę wariantów koncepcji przestrzennych zapewniającą maksymalizację funkcji celu i realność planu. Dla oceny spełnienia celów proponuje wykres profilowy bazujący na ocenach stopnia spełnienia poszczególnych kryteriów częściowych przez każdy z wariantów, przekładanych na udziały procentowe. Metoda ma wady metod punktowych, ale nie zmusza do wyboru jednego rozwiązania, pozwalając ocenić walory każdego wariantu przez czytelne porównanie ze średnią spełnienia każdego kryterium we wszystkich wariantach łącznie. Ocenę realności reprezentują aspekty: realności technicznej, elastyczności rozwiązań i efektywności nakładów w pierwszym etapie realizacji.

Ossowicz (2003) proponuje sformalizowaną metodę określania kolejności przedsięwzięć w wielkich miastach, uwzględniającą m.in. ważność celów, którym te przedsięwzięcia służą, związki między celami i między przedsięwzięciami, koszty przedsięwzięć i ich efektywność, zjawiska typu progowego oraz typowe dla podejścia strategicznego dylematy związane z konfliktem korzyści krótko- i długookresowych.

Oceny sposobów osiągnięcia celów innych niż przedsięwzięcia ogólnie są podobne. Przeważnie stosują mniej kryteriów.

Nie porusza się tu złożonych problemów sformalizowanych ocen wielokryterialnych. Mają one ograniczone zastosowanie w planowaniu strategicznym, gdyż wymagają ilościowego wyrażenia zmiennych celu, jeśli nie w pełni kwantyfikowanego, to przynajmniej jako zbiory wielkości uporządkowanych, a same metody i techniki nie są jeszcze dopracowane w stopniu nadającym się do praktycznego stosowania (Łojewski, 1997).

6.8. Struktura i metody zapisu planu strategicznego

Plan strategiczny jako dokument miewa różny układ treści. Prócz treści diagnostycznych i prognostycznych uzasadniających ustalenia przeważnie zawiera treści ułożone hierarchicznie z punktu widzenia ogólności, od misji, poprzez system celów (strategicznych i szczegółowych) po sposoby ich osiągnięcia, zapisane często w sposób powiązany z tymi celami. Bywają też treści o większej konkretyzacji dla całości bądź tylko okresu średniego – przynajmniej listy programów, przedsięwzięć i ewentualnie polityk, niektóre treści, zwłaszcza dotyczące przedsięwzięć dla bliższego okresu, skonkretyzowane jeszcze bardziej. Tam przeważnie znajduje odbicie układ w czasie. Rzadko treści dzielone są na uniwersalne, niezależne od scenariusza (tzw. strategia uniwersalna) i zróżnicowane scenariuszowo – do stosowania zależnie od scenariusza realizującego się.

Często w planie strategicznym określa się zasady monitoringu, czasem też szersze treści jako narzędzia zarządzania strategicznego, w tym zasady wdrażania strategii, aktualizacji, propozycje zmian struktur organizacyjnych itp. Czasem treści te bywają określane dopiero w tzw. zbiorczym planie operacyjnym lub realizacyjnym, zawierającym też harmonogram realizacji, koszty, źródła środków itp.

Czasem bywają wyodrębniane: strategia „globalna” (dla całości) i strategie dziedziczne (sektorowe). Strategią może być strategia przekształceń przestrzeni niezależnie od

tego, czy została sformułowana przed, równoległe do innych wątków strategii, czy w sposób z nimi zintegrowany. Jej podbudową merytoryczną powinien być plan struktury (prze-strzennej) i plan rozwoju (procesu przekształceń przestrzeni). Mogą i powinny one stanowić część ustawowego dokumentu planistycznego (aktualnie *studium uikzp*).

Do planu strategicznego w największym stopniu odnosi się cecha dobrego planu nazywana przez Kotarbińskiego (1961) giętkością (plastycznością), a współcześnie – **elastycznością**. Zapewnić ją może pozostawienie wyboru w obrębie pewnej amplitudy możliwości, w tym swobodna alternatywność – używanie zdań warunkowych. Zakres swobody zależy od wiedzy planisty o okolicznościach rozważanej przyszłej sytuacji. Im dalej w przyszłość, tym większa niedookreśloność. Nie jest to postulat giętkości maksymalnej, lecz poszukiwania złotego środka, pewnego stopnia rozumnej niedookreśloności (Kotarbiński, 1961). Autor zwraca uwagę na różnicę między planami konkretnymi określonego ciągu działań, a planami ramowymi (schematycznymi), w czym można widzieć analogię do planów operacyjnych i strategicznych.

Potrzeba elastyczności planu strategicznego w rozpatrywanym temacie uzasadniona jest przez przesłanki wskazane w tabl. 6.5, które rzutują na podane tam rozwiązania metodyczne zwiększające elastyczność. W praktyce planowania strategicznego gmin głównym sposobem zapewniania elastyczności planu strategicznego jest ogólność. Szczególnie trudne jest stosowanie metod zapewniających elastyczność w planowaniu przestrzennym.

Nie rozwijając problematyki konfliktów środowiskowych (co uzasadniono w podrozdz. 2.4), zwraca się tu uwagę na ogólność planowania strategicznego, która ułatwia dokonywanie wyborów, ale ujawnianie się konfliktów odsuwa często do planowania operacyjnego. Sposobem łagodzenia problemu jest **konkretyzacja** średnio- i krótkookresowych celów i sposobów ich osiągnięcia jeszcze w toku tworzenia (aktualizacji) planu strategicznego, aby jeszcze w jego ramach ewentualny konflikt ujawnił się i został rozwiązany bądź świadomie odłożony do rozwiązania na później, z nadzieją na dopływ nowych informacji lub inne zmiany ułatwiające jego rozwiązanie. Pożądany jest zapis problemu w planie, np. jako możliwe warianty, dokumentujące potrzebę rozwiązania problemu. Niektóre wybory mogą, a nawet powinny być odłożone, jeśli brak jest przesłanek i zarazem konieczności wcześniejszego ich podjęcia (Regulski, 1976).

6.9. Ocena metod

W tabl. 6.3, 6.4, 6.5 i 6.6 zestawiono podstawowe przesłanki oceny metod w powiązaniu z wnioskami do nich, zasadami metodycznymi i konkretnymi metodami właściwymi do stosowania w fazie projektowania rozwiązań strategicznych. Zestawienia te są podstawą oceny metod i aspektów metodycznych z punktu widzenia zasadności ich stosowania, wskazując (jako treści lewej kolumny) ich uzasadnienia. Ocen metod w innych aspektach dokonuje się poniżej.

W ocenach metod projektowych ze względu na **wzorzec poszukiwania rozwiązań** metoda wyznaczania zbioru dopuszczalnych rozwiązań uważana jest za korzystniejszą z punktu widzenia celów projektowania od metody wyznaczania i oceny rozwiązań pojedynczych. Pozwala bowiem uzyskać rozwiązanie optymalne w przypadku oceny pełnego zbioru możliwych rozwiązań lub zwiększyć prawdopodobieństwo uzyskania rozwiązania optymalnego, jeśli oceniany zbiór jest liczny, choć niekompletny (Sielicki i Jeleniewski, 1980). Wynika z tego, że im więcej wariantów istotnie różniących się, tym większa jest szansa na rozwiązanie lepsze i powszechniej akceptowane. Poszukiwanie rozwiązania do

pierwszego akceptowanego przez planistów utrudnia, konfliktuje i wydłuża proces dojścia do rozwiązania powszechniej akceptowalnego.

Tablica 6.3

Ocena spójności metod projektowania użytkowania i zagospodarowania przestrzeni z podstawowymi przesłankami oceny metod

Źródło	Podstawowe przesłanki oceny metod	Metody, zasady metodyczne, rodzaje treści
p	Wielopodmiotowość gminy i specyficzna złożoność jej podmiotu	Korzystanie z analiz (strategicznej, podmiotowej, strukturalnej) w projektowaniu strategii
p	Otwartość (liczne powiązania z otoczeniem)	
s	Bazowanie na własnych siłach i szansach w otoczeniu, uwzględnianie słabości i zewnętrznych zagrożeń	
pr	Sytuacje problemowe jako przedmioty zadań do rozwiązania w procesie planistycznym	Kreatywność
s	Nieokreślona liczba możliwych alternatyw	Wielowariantowość w poszukiwaniu rozwiązań
z	Poszanowanie zasobów nieodnawialnych i trudno odnawialnych	Poszukiwanie sposobów działań oszczędzających zasoby i analizowanie warunków ich stosowania (analiza podmiotowa, scenariusze, uspołecznienie procedury, w tym konsultacje)
pr	Potrzeba planowania jednocześnie struktur, procesów i działań	Planowanie w różnych powiązanych ze sobą ujęciach (plan struktury, funkcjonowania, rozwoju, działania; ujęcia: modelowe, funkcjonalne, fizyczne)
z	Utrzymanie zdrowych biosystemów, ciągłości ich funkcjonowania w czasie i przestrzeni, różnorodności biologicznej	Projektowanie systemu tzw. osnowy ekologicznej i określanie zasad jej ochrony
z	Zachowanie krajobrazu jako cennego zasobu również dla przyszłych pokoleń	Respektowanie wartości kulturowych w tym krajobrazowych w proponowanych rozwiązaniach i określanie zasad ich ochrony
z	Rozwój zintegrowany z otoczeniem	Uwzględnianie wpływu innych obszarów w projektach rozwiązań Uwzględnianie możliwości współdziałania – jako element strategii
s	Sytuacyjność – otwartość na zmiany (sytuacji i własnego postępowania)	Przygotowanie rozwiązań alternatywnych na różne przyszłe sytuacje
p	Nieodwracalność większości zmian środowiska	Prognozowanie i ocenianie skutków rozwiązań, w tym dla stopni osiągnięcia celów
z	Harmonizowanie sfer rozwoju: równorzędność i wykorzystywanie współzależności celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych	
z	Unikanie nadmiernego ryzyka ekologicznego	Unikanie rozwiązań ryzykownych

Oznaczenia: z – zasady rozwoju zrównoważonego, p – cechy lokalnych systemów przestrzennych, s – cechy strategii i planowania strategicznego, pr – sytuacje problemowe

Źródło: opracowanie własne

Tablica 6.4

Ocena spójności metod oceniania projektowanych rozwiązań strategicznych z podstawowymi przesłankami oceny metod

Źródło	Podstawowe przesłanki oceny metod	Metody, zasady metodyczne, rodzaje treści
s	Konsekwencja (konsekwentny układ, wzajemne wspieranie się działań)	Systemowe podejście do przedmiotu: uwzględnianie współzależności celów i sposobów ich osiągnięcia
s	Koncentracja zasobów i środków na ograniczonej wiązce zamierzeń	Uwzględnianie hierarchii ważności celów w planowaniu działań, w tym zwłaszcza w alokacji zasobów i środków
z	Niepogarszanie sytuacji innych obszarów przez nadmierną ich eksploatację, przenoszenie zanieczyszczeń i kosztów	Analiza i ocena wpływu skutków proponowanych rozwiązań na inne obszary (prognozy scenariuszowe)
z	Rozwój zintegrowany z otoczeniem	
pr	Wielorakość skutków rozpatrywanych rozwiązań (jednocześnie pozytywne i negatywne)	Prognozowanie skutków
		Ocenianie skutków z punktu widzenia celów metodą partycypacyjną, z szeroką konsultacją
p	Wielopodmiotowość	Wielokryterialność ocen rozwiązań strategicznych

Oznaczenia: z – zasady rozwoju zrównoważonego, p – cechy lokalnych systemów przestrzennych, s – cechy strategii i planowania strategicznego, pr – sytuacje problemowe

Źródło: opracowanie własne

Tablica 6.5

Ocena spójności metod zapisu planu z podstawowymi przesłankami oceny metod

Źródło	Podstawowe przesłanki oceny metod	Metody, zasady metodyczne, rodzaje treści
s	Długookresowość (odległy horyzont czasu działań i wystąpienia ich efektów)	Ogólność sformułowań sposobów osiągnięcia celów
z	„Długa fala” – długookresowe podejście do analizowania, planowania i urzeczywistniania celów rozwoju	
s	Ogólność celów i sposobów ich osiągnięcia, ramowość	
s	Sytuacyjność – otwartość na zmiany (sytuacji i własnego postępowania)	Elastyczność planu, w tym: ramowość, wariantowanie i wielość przyjętych rozwiązań (w tym „na wszelki wypadek”), używanie zdań warunkowych, odkładanie decyzji możliwych do odłożenia
p	Niedeterministyczny charakter systemu i niemożność pełnego jego zrozumienia Niepewność przyszłości	Zasady planowania w warunkach niepewności
s	Sytuacyjność – otwartość na zmiany (sytuacji i własnego postępowania)	Formułowanie zasad monitoringu i aktualizacji strategii

Oznaczenia: z – zasady rozwoju zrównoważonego, p – cechy lokalnych systemów przestrzennych, s – cechy strategii i planowania strategicznego

Źródło: opracowanie własne

Tablica 6.6

Ocena spójności metod organizacji, w tym uspołeczniania projektowania rozwiązań strategicznych z podstawowymi przesłankami oceny metod

Źródło	Podstawowe przesłanki oceny metod	Metody, zasady metodyczne, rodzaje treści
z	Harmonizowanie sfer rozwoju; akceptowalność celów	Uspołecznienie procedury: – udział w pracach planistycznych różnorodnych aktorów i grup, – szerokie konsultacje Wiązanie pracy zespołu społecznego i ekspertów Metoda ekspercko-partycypacyjna ze znaczącym udziałem ekspertów wspomagających wiązanie działań z celami i wartościami oraz rozwiązywanie konfliktów
z	Zapewnianie różnorodności i trwałości społeczno-kulturowej (zakorzenienia w tradycji, kontynuacji i czerpania z niej)	
z	Trudność uwzględniania licznych uwarunkowań i skutków podejmowanych decyzji z powodu ich wielości, niedostatku świadomości, trudności percepcji i niedostatku narzędzi ją ułatwiających	
p	Konfliktogenność	
pr	Niezgodność między właściwą dla rozwoju zrównoważonego harmonizacją a właściwą dla strategii koncentracją	
n	Brak lub trudność akceptacji niektórych rozwiązań przez część uczestników	Udział w pracach ekspertów i organizacji społecznych reprezentujących wartości ekologiczne i kulturowe Działania edukacyjne i promocyjne, w tym ukazujące: – rolę wartości ekologicznych i kulturowych w całokształcie rozwoju, – skutki rozpatrywanych rozwiązań, – związki rozwiązań z systemem celów
n	Niedostateczna reprezentacja wartości, interesów i celów ekologicznych oraz związanych z wartościami kulturowymi; brak reprezentantów przyszłych pokoleń	
z	Zachowanie krajobrazu jako cennego zasobu również dla przyszłych pokoleń	
z	Zapewnianie różnorodności i trwałości społeczno-kulturowej (w kontynuacji tradycji, czerpania z niej)	
		Włączanie do repertuaru rozpatrywanych rozwiązań koncepcji tzw. alternatywnych, analizowanie ich adekwatności i warunków wdrożenia, ukazywanie skutków zastosowań Łączenie tradycji i innowacji w kreowaniu procesów rozwojowych

Oznaczenia: z – zasady rozwoju zrównoważonego, n – przejawy i przyczyny jego niedostatku, p – cechy lokalnych systemów przestrzennych, s – cechy strategii i planowania strategicznego

Źródło: opracowanie własne

Oceniając metody formułowania sposobów osiągnięcia celów z punktu widzenia zapewnienia **celowości** i **wykonalności**, zwrócić należy uwagę, że wiele metod ułatwia zapewnienie celowości, zakładając formułowanie rozwiązań jako sposobów osiągnięcia celów. Wymagają one jednak nieraz sprawdzenia, np. przez wkomponowanie w scenariusze, że cele mogą być osiągnięte. Jeśli sformułowane są rozbudowane treściowo listy przedsięwzięć (np. karty projektów), to zawierają one odniesienia do celów i przedsięwzięć współdziałających.

Wykonalność rozwiązań dla odległego okresu może być oceniona tylko jako uprawdopodobnienie. Ocena wykonalności to jedno z kryteriów oceny przedsięwzięć, dokonywanej w planowaniu operacyjnym. Oceniając metody poszukiwania rozwiązań strategicznych, uznać można, że większe prawdopodobieństwo znalezienia rozwiązań wykonalnych

dają te metody, które w większym stopniu opierają się na przesłankach i prawidłowo je wykorzystują. Do przesłanek tych należą: analiza strategiczna (np. SWOT z macierzami), scenariusze określające hipotezy czynników rozwojowych w przeszłości, analiza marketingowa, analiza strukturalna, gra uczestników. Korzystanie jedynie z elementów analizy strategicznej SWOT (list aktualnych czynników) nie przygotowuje strategii na przyszłe sytuacje i powodować może niespójność rozwiązań, jeżeli nie korzysta się z innej metody analizy zależności, np. analizy strukturalnej. Na ocenę stosowalności w analizowanym przedmiocie innych podejść (orientacji na zasoby albo na otoczenie) rzutują oceny dokonane w podrozdz. 3.5.

Korzystanie z bogatego zasobu informacji diagnostycznych i prognostycznych zwiększa szansę na lepsze rozwiązania, ale nie gwarantuje ich, gdyż nie wymusza uwzględnienia tych informacji (np. respektowania ograniczeń). Metody bardziej zalgorytmizowane w większym stopniu wymuszają respektowanie przesłanek dokonywanego wyboru.

Nie można jednak odmówić walorów prostym metodom pobudzającym wyobraźnię i twórcze myślenie – niezbędne dla odkrywania sposobów osiągania celów. Kreatywność jest bowiem cechą właściwą dla myślenia strategicznego. Ze względu na racjonalność, tak odkryte rozwiązania wymagają natomiast szerszego zakresu sprawdzenia i ocen.

Modele i koncepcje rozwiązań, zwłaszcza alternatywnych do powszechnie stosowanych, rozszerzają repertuar rozwiązań i szanse uzyskania rozwiązania bardziej zgodnego z zasadami rozwoju zrównoważonego. Uzasadnione jest uzupełnianie studiów modeli i koncepcji o analizy uwarunkowań ich wprowadzania. Scenariusze mogą wspomóc sprawdzanie realności procesu wprowadzania i jego uwarunkowań, jak i poprzez ukazanie pozytywnych skutków, być narzędziem promocji już na etapie formułowania planu.

W modelu planowania strategicznego zintegrowanego łatwiejsze i szybsze jest uwzględnianie **aspektów przestrzennych** i powiązań w wielu elementach z innymi aspektami oraz dokonywanie wzajemnej weryfikacji propozycji rozwiązań przestrzennych zrodzonych w warsztacie planowania przestrzennego i poza nim.

W niektórych *studiach uikzp* wyodrębnione są elementy strategiczne, ale przeważnie brak tym opracowaniom istotnych cech planów strategicznych, zwłaszcza ujęcia procesowego i podmiotowego.

Tradycyjna metoda kolejnych przybliżeń nie gwarantuje, że warianty odrzucone we wcześniejszym etapie procedury na podstawie kryteriów ogólniejszych, są przy uwzględnieniu sumy kryteriów gorsze od pozostawionych.

Wiele zalet mają **metody sformalizowane**. Pozwalają uwzględniać na raz wiele przesłanek zapewniających celowość i wykonalność planu, umożliwiają szybkie tworzenie, porównywanie i obiektywną ocenę wielu wariantów. Zapewniają wzięcie pod uwagę wszystkich rozwiązań spełniających zadane warunki. Zalety te są istotne z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego (uwzględnianie uwarunkowań i zasad dla niego specyficznych, obiektywizacja podnosząca wiarygodność argumentów, szybkość tworzenia i oceniania wariantów alternatywnych). Metody wymagają dokonywania pewnych arbitralnych założeń, zwłaszcza w przekładaniu na liczby jakościowych cech i zjawisk, ocen i wag kryteriów. Tej cechy metod nie można uznać za wadę w porównaniu z innymi metodami, które też wymagają arbitralnych decyzji. W metodach sformalizowanych można je nawet łatwiej testować i korygować. Progami w szerszym zastosowaniu metod sformalizowanych są: niezbędność posiadania cyfrowej bazy danych o terenie, a zwłaszcza koszt korzystania z oprogramowania i pracy ekspertów. Wskazuje to na realność zastosowania głównie w dużych miastach.

Metody projektowania przyszłych struktur i koncepcji działań strategicznych, wykorzystujące **scenariusze** rozwoju dotyczyć mogą struktur społeczno-gospodarczych w kompleksowej strategii, a także struktur przestrzennych. Ich zróżnicowanie metodyczne co do **kolejności kroków projektowych** ocenić można następująco.

- Wychodzenie od procesów (scenariuszy) rozwoju i określanie struktur jako ich wyniki daje rozwiązania bardziej realistyczne. Ujawnia też możliwość zaistnienia stanów sprzecznych z celami i procesy do nich prowadzące, co pozwala uwzględnić w pracach planistycznych poszukiwanie środków zapobiegawczych.
- Projektowanie najpierw struktur, a potem dróg dojścia do nich (scenariusze antycypacyjne), daje szansę na wykrycie nowych dróg rozwojowych (Regulski, 1976) oraz struktury bardziej twórcze i zróżnicowane, jednak nie zawsze realne do osiągnięcia. Może to inspirować do poszukiwań sposobów wpływania na procesy korygujące je w kierunku struktur pożądaných. Konstruowanie scenariuszy jest w tym wariantcie trudniejsze (np. metodą prób i błędów). Przy tej kolejności łatwiejsze jest zachowanie w strukturze i traktowanie jako strukturotwórcze elementów i cech, które z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego powinny być zachowane.

Zarysowane warianty kolejności myślenia w projektowaniu nie muszą być traktowane jako alternatywne. Można stosować oba jako uzupełniające się.

Jako racjonalny i najlepszy do praktycznego zastosowania sposób tworzenia scenariuszy eksploracyjnych normatywnych pożądanę przyszłości ocenia się modyfikację scenariuszy deskryptywnych z założeniem odpowiednich działań podmiotu sterującego (rys. 6.7).

Znacznym ułatwieniem tworzenia scenariuszy rozwoju przestrzennego jest wspomaganie komputerowe, a zwłaszcza stosowanie modeli symulacyjnych i symulacyjno-decyzyjnych.

Oceniając warianty **gry uczestników** stwierdzić należy, iż barierą stosowania wariantu z symulacją przez model komputerowy jest brak takiego modelu oraz trudność merytoryczna i wysoki koszt skonstruowania. Zastosowanie wariantu, w którym udział biorą rzeczywiste podmioty, zależy od zaakceptowania przez kluczowe podmioty i reprezentacje zbiorowości podmiotów – może być zatem trudne, raczej traktowane jako eksperyment. Od jego powodzenia i nagłośnienia zależy skala ewentualnego upowszechniania na zasadzie dyfuzji innowacji.

W zapewnianiu spójności i realności rozpatrywanych rozwiązań zalety mają **oceny** wieloetapowe – nie tylko przedsięwzięć czy pojedynczych koncepcji, ale całych opcji i dróg (scenariuszy) rozwoju. Z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego zalety mają zwłaszcza te metody ocen, które: eliminują rozwiązania (sposoby działań, warianty przestrzenne) niezgodne z jego zasadami, ułatwiają dobór działań wspierających się, ułatwiają uspołecznienie ocen i dyskusji nad nimi.

Oceny punktowe mają wady dla nich specyficzne i z tego względu służyć powinny nie do ostatecznego wyboru, lecz uporządkowania w obrębie kryteriów, ewentualnie doprowadzenie do nielicznych kryteriów syntetycznych służących wyborowi politycznemu.

Zapisy planu stosowane w praktyce planowania przestrzennego rzadko zapewniają odpowiednią elastyczność. Wprowadzenie niektórych rozwiązań wskazanych w tabl. 6.5 utrudniają przepisy, rutyna i działania administracji.

Zalety ma zróżnicowany stopień konkretyzacji treści. Długi okres wymusza ogólność zgodną z definicją strategii. Większa niż niezbędna w planie strategicznym konkretyzacja treści dla bliższego okresu potrzebna dla wdrożenia strategii może mieć miejsce już poza planowaniem strategicznym, ale włączenie jej w procedurę tworzenia lub aktualizacji strategii ma szereg zalet. Ukazuje powiązania między treściami, sposób ich przekładu, konse-

kwencje takich, a nie innych zapisów, a więc sposób, w jaki będą funkcjonować, jak mogą być interpretowane ogólne treści strategiczne. Ma to walor edukacyjny, pozwala też zweryfikować i ewentualnie skorygować treści strategiczne.

Systemowe ujęcie i wyodrębnienie elementów i cech strategicznych ułatwia monitorowanie zmian i ich interpretację oraz podejmowanie decyzji o potrzebie i zakresie zmian dokumentu planistycznego.

6.10. Wnioski dotyczące doboru metod

Respektowaniu zasad rozwoju zrównoważonego na etapie projektowania rozwiązań strategicznych służą:

- długi horyzont objęty ocenami skutków, opartych na analizach zależności (analiza strukturalna) i prognozach (scenariusze);
- kompleksowość, obiektywizm ocen, ich czytelność dla podmiotów uczestniczących w pracach warsztatowych, debatach i szerokich konsultacjach;
- poszukiwanie sposobów zaspokajania potrzeb i osiągania celów zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego, w tym nierutynowych, alternatywnych w stosunku do aktualnie powszechnie stosowanych, a zarazem akceptowanych społecznie;
- wypracowanie i stosowanie zestawu niezbyt licznych wskaźników rozwoju zrównoważonego wspólnego dla wszystkich gmin, a w pewnym zakresie i jednostek wyższej rangi – jako podstawa formułowania mierzalnych celów i podstawa monitoringu.

Istotne znaczenie mają zakres i stopień respektowania uwarunkowań stanowionych przez zasoby przyrodnicze i kulturowe, w tym krajobrazowe – ich wartość i wrażliwość, ale i strukturę przestrzenną ich otoczenia: rozmieszczenie źródeł zagrożeń aktualnych i potencjalnych oraz przewodność przestrzeni wiążącej te źródła z zasobami.

W poszukiwaniu i formułowaniu rozwiązań istotne znaczenie ma:

- uwzględnianie wniosków z diagnozy i scenariuszy (dotyczących m.in. wartości, odporności, zagrożeń, ryzyka),
- stosowanie wariantowania,
- wieloaspektowa uspołeczniona ocena wariantów uwzględniająca ich skutki i ryzyko,
- sprawdzanie warunków akceptacji wariantów i promowanie rozwiązań zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego przez ukazywanie wielostronnych korzyści,
- unikanie rozwiązań ryzykownych.

Metodą właściwą do stosowania w planowaniu procesów rozwoju, a także ogólnej koncepcji działań wspomagających, jest metoda scenariuszy. Scenariusze rozwoju nawiązywać powinny do scenariuszy uwarunkowań tak, by każdemu z nich odpowiadał co najmniej jeden scenariusz rozwoju ze strategią. Pożądane są warianty strategii. Elementy wspólne dla różnych scenariuszy i ewentualnie dla scenariuszy bardziej prawdopodobnych mogą służyć tworzeniu podstawowego wariantu strategii, pozostałe – tworzeniu wariantów „na wszelki wypadek”, do uruchamiania zależnie od uwarunkowań, które zaistnieją w przyszłości. Każda kombinacja scenariusza uwarunkowań i wariantu struktury przestrzennej wymaga sprawdzenia przez scenariusz antycypacyjny realności osiągnięcia struktury, a także oceny struktur etapowych.

Planowanie przedmiotowe – jako podbudowa dla planowania działań – określać powinno:

- pożądane kierunki zmian i procesy prowadzące do poprawy stanu środowiska przyrodniczego,
- struktury i stany, w tym domenę gospodarczą zgodną z uwarunkowaniami środowiskowymi,
- cechy (parametry) użytkowania i zagospodarowania przestrzeni graniczne ze względu na ochronę wartości przyrodniczych i kulturowych.

Wkomponowanie w planowanie przestrzenne na poziomie strategicznym uspołecznionego modelu planowania pozwala na społeczną akceptowalność celów i wyprowadzanie z nich kryteriów kształtowania przestrzeni, daje argumenty za polityką przestrzenną respektującą wartości, stwarza forum dyskusji nad rozwiązaniami i wypracowywania konsensusu, pełni rolę edukacyjną.

Strategia przekształceń przestrzeni powinna określać jej strukturę, eksponując elementy i cechy strategiczne (w wielu przypadkach zestaw różnych struktur wariantowych wraz z określeniem ich uwarunkowań), dynamicznie ujęte, czyli ze wskazaniem elementów i cech:

- istniejących do zachowania jako trwałe oraz przekształcanych, ze wskazaniem kierunku lub typu polityki,
- przyszłych pewnych niezależnych od scenariusza, ze wskazaniem kolejności ich powstawania,
- przyszłych wariantowych, z określeniem zależności od poszczególnych scenariuszy uwarunkowań, decyzji podmiotu sterującego odłożonych na później i ewentualnych innych czynników.

Wnioski ze scenariuszy pozwalają zróżnicować ważność poszczególnych elementów i ich niezbędność – wynikające z zależności przyczynowo-skutkowych. Zapis tekstowy uzupełniony schematami i wykresami pozwala zilustrować m.in. drogi rozwojowe i wskazać ewentualne punkty krytyczne rozejścia się ich, wymagające podjęcia decyzji o wyborze drogi, oraz określić zasady podejmowania takich decyzji strategicznych.

Możliwe są różne formuły zapisu planu, w których godzi się stałość treści bazujących na wartościach z elastycznością treści zależnych od zmiennych okoliczności, a zarazem z operacyjną przydatnością. Służą temu:

- zróżnicowany stopień konkretyzacji i stanowczości przestrzennych ustaleń planistycznych, duży dla elementów wymagających zachowania ze względu na wartości,
- odkładanie wyborów możliwych do odłożenia, ale:
- z dużym wyprzedzeniem konkretyzowanie ogólnych strategicznych ustaleń oraz ocenianie i dyskutowanie propozycji operacyjnych z otwartością na uzupełnienia i zmiany.

Sposoby osiągnięcia celów, wchodzące w skład planu strategicznego gminy, powinny jeszcze w tym planie przyjmować postać umożliwiającą przejście na planowanie operacyjne, a więc układu w czasie i przestrzeni programów, przedsięwzięć i polityk – przynajmniej dla wcześniejszego (średniego) okresu.

Rozdział 7

WNIOSKI KOŃCOWE

Wnioski przedstawia się w nawiązaniu do celów pracy, uzupełniając je o wnioski pod adresem dalszych badań.

Przyjęcie założenia rozwoju zrównoważonego uzasadnia stosowanie następujących rozwiązań metodycznych.

1. Wiązanie kompleksowego planowania strategicznego rozwoju z planowaniem przestrzennym i innymi formami planowania.
2. Planowanie metodą ekspercko-partycypacyjną z szeroką konsultacją społeczną.
3. Stosowanie w całej procedurze planistycznej:
 - sprzężeń zwrotnych pozwalających osiągnąć wyższą jakość rozwiązań i konsensus (procedura powinna trwać tak długo, aż zostanie on wypracowany),
 - ujęć systemowych ułatwiających uwzględnianie zależności.
4. Rozpoznawanie i ocenianie w diagnozie:
 - wartości ekologicznych, użytkowych i kulturowych środowiska przyrodniczego i jego struktury funkcjonalnej, miejsca w szerszej strukturze przyrodniczej, wartości użytkowych i kulturowych środowiska kulturowego i krajobrazu oraz ich odporności na różne rodzaje użytkowania i przekształcania,
 - sposobów zaspokajania potrzeb z punktu widzenia skutków ekologicznych, społecznych i ekonomicznych oraz możliwości ich zmian na bardziej proekologiczne,
 - cech społeczności i instytucji ułatwiających i utrudniających rozwój zrównoważony.
5. Analizowanie i ocenianie w diagnozie struktury przestrzennej gminy z punktu widzenia:
 - miejsca w szerszej strukturze przestrzennej,
 - wpływu na warunki życia,
 - zgodności zagospodarowania ze środowiskiem przyrodniczym,
 - energochłonności, sprawności i efektywności funkcjonowania,
 - zagrożeń wartości oraz obszarów sąsiednich wynikających z rozmieszczenia źródeł zakłócających względem elementów wrażliwych oraz przewodności przestrzeni pośredniczącej,
 - podatności na niekorzystne przekształcenia (z uwzględnieniem układu podmiotowego oraz prawidłowości i mechanizmów zmian).
6. Stosowanie w diagnozie:
 - metod bazujących na ekologii krajobrazu,
 - metod wszechstronnie oceniających wartości kulturowe, w tym fizjonomię krajobrazu – wraz z ich społecznym i ekonomicznym znaczeniem,
 - analizy progowej – rozpoznającej m.in. krańcowe progi przyrodnicze ilościowe i przestrzenne,
 - ujęć syntetyzujących, konfrontujących potrzeby, możliwości i uwarunkowania zmian z wartościami wymagającymi zachowania.
7. Prognozowanie określające możliwe pole uwarunkowań, najlepiej metodą wielowariantowych scenariuszy, sporządzanych jako brzegowe oraz charakterystyczne, istotnie różniące się od siebie.

8. Rozróżnianie uwarunkowań rozwoju (społeczno-gospodarczego i przestrzennego) trwałych oraz zmiennych o różnym stopniu zmienności i przewidywalności – jako wnioski ze scenariuszy.
9. Formułowanie celów w podziale na społeczne, ekologiczne i ekonomiczne oraz analizowanie ich współzależności i określanie hierarchii ważności.
10. W projektowaniu sposobów osiągnięcia celów:
 - uwzględnianie wniosków z diagnozy i scenariuszy (dotyczących m.in. wartości, odporności, zagrożeń, ryzyka),
 - poszukiwanie sposobów zaspokajania potrzeb i osiągnięcia celów zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego, w tym nierutynowych, alternatywnych do powszechnie stosowanych, a zarazem akceptowanych społecznie,
 - stosowanie wariantowania,
 - prognozowanie (np. metodą scenariuszy) wieloaspektowych skutków wariantów dróg rozwoju gminy i procesów przekształceń przestrzeni,
 - wieloaspektowe uspołecznione ocenianie wariantów uwzględniające ich skutki i ryzyko,
 - unikanie rozwiązań ryzykownych.
11. Planowanie przedmiotowe jako podbudowa dla planowania strategii, określająca:
 - pożądane kierunki zmian i procesy prowadzące do poprawy stanu środowiska przyrodniczego,
 - struktury i stany, w tym domenę gospodarczą zgodną z uwarunkowaniami środowiskowymi,
 - cechy (parametry) użytkowania i zagospodarowania przestrzeni graniczne ze względu na ochronę wartości przyrodniczych i kulturowych.
12. Zróżnicowany stopień konkretyzacji i stanowczości ustaleń planistycznych, duży dla elementów wymagających zachowania ze względu na wartości.
13. Wypracowanie i stosowanie zestawu niezbyt licznych wskaźników rozwoju zrównoważonego wspólnego dla wszystkich gmin, a w pewnym zakresie i jednostek wyższej rangi – jako podstawa formułowania mierzalnych celów, a następnie podstawa monitoringu.

Wiele z powyższych wniosków dotyczy przestrzeni. Potwierdzono, że **uwzględnianie aspektów przestrzennych w kompleksowym planowaniu strategicznym** rozwoju gmin jest możliwe, pożądane i następować powinno poprzez współdziałanie z planowaniem przestrzennym, co przybierać może różne formy. Najbardziej efektywna byłaby pełna integracja i wspólny plan, ale ze względów formalnych i warsztatowych sporządza się odrębny dokument planowania przestrzennego. Współdziałanie mogą zapewnić: częsta wymiana informacji, przynajmniej częściowa równoległość prac oraz wspólne niektóre elementy procedury i treści. Określono je i wskazano miejsca powiązań.

Coraz częstszą formą planowania będzie aktualizacja planu strategicznego rozwoju gminy (coraz rzadziej sporządzanie od podstaw) oraz aktualizacja planu przestrzennego obejmującego całą gminę (obecnie *studium uikzp*) z jednoczesnym nadawaniem mu cech właściwych planowi strategicznemu, jeśli ich brak.

Aktualizacja (zmiana) któregośkolwiek z powyższych dokumentów powinna pociągać sprawdzanie aktualności i ewentualną równoległą aktualizację (zmianę) drugiego.

Nadawanie planowaniu przestrzennemu charakteru strategicznego obejmować powinno wyeksponowanie w planie struktury elementów strategicznych oraz:

- strategiczną „nadbudowę” – długookresową strategię sterowania rozwojem przestrzennym wkomponowaną w kompleksowy plan strategiczny (jego systemu celów), zaakceptowaną w konsultacji społecznej, zawierającą ujęcia procesowe i podmiotowe;

— średniookresową konkretyzację strategiczno-operacyjną, zwaną niekiedy strategią realizacji polityki przestrzennej, określającą kolejność przedsięwzięć lub kryteria i ramy jej określania.

Uspołecznienie planowania przestrzennego, pożądane we wszystkich sytuacjach, jest szczególnie istotne przy nadawaniu mu wymiaru strategicznego, a zarazem temu sprzyja, gdyż wymaga operowania treściami syntetycznymi, jasnymi, z którymi wiążą się wybory oparte na wartościach. Uspołecznienie ułatwione jest przy integracji planowania przestrzennego z kompleksowym planowaniem strategicznym rozwoju.

Zidentyfikowano **problemy wiążące się z integrowaniem** powyższych form planowania. Można do nich zaliczyć względy formalne i warsztatowe, powodujące dualizm planowania. Do problemów należą też trudności osiągania przez planowanie przestrzenne wymiaru strategicznego, do czego przyczyniają się (działające synergicznie):

- prawo i jego interpretacja, wskutek czego od dokumentu planistycznego z założenia strategicznego (*studium uikzp*), wymaga się formy (konkretyzacji i dokładności) umożliwiającej sprawdzanie zgodności z nim miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- tradycja i nawyki warsztatowe projektowania struktur,
- niedostatek łatwych w stosowaniu metod formułowania scenariuszy i doświadczeń w ich stosowaniu, a także w planowaniu rozwoju i działań oraz niedostatek popytu na nie.

Problemem o charakterze wyzwania jest poszukiwanie sposobów skutecznej komunikacji między różnymi uczestnikami rozpatrywanych form planowania.

Jako **podstawy teoretyczne rozwiązywania** powyższych problemów wskazać należy podejście systemowe znajdujące odbicie w dalej wymienionych metodach planowania przestrzennego, a także nowsze metody: scenariuszy i metody związane z podejściem podmiotowym (analiza podmiotowa, gra uczestników). Rozwiązanie niektórych problemów wymaga zmian prawnych, szerszego zaangażowania społeczności w sprawy publiczne oraz podniesienia świadomości uczestników procesów planistycznych, a więc także działań edukacyjnych.

Pośród **metod dawno wypracowanych w planowaniu przestrzennym** nadal są aktualne i mogą mieć zastosowanie w planowaniu strategicznym metody oparte na podejściu systemowym, zwłaszcza akcentujące ujęcia dynamiczne. Z programowaniem przedsięwzięć inwestycyjnych wiąże się analiza progowa. Nadaje mu podstawę merytoryczną i może być zwornikiem planowania przestrzennego ze społeczno-gospodarczym oraz ich poziomu strategicznego z planowaniem operacyjnym.

Dla szeregu **innych problemów metodycznych**, na jakie napotyka praktyka planowania w badanym przedmiocie oraz wynikających z teoretycznych refleksji nad nim, wskazać sposób rozwiązania.

1. Odpowiadając na pytanie o stopień szczegółowości, wskazać można jako zasadę metodyczną różnicowanie treści planistycznych:
 - najbardziej ogólne – dla najdłuższego horyzontu: cele nawiązujące do wartości i ich hierarchia, ogólne sposoby ich osiągania, kierunki alokacji zasobów, zasoby nienaruszalne wymagające ochrony;
 - skonkretyzowane – dla średniego i krótkiego okresu: mierzalne cele jako podstawa monitoringu oraz listy programów, przedsięwzięć i polityk.
2. Poszukując granicy planowania strategicznego i operacyjnego, zauważyć można, że procedury programowania przedsięwzięć (np. MAPS, GOPP) wychodzące od proble-

- mów, dla doprowadzenia do strategii wymagają „strategicznej nadbudowy” (powiązania z wartościami, długookresowego spojrzenia, uwzględniania zmienności otoczenia).
3. Początkiem procedury budowy planu strategicznego powinna być identyfikacja wartości, w czym przydatne są różne metody tworzenia wizji.
 4. Najwięcej problemów rozpoznano odnośnie do celów (kwestia mierzalności, sposobu sformułowania, liczby celów i struktury ich zbioru). Po przeanalizowano zaproponowano rozwiązania (p. 5.4.5).
 5. Wskazano formuły zapisu planu, w których godzi się stałość treści bazujących na wartościach z elastycznością treści zależnych od zmiennych okoliczności, a zarazem z operacyjną przydatnością planu. Elastyczność zwiększają:
 - ogólność treści rosnąca wraz z długością horyzontu czasowego, którego dotyczą,
 - „ramowość” (większa konkretność, ale wskazane pole rozwiązań),
 - operowanie zdaniem warunkowymi, w tym posiadanie wariantów „na wszelki wypadek”, odkładanie niektórych decyzji,
 - różnicowanie charakteru treści z punktu widzenia stanowczości i uprawnień do ich zmian.
 6. Dla problemów rozgraniczania czynników na wewnętrzne i zewnętrzne w analizie strategicznej SWOT wskazano podstawę rozwiązania: zależność od sposobu zdefiniowania podmiotu planu (tylko władza gminy czy zbiorowy partnerski podmiot strategii).

Z punktu widzenia istoty strategii jako sposobu działań jej podmiotu właściwe są tylko modele organizacyjne planowania z aktywnym udziałem tego podmiotu. Pożądane jest też uczestnictwo w procesie planowania innych aktorów rozwoju. Określając **sposób uczestnictwa różnych podmiotów** w procesie planowania, można stwierdzić, że:

1. Ze względów merytorycznych najczęściej zalet ma model ekspercko-partycypacyjny. Eksperci-konsultanci ułatwiają osiągnięcie spójności poprzez wiązanie wartości, celów i zadań – dzięki czemu rozwój zrównoważony ma szansę być nie tylko deklaracją. Praca ekspertów jest też niezbędna, aby zapewnić prawidłowość stosowania szeregu metod. Partycypacja umożliwia dyskusję problemów i grupowe podejmowanie decyzji, w tym osiągnięcie konsensusu.
2. Możliwe są trzy zakresy uczestnictwa podmiotów i społeczności w planowaniu strategicznym: ścisły – w zespole planującym, pośredni – jako adresatów konsultacji i najszerszy – w ramach szerokiej konsultacji (i ewentualnie jako respondentów badań socjologicznych).
3. Zróżnicowanie charakteru i ról podmiotów uzasadnia tworzenie różnych typów zespołów planujących (roboczy, sterujący itp.). Udział i rola poszczególnych typów uczestników procesu planowania – przedstawicieli władz, ekspertów-planistów, zespołów z udziałem społeczności, różnych podmiotów i grup interesów oraz niezależnych profesjonalistów – jest różny w poszczególnych nurtach oraz stadiach procesu planistycznego i został w odpowiednich rozdziałach pracy określony.
4. Na etapie diagnoz częściowych i poszukiwania rozwiązań strategicznych dobrym rozwiązaniem są zespoły specjalistyczne. Tworzenie wizji, formułowanie misji i celów, łączenie rozwiązań strategicznych w spójną koncepcję strategii – powinny być dziełem całego zespołu. W formułowaniu misji i tworzenie systemu celów, w tym ich hierarchizacji, największa jest rola podmiotu strategii.
5. Istotna jest reprezentatywność, nie tylko z punktu widzenia różnych typów podmiotów i grup interesów, ale zróżnicowanych hierarchii wartości, mentalności i doświadczeń.

Metody czerpane z planowania strategicznego w firmach wymagają umiejętnej adaptacji do planowania strategicznego w gminach, uwzględniającej różnicę między firmą a jednostką samorządową. Powszechnie stosowana i nadużywana analiza strategiczna SWOT uzasadniona jest głównie wówczas, gdy poszukuje się pola konkurowania, opierając się na dopasowaniu czynników sytuacyjnych, także przyszłych, w różnych scenariuszach. Problem podziału czynników na wewnętrzne i zewnętrzne wymaga rozwiązania w sposób uprzednio podany. Nie są przekonujące próby adaptacji innych analiz strategicznych (macierz BCG, pięć sił Portera).

Duży zakres problematyki planowania strategicznego gmin wykracza poza określanie pola konkurowania i dla tego zakresu właściwe są inne metody, w tym: analiza strukturalna i podmiotowa z grą uczestników, metody planowania przestrzennego, metody bazujące na ekologii krajobrazu, metoda scenariuszy.

Można sformułować niżej podane **wnioski co do dalszych badań** w różnych dyscyplinach naukowych, w dużym stopniu interdyscyplinarnych.

Analogiczne badania metod planowania strategicznego celowe są w zastosowaniu do powiatów jako lokalnych systemów przestrzennych poziomu ponadpodstawowego. Dla rozwiązania wielu problemów rozwoju zrównoważonego, i to problemów przestrzennych, skala powiatu jest właściwa, a rozwiązywanie ich utrudnia wielopodmiotowość samorządowa i brak planowania przestrzennego na poziomie powiatu.

Z zagadnień szczegółowych dotyczących planowania strategicznego rozwoju gmin na badania zasługują:

1. Możliwości i uwarunkowania stosowania modelu partnerskiego (wszystkie podmioty traktowane równo) i szerszej formuły podmiotu planu w modelu partycypacyjnym.
2. Typologia modeli stylów życia o zróżnicowanych skutkach ekologicznych, ekonomicznych i społecznych oraz określenie metod ich diagnozowania (zadania dla socjologii).
3. Warunki i sposoby adaptacji metod analizy strategicznej zaczerpniętych z firm, w tym:
 - poprawność stosowania i wykorzystywania metody SWOT, zwłaszcza kryterium podziału na czynniki wewnętrzne i zewnętrzne,
 - możliwość wykorzystania nowszych koncepcji analiz strategicznych,
 - łączenie analizy strategicznej z analizami marketingowymi.
4. Uwarunkowania stosowania wariantów gry uczestników (wraz z ich testowaniem).
5. Narzędzia informatyczne wspomagające planowanie (w tym grę uczestników i konstruowanie scenariuszy) możliwe do stosowania w gminach różnego typu (nie tylko w dużych miastach).
6. Podejmowanie decyzji wyboru wielokryterialnego – metody możliwe do stosowania w praktyce planistycznej i uwarunkowania wyborów zgodnych z rozwojem zrównoważonym (kluczowe zagadnienie dla tegoż rozwoju).
7. Przywiązywanie się planistów i polityków do pewnych koncepcji i niechęć do wariantów alternatywnych.
8. Poszukiwanie kryteriów oceny, że dane rozwiązanie jest zgodne z zasadami rozwoju zrównoważonego, w tym syntetycznych wskaźników energochłonności, sprawności struktury przestrzennej i efektywności funkcjonowania – możliwych do uzyskania dla gminy i mogących służyć monitoringowi.
9. Poszukiwanie sposobów oceny efektywności stosowanych metod.

Jako wniosek znacznie szerszy postulować należy rozwijanie bazy wiedzy o lokalnych systemach przestrzennych, prawidłowościach ich funkcjonowania i rozwoju.

Na gruncie metodologicznym odnotować należy wkład w teorię planowania w zakresie:

- strukturalizacji metody ogólnej uwzględniającej nurty w procedurze budowy planu oraz modele organizacji prac od strony podmiotowej (autorzy i inni uczestnicy procesu),
- kryteriów oceny i doskonalenia szczegółowych metod planowania.

Autor zdaje sobie sprawę, że skuteczne wdrażanie pewnej koncepcji rozwoju (a szczególnie nowatorskiej idei, jaką stanowi rozwój zrównoważony) ostatecznie zależy od planowania operacyjnego i realizacji działań, jednak ich podstawą musi być oparcie na dobrej, przemyślanej strategii, ta zaś zależy nie tylko od właściwych metod planowania (które były przedmiotem pracy), ale także od woli i świadomości elit kierowniczych oraz wystarczającego stopnia akceptacji społecznej wybranej strategii. Warunkiem tego jest wzrost zaangażowania uczestników procesów rozwoju w planowanie (i szerzej – współdecydowanie o sprawach publicznych), co w części wymaga zmian prawnych, a także działań edukacyjnych.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Ackoff R.: Zarządzanie w małych dawkach. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 1993.
- [2] Alexander E. R.: Approaches to planning. Introducing current planning theories, concepts, and issues. Gordon and Breach Science Publishers 1992.
- [3] Alexander E.: Iter-organizational coordination and strategic planning: the architecture of institutional design. W: The Revival of Strategic Spatial Planning. Proceedings of the colloquium, Amsterdam, 25–26 February 1999. (Eds. W. Salet, A. Faludi). Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (KNAW) 2000.
- [4] Andrzejewski R.: Planowanie przestrzenne a środowisko biotyczne. W: Podstawy ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym. Studia KPZK PAN t. XCI, 1986.
- [5] Andrzejewski R.: Ekologia a planowanie przestrzenne. W: Podstawy przestrzenne ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego, zeszyt 1, CPBP 04.10.11. Gdańsk: Wyd. Architektury Politechniki Gdańskiej 1988.
- [6] Bajerowski T.: Pojęcie prognozy. W: Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią. (Red. T. Bajerowski). Olsztyn: Wydaw. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 2003a.
- [7] Bajerowski T.: Rozwój zrównoważony. W: Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią. (Red. T. Bajerowski). Olsztyn: Wydaw. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 2003b.
- [8] Bańkowska B., Pietrzak A.: Model zagospodarowania przestrzennego turystycznej miejscowości nadmorskiej. W: Badanie możliwości i uwarunkowań aktywizacji przestrzeni turystycznej Zalewu Wiślanego w warunkach tworzenia regionalnego systemu ekorozwoju. PBZ KBN-061-01. (Red. B. Bańkowska). Gdańsk: Instytut Problemów Ekorozwoju Fundacji Ecobaltic 1996.
- [9] Bańkowska B.: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miast – przykłady dobrej praktyki (konspekt wykładu). Gdańsk: Instytut Problemów Ekorozwoju Fundacji Ecobaltic 2004.
- [10] Baranowski A.: Projektowanie zrównoważone w architekturze. Seria Monografie nr 2. Gdańsk: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej 1988.
- [11] Bartkowski T.: Zastosowanie geografii fizycznej. Warszawa: PWN 1986.
- [12] Baranowski A.: Sprawność i tożsamość struktur przestrzennych Metropolii Trójmiejskiej (aspekt urbanistyczno-architektoniczny). Biuletyn KPZR PAN z. 199, Warszawa 2001, s. 135–136.
- [13] Bieńkowska D., Ułasiński C.: Rola i znaczenie diagnozy stanu w strategii rozwoju lokalnego – teoria i praktyka. W: Rozwiązywanie problemów bezrobocia – uwarunkowania, inicjatywy lokalne. Warszawa 2001.
- [14] Biniecki J., Szczupak B.: Strategia rozwoju lokalnego. W: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym. (Red. A. Klasik, F. Kuźnik). Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach 2001.
- [15] Blakely E. J., Bradshaw T. K.: Planning local economic development. Theory and practice. Thousand Oaks: Sage Publications 2002.
- [16] Bobrowski Cz.: Planowanie gospodarcze. Warszawa: Wiedza Powszechna 1981.
- [17] Boczoń J.: Poradnik budowania partnerstwa. Przygotowanie do partnerstwa. Gdańsk: Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych 2006.
- [18] Bogdanowski J.: Projekt standardowego opracowania problematyki ochrony wartości kulturowych do studium zagospodarowania przestrzennego. W: Projekt standardowego opracowania problematyki ochrony kulturowego krajobrazu i środowiska (w studium do planu i w mie-

- jscowym planie zagospodarowania przestrzennego). Ośrodek Ochrony Zabytkowego Krajobrazu, Narodowa Instytucja Kultury. *Studia i Materiały, Krajobrazy*, z. 12 (24), Warszawa 1996.
- [19] Bogdanowski J., Łuczyńska-Bruzda M., Novák Z.: *Architektura krajobrazu*. Warszawa – Kraków: PWN 19981.
- [20] Böhm A.: *Architektura krajobrazu jej początki i rozwój*. Kraków: Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej 1994.
- [21] Bojarski W.W.: *Podstawy analizy i inżynierii systemów*. Warszawa: PWN 1984.
- [22] Borkowska-Domańska E., Jasinkiewicz M.: *Jak budować program ekorozwoju w gminie miejskiej*. *Agenda 21*, tom III. Jelenia Góra – Warszawa – Kraków: Regionalny Ośrodek Ekorozwoju Fundacji Karkonoskiej w Jeleniej Górze 1998.
- [23] Borys T.: *Jak budować program ekorozwoju*. *Informacje ogólne*. *Agenda 21*, tom I. Warszawa – Jelenia Góra: Regionalny Ośrodek Ekorozwoju Fundacji Karkonoskiej w Jeleniej Górze 1998.
- [24] Borys T.: *Teoretyczne aspekty konstruowania wskaźników ekorozwoju*. W: *Sterownie ekorozwojem, Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, t. I. Białystok: Wydawnictwo Politechniki Białostockiej 1998.
- [25] Borys T.: *Spory wokół pojęcia zrównoważonego rozwoju*. W: *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*. (Red. S. Czaja). Nowa Ruda: Kat. Ekonomii Ekologicznej AE im. O. Lanego 2005.
- [26] Brol R.: *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Definicje, cele, zasady i procedury*. W: *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*. (Red. R. Brol). Wrocław: Wyd. Akademii Ekonomicznej 1999.
- [27] Broniewski S.: *Rozmieszczenie inwestycji w miastach*. Warszawa: PWE 1978.
- [28] Brooks M. P.: *Planning Theory for Practitioners*. Chicago: Planners Press, American Planning Association 2002.
- [29] Cieślak B.: *Organizacja procesu prognostycznego*. W: *Prognozowanie gospodarcze*. (Red. M. Cieślak). Wrocław: Akademia Ekonomiczna 1993a.
- [30] Cieślak B.: *Wprowadzenie*. W: *Prognozowanie gospodarcze*. (Red. M. Cieślak). Wrocław: Akademia Ekonomiczna 1993b.
- [31] Chmielewski J. M.: *Teoria Urbanistyki w projektowaniu planowaniu miast*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej 2001.
- [32] Chmielewski T. J.: *System planowania przestrzennego harmonizującego przyrodę i gospodarkę*. Lublin: Wydawnictwo Politechniki Lubelskiej 2001.
- [33] Chojnicki Z.: *Terytorialny system społeczny* W: *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*. Warszawa: Biuletyn KPZK PAN z. 138, 1988.
- [34] Dalby J. F.: *Praktyczne usprawnienia w zastosowaniu analizy współpowiązań impaktywnych do celów technoprognostowania*. W: *Prognozowanie rozwoju przemysłu*. (Red. M. J. Cetron, Ch. A. Ralph). Warszawa: WNT 1978.
- [35] Dąbrowska-Budziło K.: *Studia i projekty krajobrazowe – przykłady polskie*. W: *Krajobraz miejski w warunkach demokracji i wolnego rynku*. (Red. A. Böhm). Ośrodek Ochrony Zabytkowego krajobrazu, Narodowa Instytucja Kultury, *Studia i Materiały, Krajobrazy* 13(25), Warszawa 1996.
- [36] Dembowska Z.: *Planowanie przestrzenne w ujęciu systemowym*. Warszawa: PWN 1978.
- [37] Dembowska Z.: *Metody i techniki w planowaniu przestrzennym*. Cz. I. *Metoda ogólna planowania przestrzennego*. Cz. II. *Metody i techniki szczegółowe*. Warszawa: Inst. Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej 1987.
- [38] Dobrzański G.: *Wskaźniki trwałego i zrównoważonego rozwoju w lokalnych układach terytorialnych*. W: *Nowoczesne metody i techniki zarządzania trwałym i zrównoważonym rozwojem gminy*. (Red. R. Miłaszewski). Białystok: Wydaw. Politechniki Białostockiej 2001.
- [39] Dobrzański G.: *Podstawy rozwoju trwałego i zrównoważonego*. Białystok: Wyd. Politechniki Białostockiej 2005.
- [40] Domański R.: *Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych*. Warszawa: PWE 1972.
- [41] Domański R.: *Podstawy planowania przestrzennego*. Poznań: PWN 1989.

- [42] Domański R.: Cele wielorakie i konflikty w gospodarce przestrzennej. Biuletyn KPZK PAN, z. 155, 1991.
- [43] Domański R.: Systemy ekologiczno – ekonomiczne. Modelowanie współzależności i rozwoju. Warszawa: Studia KPZK PAN, Tom C, 1992.
- [44] Domański R.: Strukturalne zmiany systemów geograficznych spełniających warunki rozwoju podtrzymywanego. W: Strategie rozwoju wielkich miast. (Red. R. Romański). Biuletyn KPZK PAN, z. 169, 1995.
- [45] Domański T.: Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy. Warszawa: Agencja Rozwoju Komunalnego 1999.
- [46] Drobniak A., Frenkiel W.: Planowanie portfela projektów w skali lokalnej. W: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym. (Red. A. Klasik, F. Kuźnik). Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach 2001.
- [47] Dutkowski M., Dutkowska M.: Strategia rozwoju gminy Kolbudy, 1999. <http://www.kolbudy.gd.pl/strategia/>
- [48] Dutkowski M.: Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju. W: Polski Region Bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju, t. I. (Red. J. Kołodziejcki, T. Parteka). Gdańsk: Inst. Problemów Ekorozwoju Fundacji Ecobaltic 1993.
- [49] Dutkowski M.: Konflikty w gospodarowaniu zasobami środowiska. Gdańsk: Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego 1995.
- [50] Dutkowski M.: Strategia rozwoju lokalnego zgodna z Agendą 21. W: Region Bałtycki. Rozwój przestrzenny, programy, instytucje. (Red. W. Toczyński). Gdańsk: Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Biuro Rozwoju Regionalnego w Gdańsku 1999, s. 261–268.
- [51] Dutkowski M.: Analiza SWOT w badaniach lokalnych i regionalnych - problemy stosowania i główne błędy interpretacji. W: Problemy interpretacji wyników metod badawczych stosowanych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej. (Red. H. Rogacki). Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2003, s. 43–49.
- [52] Dziewoński K.: Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast. Prace Geograficzne IG PAN nr 87. Warszawa: PWN 1971.
- [53] Dzieża R., 2007, Macierz logiczna. W: Encyklopedia zarządzania <http://mfiles.ae.krakow.pl/modules.php?name=Guiki&MODE=SHOW&PAGE=Macierz%20Logiczna>
- [54] Encyklopedia socjologii. Warszawa: Oficyna Naukowa 2002.
- [55] Facylitacja – wspomaganie pracy grupy, 2002, Biuletyn Press wersja on-line. EuroPR www.euroPR.com.pl
- [56] Faludi A.: Planning Theory. Oxford: Pergamon Press 1973.
- [57] Faludi A.: Critical rationalism and planning methodology. London: Pion Limited 1986.
- [58] Fisher F.: Taking citizens seriously: participatory planning and ‘land literacy’ in Kerala, India. W: The Revival of Strategic Spatial Planning. Proceedings of the colloquium, Amsterdam, 25–26 February 1999. (Eds. W. Salet, A. Faludi). Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (KNAW) 2000.
- [59] Foresight Mazovia. Monitorowanie i prognozowanie priorytetowych, innowacyjnych technologii dla zrównoważonego rozwoju województwa mazowieckiego. Raport nr 1. Warszawa: Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów 2006. <http://www.formazovia.pl/images/raport.pdf>.
- [60] Frankowski Z., Topczewska T.: Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy na przykładzie małego miasta i gminy wiejskiej. Człowiek i Środowisko. T. 22, nr 3, Warszawa 1998.
- [61] Friend J.: Operational choices and strategic spatial planning. W: The Revival of Strategic Spatial Planning. Proceedings of the colloquium, Amsterdam, 25–26 February 1999 (Eds. W. Salet, A. Faludi). Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (KNAW) 2000.
- [62] Friend J.: Planning under pressure – The Strategic Choice Approach. Oxford: Pergamon Press 1987.

- [63] Giordano K.: Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce. Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Wydział Matematyczno-Przyrodniczy 2005.
- [64] Gmina jako podmiot polityki ekorozwoju. Raport. Synteza dla władz samorządowych. Pr. zbiorowa pod kier. E. Borkowskiej. Warszawa: Instytut na rzecz Ekorozwoju 1993.
- [65] Gmina i miasto Pelplin. Strategia oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta. Diagnoza. Raport o stanie i warunkach rozwoju – synteza. M. Kiełb-Stańczuk z zespołem. Starogard Gdański: Przeds. Projektowo-Realizacyjne „Dom” 1998.
- [66] Gmina Tczew. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wraz ze strategią rozwoju gminy. Strategia rozwoju gminy, 2000, Gdańsk: Fundacja Naukowo-Techniczna „Gdańsk” „Środowisko i Rozwój” s.c.
- [67] Godet M.: *The Crisis in Forecasting and the Emergence of the Prospective Approach*. New York: Pergamon Press 1979.
- [68] Godet M.: *Prospective et planification stratégique*. Paris: Economica 1985.
- [69] Gończ E.: Procedury planowania rozwoju zrównoważonego (Materiały) Podyplomowe Studium Urbanistyki i Gospodarki Przestrzennej „Projektowanie Przestrzeni i Zarządzanie”. Politechnika Gdańska, Wydz. Architektury 1998.
- [70] Gończ E.: Czy Gdynia ma szansę stać się miastem europejskim? Strategia równoważenia rozwoju. W: *Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich*. (Red. J. Kołodziejski, T. Parteka). Warszawa: Biuletyn KPZK PAN z. 186, 1999.
- [71] Goodman N.: *Wstęp do socjologii*. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka s.c. 2001.
- [72] Gordon G. L.: *Strategiczny plan dla gminy. Jak osiągnąć sukces*. Warszawa: Agencja Rozwoju Komunalnego 1998.
- [73] Gordon T. J.: *Cross-impact method*. AC/UNU Millennium Project 1994, <http://www.google.com/search?hl=pl&client=opera&rls=pl&q=%22cross+impact%22+scenari os&btnG=Szukaj&lr=>
- [74] Goryński J.: *Polityka Przestrzenna*. Warszawa: PWE 1982.
- [75] Gorzelak G., Jałowicki B.: Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego, *Studia Regionalne i Lokalne*, z. 3, 2000, s. 41–58.
- [76] Gościński J.: *Sterowanie i planowanie. Ujęcie systemowe*. Warszawa: PWE 1982.
- [77] Griffin R. W.: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydaw. Naukowe PWN 2001.
- [78] Gurjanowa H.: *Nadmorskie miejscowości rekreacyjne*. Warszawa: PWN 1975.
- [79] Gzell S.: Opracowania dotyczące gospodarki przestrzennej miasta tworzone dla potrzeb strategii jego rozwoju. W: *Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych*. (Red. P. Lorens). Warszawa: Urbanista 2005.
- [80] Hamdi N., Goethert R.: *Action Planning For Cities. A Guide for Community Practice*. John Wiley and Sons 1997.
- [81] Hübner D.: *Koncepcyjne i metodyczne uwarunkowania strategii rozwoju*, *Ekonomista* nr 5–6/1993.
- [82] *I co dalej, Więcej planowania! Dyskusja redakcyjna. Urbanista*, nr 6/2005.
- [83] *Inny słownik języka polskiego*. Warszawa: PWN 2000.
- [84] Janikowski R.: *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria i praktyka*. Warszawa – Katowice: Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańskiego 2006.
- [85] Jędraszko A.: *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Warszawa: Wyd. Platan 2005.
- [86] Karta Lipska nt. *Zrównoważonych Miast Europejskich. Projekt końcowy (stan 2 maj 2007)*. Informacja po Spotkaniu Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. Spójności Terytorialnej i Rozwoju Miast wraz z przyjętymi dokumentami – Kartą Lipską oraz Agendą Terytorialną Unii Europejskiej. SARP.
- [87] Kania-Gospodarowicz A.: *Scenariusze. W: Prognozowanie gospodarcze*. (Red. M. Cieślak.) Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej 1993.

- [88] Kistowski M.: Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw. Gdańsk: Uniwersytet Gdański 2003.
- [89] Klaassen L. H., Paelinck J. H. P., Wagenaar S.: Systemy przestrzenne. Warszawa: PWN 1982.
- [90] Klasik A.: Badania przyszłości regionu metodą scenariuszy – sformułowanie problemu. W: *Studia Nad Ekonomiką Regionu*, t. 15, Katowice: Śląski Instytut Naukowy 1986.
- [91] Klasik A.: Badanie przyszłości tradycyjnego regionu przemysłowego metodą scenariuszy. W: *Problemy rozwoju społeczno – gospodarczego z poszanowaniem dóbr przyrody*, Biuletyn nr 3 Komitetu Inżynierii Środowiska PAN 3, Ossolineum 1988.
- [92] Klasik A., Kuźnik F.: Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego. W: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*. (Red. S. Dolata). Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego 1998.
- [93] Klepka M.: Foresight. W: *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*. Warszawa 2005, http://www.pptb.pl/publikacje/inn_transfer_tech.pdf?PHPSESSID=c438a75d2207879564ef9dc6bf00b1b6
- [94] Koch R.: Strategia. Jak opracować i wprowadzić w życie najskuteczniejszą strategię. Przewodnik. Kraków: Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu 1998.
- [95] Kochanowski M.: Zasady metodyczne planowania rozwoju regionalnych systemów osadniczych, *Zesz. Nauk. Politechniki Gdańskiej* 1978, nr 286, Architektura 16.
- [96] Kocowski T.: Potrzeby człowieka. Koncepcja systemowa. *Prace Naukowe Ośrodka Badań Progностycznych Politechniki Wrocławskiej*, z. 11, 1978.
- [97] Kocowski T.: Systemowa kategoryzacja potrzeb człowieka, *Politechnika Wroclawska, Seria: Monografie* 1982.
- [98] Kolipiński J.: Systemy przestrzenne jako środowisko człowieka. *Studia KPZR PAN t. LXXXIII*. Warszawa: PWN 1980.
- [99] Kolipiński J.: Rozwój społeczno-gospodarczy a środowisko przyrodnicze człowieka. Problemy teoretyczne. W: *Podstawy Przestrzenne Ochrony i Kształtowania Środowiska Przyrodniczego*, CPBP 04.10.11, z. 3. Wyd. Architektury Politechniki Gdańskiej 1989.
- [100] Kołodziejski J.: Realizacja celów w warunkach narastania konfliktów w gospodarce przestrzennej. *Biuletyn KPZK PAN z. 120*, 1982.
- [101] Kołodziejski J.: Koncepcja metodologiczna permanentnej diagnozy gospodarki przestrzennej W: *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*. Warszawa: *Biuletyn KPZK PAN*, z.138, 1988.
- [102] Kołodziejski J.: O przyszły kształt polskiej przestrzeni. Wrocław: Ossolineum 1991.
- [103] Kołodziejski J.: Strategia równoważenia rozwoju podstawa koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus”. Warszawa: *Biuletyn KPZK PAN z. 176*, 1997.
- [104] Kołodziejski J.: Paradygmat równoważenia rozwoju regionalnego i lokalnego w uwarunkowaniach transformacji ustrojowej Polski, *Politechnika Gdańska* 1998.
- [105] Kołodziejski J.: Przekształcenia polskiej przestrzeni uwarunkowane cywilizacją informacyjną. Warszawa: *Biuletyn KPZR PAN z. 186*, 1999.
- [106] Komorowski S. M.: *Przestrzenna organizacja rozwoju społeczno-gospodarczego*. Warszawa: *Biuletyn KPZK PAN z. 98*, 1978.
- [107] *Koncepcja zrównoważonego rozwoju gminy. Założenia, analizy, próba syntezy*, 2001. (Red. R. Dysarz). Bydgoszcz: Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki Wydział Ochrony Środowiska.
- [108] Komorowski S. M.: *Scenariusz jako metoda diagnozy i prognozy*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej 1988.
- [109] Kopaliniński W.: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*. Warszawa: Wiedza Powszechna 1994.
- [110] Kosiński W.: *Organizacja przestrzenna wypoczynku weekendowego*. Kraków: 1981.
- [111] Kot J.: *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*. Łódź: Wydaw. Uniwersytetu Łódzkiego 2003.

- [112] Kot J., Norek I.: Ekonomiczna wartość krajobrazu. W: *Krajobraz miejski w warunkach demokracji i wolnego rynku*. (Red. A. Böhm). Ośrodek Ochrony Zabytkowego krajobrazu, Narodowa Instytucja Kultury, *Studia i Materiały, Krajobrazy* 13(25), Warszawa 1996.
- [113] Kotarbiński T., 1961, *Walory dobrego planu*. Nauka Polska 1961, nr 1, s. 47–58.
- [114] Kotarbiński T.: *Sprawność i błąd (z myślą o dobrej robocie nauczyciela)*. Warszawa: PZWS 1970.
- [115] Kotarbiński T.: *Traktat o dobrej robocie*. Wrocław: Ossolineum 1982.
- [116] Kowalewski A. T.: *Społeczne, ekonomiczne i przestrzenne bariery rozwoju zrównoważonego*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast 2006.
- [117] Kozłowski J.: *Metodyka planowania urbanistycznego*. Warszawa: Inst. Kształtowania Środowiska 1980.
- [118] Kozłowski J.: *Rola ograniczeń progowych w planowaniu przestrzennym*. Warszawa: Zespół Wydawnictw IKŚ 1981.
- [119] Kozłowski S.: *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*. Warszawa: WN PWN 2000.
- [120] Kożuch B.: *Typologie strategii organizacji publicznych*. W: *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*. (Red. A. Klasik). *Biuletyn KPZR PAN*, z. 208, 2003.
- [121] Koźmiński A. K., Zawiślak A. M.: *Pewność i gra. Wstęp do teorii zachowań organizacyjnych*. Warszawa: PWE 1982.
- [122] Kruczała J.: *Problemy teoretyczne planowania regionalnego*. Warszawa: *Studia KPZR PAN t. XXVII*, 1968.
- [123] Krukowska-Szopa I., Ruszlewicz A.: *Jak budować program ekorozwoju w gminie wiejskiej*. *Agenda* 21, tom III. Legnica – Jelenia Góra: Fundacja Ekologiczna Ziemi Legnickiej „Zielona Akcja” 1998.
- [124] Krukowski K.: *Bilans strategiczny jako narzędzie oceny potencjału rozwojowego gminy wiejskiej*. W: *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*. (Red. A. Klasik). *Biuletyn KPZR PAN z. 208*, 2003.
- [125] Krupowicz J.: *Metody heurystyczne*. W: *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*. (Red. M. Cieślak). Warszawa: PWN 1997.
- [126] *Kształtowanie sieci usług*. (Red. nauk. M. Nowakowski). Warszawa: PWN 1984.
- [127] Kuciński J.: *Organizacja i prowadzenie projektów foresight w świetle doświadczeń międzynarodowych*. Warszawa: Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN 2007.
- [128] Kufel T.: *Możliwości wykorzystania wybranych metod analizy strategicznej w instytucjach nie zorientowanych na zysk*. *Zesz. Nauk. Akademii Ekonomicznej* 1998, nr 506.
- [129] Kukliński A.: *Potrzeba myślenia strategicznego – wyzwanie obecnej epoki*. W: *Przyszłość. Świat – Europa – Polska*. Warszawa: *Biuletyn Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prez. PAN nr 1*, 2005.
- [130] Kusterka M.: *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w monitorowaniu realizacji strategii lokalnych i regionalnych*. W: *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*. (Red. S. Czaja). Nowa Ruda: *Kat. Ekonomii Ekologicznej AE im. O. Lanego* 2005.
- [131] Kuźnik F.: *Rynki lokalne i regionalne*. W: *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*. (Red. A. Klasik i F. Kuźnik). Katowice: *Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach* 2001.
- [132] Lendzion J.: *Analiza tendencji ewolucji podejścia do planowania rozwoju lokalnego i metodyki tego planowania w Polsce i dotychczasowych krajach UE, w ramach proj. bad. „Metody planowania strategicznego równoważenia rozwoju lokalnych systemów przestrzennych”*, Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej 2004 (maszynopis).
- [133] Lendzion J., Sołtys J.: *Studium form osadnictwa*. W: *Koncepcja otartego układu rozwojowego aglomeracji gdańskiej*. *Biuro Planowania Przestrzennego w Gdańsku* 1984 (maszyn.).
- [134] Lendzion J., Sołtys J.: *Planowanie strategii rozwoju miasta Sopotu. Elementy metody*. W: (Materiały) *Konferencja „Strategia rozwoju miasta i gminy”*, Wrocław, 26–27.06.1995.
- [135] Lendzion J., Zatorska-Sadurska J.: *Ekorozwój jako wyznacznik strategii*. W: *Polski region bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju, t. I, Uwarunkowania*, IPE Fundacji „Ecobaltic”, Gdańsk 1993.

- [136] Lendzion J.: Konflikty i ład przestrzenny. Zesz. Nauk. Politechniki Gdańskiej 1996, nr 530, Architektura 30, s. 113–118.
- [137] Lorens P.: Koncepcja budowy systemu zarządzania przestrzenią miasta w warunkach polskich. W: System zarządzania przestrzenią miasta. (Red. P. Lorens). Gdańsk: Politechnika Gdańska Wydział Architektury 2002.
- [138] Lorens P.: Nowe instrumenty kształtowania przestrzeni publicznych miasta. W: Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego (Red. M. Kochanowski). Warszawa: Urbanista 2005.
- [139] Łojewski S.: Elementy metodologii projektowania systemów przestrzennych. Bydgoszcz: Wydawnictwo uczelniane ATR 1997.
- [140] Łuczyńska-Bruzda M.: System ochrony krajobrazu – cel, zakres, podstawy prawne, formy. W: Architektura krajobrazu a planowanie przestrzenne: (Red. K. Pawłowska). Kraków: Politechnika Krakowska im. Tadeusza Kościuszki 2001.
- [141] Maga-Jagielnicka R.: Walory kompozycyjne przestrzeni jako wartość kulturowa (z zakresu wartościowania przestrzeni miejskiej). W: Techniki i metody badawcze w planowaniu przestrzennym. (Red. E. Bagiński). Wrocław: Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej 1997.
- [142] Malisz B., Żurkowski J.: Metoda analizy progowej. Studia KPZK PAN XXXIV. Warszawa: PWN 1971.
- [143] Malisz B.: Metody planowania regionalnego. Studia KPZK PAN XXXIX. Warszawa: PWN 1972.
- [144] Malisz B.: Zarys teorii kształtowania układów osadniczych. Warszawa: Arkady 1981.
- [145] Malisz B.: Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej. Wrocław: Ossolineum 1984.
- [146] Mały słownik cybernetyczny. (Red. M. Kempisty). Warszawa: Wiedza Powszechna 1973.
- [147] Marchesnay M.: Zarządzanie strategiczne – geneza i rozwój. Warszawa: Poltext 1994.
- [148] Markowski T.: Polityka kształtowania warunków bytowych. W: Gospodarka przestrzenna a warunki bytowe ludności. Warszawa: Biuletyn KPZK PAN z. 115, 1981.
- [149] Markowski T.: Zarządzanie rozwojem miast. Warszawa: PWN 1999.
- [150] Markowski T.: Instrumenty polityki gruntowej – doświadczenia międzynarodowe. W: Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. (Red. T. Markowski). Biuletyn KPZK PAN z. 195, 2001.
- [151] Markowski T.: System zarządzania przestrzenią miasta jako narzędzie w procesie równoważenia jego rozwoju. W: System zarządzania przestrzenią miasta. (Red. P. Lorens), Politechnika Gdańska, Wydz. Architektury, 2002.
- [152] Mentelski P., Bartnicki T., Dębczyński J.: Zarządzanie projektem narzędziem sukcesu. W: Rozwój lokalny w aspekcie procesów integracyjnych z Unią Europejską. Rzeszów – Brzozów: Wydział Ekonomii w Rzeszowie AR w Krakowie 2000.
- [153] Metoda analizy przestrzennej Wrocławia. Barski J., Brzuchowska K., Iwaszko-Niziałkowska K., Maga-Jagielnicka R., Mironowicz I., Ossowicz T. W: Techniki i metody badawcze w planowaniu przestrzennym. (Red. E. Bagiński). Wrocław: Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej 1997.
- [154] Miasto i gmina Sztum. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, 2001. Gdańsk: Fundacja Naukowo-Techniczna „Gdańsk” „Środowisko i Rozwój” s.c.
- [155] Mironowicz I., Ossowicz T.: Koncepcja teoretyczna analizy kompozycyjnej układów przestrzennych. W: Techniki i metody badawcze w planowaniu przestrzennym. (Red. E. Bagiński). Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej 1997.
- [156] Mironowicz I., Ossowicz T.: Metodologia badania degradacji obszarów o funkcjach metropolitalnych. W: Transformacja zdegradowanych struktur przestrzennych metropolii polskich (Red. T. Parteka). Biuletyn KPZK PAN z. 223, 2005.
- [157] Model gospodarki przestrzennej ekologicznie uwarunkowanej. (Red. J. Kołodziejcki przy współpr. A. Toszeckiego). Warszawa: Wydawnictwo SGGW-AR 1991.
- [158] Modele komputerowe i ich zastosowanie w planowaniu przestrzennym (skróć referatu). Kozak I., Józwińska M., Potaczała G., Kozak H. W: (Materiały) VI Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Planowanie Przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe”. 15–16 marca 2007. Lublin: KUL 2007.

- [159] Morawski M.: 1998, Misja gminy. W: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Gospodarka lokalna w teorii i praktyce. (Red. M. Obrębalski).
- [160] Narodowy Atlas Polski. Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk: Ossolineum 1973 – 1978.
- [161] Noworól A.: Instrumenty zarządzania rozwojem miasta. Kraków: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Oddział, 1998.
- [162] Nowak-Rząsa M.: Kształtowanie krajobrazu obszarów wiejskich jako element planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. W: Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym. (Red. T. Markowski). Warszawa: Biuletyn KPZK PAN z. 211, 2004.
- [163] Oblój K.: Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej. Warszawa: PWE 2007.
- [164] Ochrona środowiska. Brodecki Z., Gończ E., Lost-Siemńska D., Majkowska S., Pankau I., Pyć D., Tyszecki A., (Red. Z. Brodecki). Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Sp. z o.o. 2005.
- [165] Ossowicz T., Mironowicz I.: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wybrane podejścia metodyczne. W: Wrocław 2000 Plus. Studia nad strategią miasta. Zeszyt 1 (19). Urząd Miejski Wrocławia, Biuro Rozwoju Wrocławia, 1998.
- [166] Ossowicz T.: Metoda ustalania kolejności przedsięwzięć polityki przestrzennej miasta wielkiego. Wrocław: Oficyna Wyd. Polit. Wrocławskiej 2003.
- [167] Pankau F.: Narzędzia kształtowania ładu przestrzennego polskich metropolii W: Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP. Warszawa: Biuletyn KPZK PAN z. 193, 2001.
- [168] Parteka T.: Metody budowy scenariuszy. W: Polski region bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju t. I. Uwarunkowania, Instytut Problemów Ekorozwoju Fundacji „Ecobaltic”, Gdańsk 1993.
- [169] Parteka T.: Planowanie strategiczne rozwoju zrównoważonego. Gdańsk: Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego 1997.
- [170] Parteka T.: Planowanie strategiczne w równoważeniu struktur regionalnych. Warszawa: Studia KPZK PAN t. CVIII, WN PWN 2000.
- [171] Parysek J. J.: Podstawy gospodarki lokalnej. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM 1997.
- [172] Penc J.: Strategie zarządzania. Warszawa: Agencja Wydawnicza Placet 1994.
- [173] Pencakowska W.: Zdrojowiska. Kształtowanie struktury przestrzennej w koncepcji zespołów rekreacyjnych. Zesz. Nauk. Polit. Krakowskiej 1978, nr 3.
- [174] Pęski W.: Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast Warszawa: Arkady 1999.
- [175] Pierścionek Z.: Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa. Warszawa: Wyd. Nauk. PWN 2003.
- [176] Pieter J.: Zarys metodologii pracy naukowej. Warszawa: PWN 1975.
- [177] Piontek B.: Rozwój zrównoważony i trwały w miernikach oraz w systemach sprawozdawczości. Bytom: WSEiA 2002.
- [178] Plan strategiczno-operacyjny regionu Słowińskiego Parku Narodowego. Raport końcowy cz. I i II, 1995, pr. zespołowa pod kierunkiem J. Kołodziejskiego. Warszawa, Gdańsk: Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska, Politechnika Gdańska (maszynopis).
- [179] Plan strategiczny obszaru lokalnego Nowe Miasto Lubawskie oraz gminy Nowe Miasto Lubawskie i Kurzętnik, Środowisko i Rozwój S.C. Gdańsk 1998 (maszynopis).
- [180] Plan strategiczny rozwoju miasta Nowa Sól. Nowa Sól: Rada Miejska w Nowej Soli 1999.
- [181] Plan zagospodarowania przestrzennego województwa zachodniopomorskiego. Szczecin: Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego 2002.
- [182] Planowanie i zarządzanie strategiczne. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej 1997.
- [183] Planowanie strategiczne ekorozwoju. Raport z badań, 3., Europejskie Studia Bałtyckie. (Red. J. Kołodziejski, T. Parteka). Gdańsk: Politechnika Gdańska Wydział Architektury, 1994.
- [184] Planowanie strategiczne. (Red. A. Klasik). Warszawa: PWE 1993.
- [185] Polski J.: Regionalne strategie ekorozwoju. W: Polski region bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju, t. I. Uwarunkowania. (Red. J. Kołodziejski, T. Parteka). Gdańsk: Instytut Problemów Ekorozwoju Fundacji „Ecobaltic” 1993a.

- [186] Polski J., 1993b, Scenariusze przyszłości jako podstawa budowy strategii W: Polski region bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju, t. I. Uwarunkowania. (Red. J. Kołodziejcki, T. Parteka). Gdańsk: Instytut Problemów Ekorozwoju Fundacji „Ecobaltic” 1993b.
- [187] Polski region bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju, t. I. Uwarunkowania. (Red. J. Kołodziejcki, T. Parteka). Gdańsk: Instytut Problemów Ekorozwoju Fundacji „Ecobaltic” 1993c.
- [188] Polski region bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju, t. II. Koncepcje strategii. (Red. J. Kołodziejcki, T. Parteka). Gdańsk: Instytut Problemów Ekorozwoju Fundacji „Ecobaltic”
- [189] Poskrobko B.: Sterowanie procesami ochrony środowiska. Politechnika Białostocka, Rozprawy naukowe Nr 15. Białystok: Wydawnictwa Politechniki Białostockiej 1993.
- [190] Poskrobko B.: Preface. W: Towards the theory of sustainable development. (Red. B. Poskrobko). Białystok, Warszawa: Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku 2007.
- [191] Potwora W.: Wymiary analizy strategicznej a formułowanie strategii w marketingu regionalnym. W: Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy. (Red. S. Dolata). Opole: Uniwersytet Opolski 1998.
- [192] Praweńska-Skrzypek G., Pawłowska K.: Krajobraz miasta w świadomości społecznej. W: Krajobraz miejski w warunkach demokracji i wolnego rynku. (Red. A. Böhm). Ośrodek Ochrony Zabytkowego krajobrazu, Narodowa Instytucja Kultury, Studia i Materiały, Krajobrazu 13(25), Warszawa 1996.
- [193] Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Tczewa. (Gen. projekt. B. Bańkowska). Wykonawca zmiany: Fundacja Ecobaltic – Instytut Problemów Ekorozwoju 2004.
- [194] Prusek A.: Propozycja metodyki programowania rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym. W: Rola polityki ekonomicznej w procesie transformacji systemowej. Toruń: UMK 1993.
- [195] Przewoźniak M.: Krajobrazowy system interakcyjny strefy nadmorskiej w Polsce. Gdańsk: Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego 1991a.
- [196] Przewoźniak M.: Przyrodnicze uwarunkowania gospodarki przestrzennej w miastach (wybrane zagadnienia metodyczne). W: Zarys proekologicznej metody kształtowania miast, cz. I, CPBP 04.10.11.02. Warszawa: Wydawnictwo SGGW-AR 1991b.
- [197] Przewoźniak M.: Kształtowanie środowiska przyrodniczego miast. Przykłady z regionu gdańskiego. Gdańsk: Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej 2002.
- [198] Pszczołowski T.: Dylematy sprawnego działania. Warszawa: Wiedza Powszechna 1982.
- [199] Radzikowska B.: Scenariusze. W: Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania. (Red. M. Cieślak). Warszawa: PWN 1997.
- [200] Regulski J.: System sterowania miastem. Problemy i koncepcje. Warszawa: IKŚ, PWN 1976.
- [201] Regulski J.: Planowanie układów osadniczych. Warszawa – Łódź: PWN 1981.
- [202] Regulski J.: Elementy teorii polityki urbanistycznej. W: Miasto i jego władze. Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast. Wrocław: Ossolineum 1984.
- [203] Regulski J.: Planowanie miast. Warszawa: PWE 1986.
- [204] Regulski J., Kocoń W., Ptaszyńska-Wołoczko M.: Władze lokalne a rozwój gospodarczy. Warszawa: PWE 1988.
- [205] Rębowska A.: Specyfika studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego miasta Katowice – formułowanie celów rozwoju. Człowiek i Środowisko, t. 22, nr 4, 1998.
- [206] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Dz. Ustaw nr 118, poz. 1233.
- [207] Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych. Dz. Ustaw nr 155, poz. 1298.
- [208] Różycka W.: Zakres badań ekofizjograficznych i zasady wdrażania wyników do planów zagospodarowania przestrzennego. Człowiek i Środowisko, t. 10, nr 4, 1986.
- [209] Salet W., Faludi A.: Three approaches to strategic spatial planning. W: The Revival of Strategic Spatial Planning. Proceedings of the colloquium, Amsterdam, 25–26 February 1999 (Eds.

- W. Salet, A. Faludi). Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (KNAW) 2000.
- [210] Sartorius W.: Zarys strategii rozwoju mikroregionu Puławy. Raport z warsztatów Kazimierz Dolny, 19–21, 26–28 kwietnia 1993, Zarząd miasta Puławy, Fundacja im. Friedricha Eberta Biuro w Warszawie 1993.
- [211] Sas-Bojarska A.: Przewidywanie zmian krajobrazowych w gospodarowaniu przestrzenią z wykorzystaniem ocen oddziaływania na środowisko na przykładzie transportu drogowego. Gdańsk: Wyd. Politechniki Gdańskiej 2006.
- [212] Sielicki A., Jeleniewski T.: Elementy metodologii projektowania technicznego. Warszawa: Wyd. Naukowo-Techniczne 1980.
- [213] Słownik języka polskiego. Warszawa: PWN 1982.
- [214] Słownik wyrazów obcych. Warszawa: PWN 1988.
- [215] Sołtys J., Lendzion J.: Scenariusze jako element metody określania uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszarów lokalnych. Gdańsk: Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej 1999.
- [216] Stoner J. A. F., Wankel Ch.: Kierowanie. Warszawa: PWE 1994.
- [217] Strategia miasta Łęborka. Gdańsk: Środowisko i Rozwój s.c. 1998 (maszynopis).
- [218] Strategia realizacji polityki przestrzennej. Seria: Poradnik gospodarka przestrzenna gmin, Ziobrowski Z., Rębowska A., Tomlinson G., Batkowska I. Kraków: Fundusz Współpracy: Brytyjski Fundusz Know How, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Oddz. w Krakowie 1996.
- [219] Strategia rozwoju gminy Czersk. (Koord. i red. G. Karczmarek). Czersk: <http://bip.czersk.pl/plik.php?did=2380>, 2000a.
- [220] Strategia rozwoju gminy i miasta Alwernia. Raport z sesji strategicznej. Fundacja Promocji i Gospodarczej Regionu Krakowskiego, grudzień 1998, aktualizowana grudzień 2005 rok <http://www.alwernia.pl/UserFiles/File/ALWERNIA-strategia%202005.pdf>
- [221] Strategia rozwoju gminy i miasta Chełmża. Załącznik do uchwały Nr V/54/03 Rady Miejskiej Chełmży z 16 kwietnia 2003, http://www.bip.chemnza.pl/aktualizacja/data/pliki/6935_STRATEGIA%20ROZWOJU.pdf
- [222] Strategia rozwoju gminy Zukowo do 2012 roku. Projekt planu strategicznego. Koncepcja i moderacja A. Cywiński, Współpraca ekspercka: M. Dutkowski, M. T. Kielb-Stańczuk. Starogard Gdański: Przedsiębiorstwo Projektowo-Realizacyjne „DOM” 2002.
- [223] Strategia rozwoju miasta Ciechocinka. Rada Miasta Ciechocinek, <http://ciechocinek.bip.tc.pl/index.php?action=pokaz&id=58>, 2001.
- [224] Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Sztum. Gdańsk: Fundacja Naukowo-Techniczna „Gdańsk” „Środowisko i Rozwój” s.c. 2000b.
- [225] Strategia rozwoju miasta Malborka, tom 4, opracowanie syntetyczne. Gdańsk: Fundacja Naukowo-Techniczna „Gdańsk”, „Środowisko i rozwój” s.c. 2000c (maszynopis).
- [226] Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Stargardu Szczecińskiego. <http://www.stargard.pl/index.php?id=gosp&id=strony&idstr=standard&ids=181>, 2000d.
- [227] Studium form osadnictwa na obszarach ograniczeń ekologicznych. Sołtys J. z zespołem. W: Plan zagospodarowania przestrzennego woj. gdańskiego i aglomeracji gdańskiej – analizy i studia. Biuro Planowania Przestrzennego w Gdańsku 1987 (maszynopis).
- [228] Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Poradnik metodyczny. Praca zbiorowa. (Koordynator Z. Ziobrowski). Kraków: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej 1996.
- [229] Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gdańska. Załącznik do Uchwały Rady Miasta Gdańska Nr XLII / 1289 / 2001 z 20 grudnia 2001.
- [230] Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gdyni. K. Zajac (gen. proj.), M. Nakonieczny, G. Włodarczyk z zespołem, GPU „Alter – Polis”, Zarząd Miasta Gdyni 1998.
- [231] Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa. <http://www.bip.krakow.pl/?id=48>, 2003.

- [232] Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi. Załącznik do Uchwały Rady Miasta Łodzi LXX 7II/179302 z 3.04.2002, <http://lotnisko.uml.lodz.pl/doc/bip/studium/contents/23.htm>
- [233] Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Tczew. Zarząd Miasta Tczewa, Urząd Miejski w Tczewie, zespół autorski: Wyd. Arch. i Rozwoju Miasta UM w Tczewie pod kier. Nacz. Wyd. W. Bielawskiego, K. Zajac GPU „Alter – Polis” 2000.
- [234] Swianiewicz P. Dziemianowicz W.: Atrakcyjność inwestycyjna miast. Transformacja Gospodarki nr 95. Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową 1998.
- [235] Szponar A.: Fizjografia urbanistyczna. Warszawa: PWN 2003.
- [236] Sztando A.: Progospodarcza polityka przestrzenna gmin. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu 2003.
- [237] Szulczewska B.: Programowanie ekorozwoju na szczeblu lokalnym. W: Sterowanie ekorozwojem (Red. B. Poskrobko), t. II. Zarządzanie w warunkach ekorozwoju. Białystok: Wydawnictwo Politechniki Białostockiej 1998.
- [238] Ślusarz D.: Strategia rozwoju lokalnego – znaczenie zespołowej metody opracowania strategii. W: Rozwój lokalny w aspekcie procesów integracyjnych z Unią Europejską. Rzeszów – Brzozów: Wydział Ekonomii w Rzeszowie AR w Krakowie 2000.
- [239] Świetlik M.: Planowanie przestrzenne w gminie. W: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy – omówienia – komentarze. (Red. G. M. Tetera-Jakowska). Biblioteka urbanisty 1, Warszawa: Urbanista 2003.
- [240] The Revival of Strategic Spatial Planning. Proceedings of the colloquium, Amsterdam, 25–26 February 1999. (Eds. W. Salet, A. Faludi). Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (KNAW) 2000.
- [241] Toczyski W.: Monitoring rozwoju zrównoważonego. Gdańsk: Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego 2004.
- [242] Toczyski W., Lenzion J.: System monitoringu rozwoju zrównoważonego. Gdańsk: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego 2003.
- [243] Toczyski W., Zaucha J.: Profile rozwoju zrównoważonego, Zesz. Nauk. UG 2000, Teoria Ekonomii nr 5.
- [244] Topczewska T.: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – doświadczenia metodyczne. W: Przesłanki planowania przestrzennego, Człowiek i Środowisko, t. 23. nr 1, 1999.
- [245] Towards the theory of sustainable development. (Red. B. Poskrobko). Białystok – Warszawa: Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku 2007.
- [246] Trwały rozwój polskich miast nowym wyzwaniem dla planowania i zarządzania przestrzenią. (Red. E. Hecko-Hyłowa). Kraków: Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej 2002.
- [247] Turkowska O., Bajerowski T., Gerus-Gościewska M.: Przykłady dynamicznych symulacji (prognoz) przestrzennych, W: Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią. (Red. T. Bajerowski). Olsztyn: Wydaw. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 2003.
- [248] Tyszecki A., Zatorska Sadurska J.: Plany regionalne. W: Problematyka ochrony środowiska przyrodniczego w planach przestrzennego zagospodarowania. Warszawa: Biuletyn KPZK PAN z. 139, 1988.
- [249] Uchwała nr XXVII/263/2000 Rady Miejskiej w Stargardzie Szczecińskim z 26 października 2000 w sprawie: uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Stargardu Szczecińskiego, 2000
- [250] Ustawa Prawo ochrony środowiska. Dz. U. 2001, nr 115, poz. 1229, Warszawa 2001.
- [251] Ustawa z 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 2003, Dz. U., nr 80, poz. 717, Warszawa.
- [252] VASAB 2010 Plus. Program działań dla rozwoju przestrzennego Regionu Morza Bałtyckiego. Region Bałtycki. Gdynia: Biuletyn Polskiego Komitetu VASAB 2010 Nr 3 /2002, Sekretariat Polskiego Komitetu VASAB 2010.
- [253] Vinogradnik K.: Budowanie strategii rozwoju gminy metodą partnerską. Akademia Rolnicza, Kraków 1997.

- [254] Walicki A., Rząd-Górnicki B.: Metoda zagospodarowania obszaru rekreacyjnego na przykładzie Pojezierza Kaszubskiego. Warszawa: Inst. Urb. i Arch. 1971.
- [255] Waśniowski R., 1983, Systemowa analiza przyszłości. Wrocław: Politechnika Wroclawska.
- [256] Wejchert K.: Elementy kompozycji urbanistycznej. Warszawa: Arkady 1984.
- [257] Wierzbowski J.: Planowanie strategiczne – teoria a konsekwencje praktyczne. Gospodarka Planowa, nr 8–9, 1989.
- [258] Wrana K.: Partnerstwo w strategoach rozwoju lokalnego i regionalnego. W: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym. (Red. A. Klasik i F. Kuźnik). Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach 2001.
- [259] Wysocka E.: Strategie jako podstawa rozwoju gmin i województw. W: Strategia i polityka rozwoju gmin i województw. (Red. E. Wysocka). Warszawa, Poznań, Zielona Góra: Zachodnie Centrum Organizacji 1996.
- [260] Wysocka E.: Podstawy metodyczne strategii rozwoju województw i gmin. Człowiek i Środowisko 22 (3), 1998 s. 157 – 170.
- [261] Wysocka E., Kosiński J.: Strategia rozwoju gminy. Warszawa: Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej 1992.
- [262] Zadanie, metoda, rozwiązanie. (Red. A. Góralski). Warszawa: Wyd. Naukowo-Techniczne 1977.
- [263] Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody. (Red. R. Krupski). Wrocław: Wydaw. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Lanego 1998.
- [264] Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym. (Red. A. Klasik, F. Kuźnik). Katowice: Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Katowicach 2001.
- [265] Zatorska-Sadurska J.: Koncepcja metodologiczna analizowania i oceniania przestrzeni przyrodniczej. W: Polski region bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju t. I. Uwarunkowania. (Red. J. Kołodziejcki, T. Parteka). Gdańsk: Inst. Problemów Ekorozwoju Fundacji „Ecobaltic” 1993.
- [266] Zatrudnienie w działaniu. Poradnik praktyczny. Program Inicjatyw Lokalnych PHARE. Warszawa: Komisja Wspólnoty Europejskiej, Dyrektoriat Generalny ds. Zatrudnienia, Stosunków Pracy i Spraw Socjalnych 1992.
- [267] Zieleniewski J.: Organizacja i zarządzanie. Warszawa: PWN 1975.
- [268] Zieleniewski J.: Organizacja zespołów ludzkich. Warszawa: PWN 1982.
- [269] Ziobrowski Z.: Zmiany jakości przestrzeni dużych miast w Polsce. Mierniki i metoda oceny. Kraków: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej 1996.
- [270] Ziobrowski Z.: Gospodarka przestrzenna gmin. Zarządzanie rozwojem. Kraków: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej 1997.
- [271] Ziobrowski Z.: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – różnicowania metodyczne. W: Wrocław 2000 Plus. Studia nad strategią miasta. Zeszyt 1 (19). Urząd Miejski Wrocławia. Biuro Rozwoju Wrocławia 1998.
- [272] Ziółkowski M.: Planowanie strategiczne rozwoju gminy (na prawach rękopisu) Warszawa 1995.
- [273] Ziółkowski M.: System planowania strategicznego rozwoju gminy. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785. Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce 1998.
- [274] Zipser T.: Podstawy teoretyczno-metodologiczne Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wrocław. W: Techniki i metody badawcze w planowaniu przestrzennym. (Red. E. Babiński). Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej 1997.
- [275] Zipser T.: Strategia – przestrzeń. Doświadczenia wrocławskie. W: Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich. (Red. J. Kołodziejcki, T. Parteka). Warszawa: Biuletyn KPZK PAN z. 186, 1999.
- [276] Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Piły, 2005.
- [277] ZOPP in Brief, ZOPP Flipcharts, An Introduction to the Method. 1987–1988 za: <http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/issues-tools/tools/ZOPP.html>

- [278] Zuziak Z.: Turystyka motorowa problemem planowania przestrzennego. Architektura nr 12 (289), 1971.
- [279] Zuziak Z.: Marketing przestrzeni śródmiejskiej a strategie rewitalizacji – przesłanie dla Gdyni W: Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich. (Red. J. Kołodziejcki, T. Parteka). Warszawa: Biuletyn KPZK PAN z. 186, 1999.
- [280] Żylicz T.: Cele, zasady i ograniczenia polityki ochrony środowiska. W: Ekonomia środowiskowa i zasobów naturalnych. Warszawa: Wyd. Krupski i S-ka 1996.

POZOSTAŁE WYKORZYSTANE DOKUMENTY PLANISTYCZNE

1. Obszar lokalny Wicko – Leba, 1993, Strategia rozwoju. Politechnika Gdańska Wydział Architektury, Gdańsk (maszynopis).
2. Program rozwoju lokalnego mikroregionu Ustrzyk Dolnych. Pr. zbiorowa pod kier. A. Pruska, Agencja Consultingowa „Master”, Kraków-Ustrzyki Dolne 1993 (maszynopis).
3. Strategia miasta Świdnika. Załącznik do Uchwały nr 149 Rady Miasta Świdnik z 28.06.2004, <http://bip.swidnik.tensoft.pl/index.php?gid=54ac64c2ddd9a81d745cc84948b5297c>.
4. Strategia rozwoju Gdańska do 2010 roku. Rada i Zarząd Miasta Gdańska 1998.
5. Strategia rozwoju Gdyni. Urząd Miasta Gdyni 1998.
6. Strategia rozwoju Głogowa. Gmina Miejska w Głogowie Urząd Miejski w Głogowie Wydział Gospodarki Przestrzennej 1998.
7. Strategia rozwoju Iławy na lata 2004–2015 (streszczenie). Iława 2003.
8. Strategia rozwoju miasta Jarosław na lata 2000–2010. Aktualizacja na lata 2004–2010. Załącznik do Uchwały 472/XLIV/05 z 20 czerwca 2005. http://www.jaroslaw.pl/cms_download/n_strategy.doc
9. Strategia rozwoju miasta Ostróda. Rada Miasta Ostróda, Zarząd Miasta Ostróda, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych Program Wspierania Samorządów Lokalnych Brytyjskiego Funduszu Know-How, Autor opracowania M. Koleczak Warszawa: luty 1997.
10. Strategia rozwoju miasta Radomia. Radom: Prezydent Miasta Radomia 2003.
11. Strategia rozwoju miasta Siedlce. Zarząd Miasta Siedlce 2000, <http://www.siedlce.pl/gospodarka/strategia/ic.php>.
12. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sieradza, 1998, www.umsieradz.pl/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=66&Itemid=90 – 27k
13. Strategia rozwoju Warszawy do 2010 roku. Zarząd M. St. Warszawy. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA 1998.
14. Strategia umiarkowanego zrównoważonego rozwoju Zambrowa. Zambrów: Zarząd Miasta Zambrów 2001.
15. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzyżewice. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Zakład w Lublinie 1999.
16. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy miejskiej Czarna Woda Przedsiębiorstwo Powierniczo – wykonawcze „Glob” K. Włodarczyk, Gł. proj. D. Milan-Konopka.
17. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Aleksandrowa Kujawskiego. Załączniki do Uchwały Nr XVIII/86/2000 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z 20 stycznia 2000,

- <http://www.bip.aleksandrowkujawski.pl/index.php?strona=169>
18. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sochaczew, przyjęte uchwałą nr IV/25/02 Rady Miejskiej w Sochaczewie z 30 grudnia 2002 (fragm.nt)
http://www.sochaczew.pl/dokumenty/studium_uwarunkowan.pdf.
 19. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Włocławka. Synteza. Zarząd Miasta Włocławka 1997.
 20. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krynica Morska, uchwała Rady Miasta z 2002.
 21. Uchwała NR LII/765/98 Rady Miejskiej Wrocławia z 4 czerwca 1998 w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Wrocławia „Strategia – Wrocław 2000 Plus”.
 22. Uchwała NR XLVIII/680/98 Rady Miejskiej Wrocławia z 30 stycznia 1998 w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wrocław, 1998.
 23. Uchwała Nr XVII/152/03 Rady Miejskiej w Słupsku z 29 października 2003 w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta Słupska.
 24. Uchwała nr XXIII/200/02 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żegocina, 2002.
 25. Załącznik nr 1 do Uchwały Rady Miejskiej Starogardu Gdańskiego Nr XXXVIII/353/05 z 7 grudnia 2005 w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Starogard Gdański, 2005, Przedsiębiorstwo Projektowo-Realizacyjne „DOM” Sp z o.o. Starogard Gdański Projektant prowadzący: M. Kiełb-Stańczuk.
 26. Załącznik do uchwały Nr LIV/3250/06 Rady Miejskiej Wrocławia z 6 lipca 2006, Prezydent Wrocławia dr R. Dutkiewicz, Strategia „Wrocław w perspektywie 2020 plus”, zespół autorski: prof. dr hab. R. Galar, mgr G. Roman, prof. dr hab. J. Waszkiewicz przy współpracy red. M. Urbanka.
 27. Zmiana Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Gniew, 2005.

METODY PLANOWANIA STRATEGICZNEGO GMIN z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego

Podejście strategiczne, czyli aktywne i elastyczne, względem zmieniającej się rzeczywistości, wypracowane w przedsiębiorstwach, znajduje też zastosowanie w jednostkach zarządzanych przez władze publiczne. W Polsce opracowują strategię coraz to nowe gminy i powiaty. W zróżnicowanym stopniu i zakresie podejście strategiczne dotyczy także przekształceń struktur przestrzennych. Jednak nawet gdy obecne jest w podstawowych, ogólnych dokumentach planowania przestrzennego (jak studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin), nie zawsze ma atrybuty planowania strategicznego i właściwą podbudowę metodyczną. Nie zawsze mają ją też próby łączenia sporządzania dokumentu planowania przestrzennego z kompleksowym planowaniem strategii.

Głównym celem pracy jest określenie – na podstawie przeglądu i oceny metod stosowanych w Polsce – potrzebnego zakresu oraz możliwych kierunków doskonalenia metod planowania strategicznego gmin, zwłaszcza w kontekście wspomaganie ich zrównoważonego rozwoju. Gmina została wybrana jako przedmiot planowania nie tylko dlatego, iż jest podstawową jednostką zarządzania terytorialnego, ale stanowi też egzemplifikację teoretycznej kategorii lokalnego systemu przestrzennego jako terytorium o określonej strukturze przyrodniczej i technicznej (zagospodarowaniu) oraz specyficznych zasobach kultury materialnej i niematerialnej wraz z zamieszkałą na nim społecznością oraz z mającymi tam miejsce działalnościami i procesami. Terytorium to wyznaczone jest przez granice administracyjne określające zasięg kompetencji władzy, która nim gospodaruje i zarządza przy współdziałaniu z innymi aktorami rozwoju, mając demokratyczny mandat od zbiorowego podmiotu – samorządu, którym jest społeczność gminy.

Konkretyzacją celu głównego są następujące **cele szczegółowe**:

1. Określenie, jaki wpływ na metody planowania strategicznego gmin ma przyjęcia założenia, że dotyczy ono rozwoju zrównoważonego.
2. Zbadanie możliwości i sposobów: uwzględniania aspektów przestrzennych w kompleksowym planowaniu strategicznym rozwoju gmin, w tym jego integracji z planowaniem przestrzennym oraz nadawania planowaniu przestrzennemu charakteru strategicznego.
3. Rozpoznanie problemów metodycznych związanych z integrowaniem wyżej wymienionych form i przedmiotów planowania.
4. Rozpoznanie innych problemów metodycznych, na jakie napotyka praktyka planowania w badanym przedmiocie, jak też wynikających z teoretycznych refleksji nad nim.
5. Wskazanie podstaw teoretycznych dla doskonalenia metod planowania strategicznego rozwoju gmin, w tym rozwiązywania wyżej wymienionych problemów metodycznych.
6. Określenie sposobów uczestnictwa różnych podmiotów w procesie planowania rozwoju.
7. Harmonizacja metod planowania przestrzennego stosowanych lub opisanych w literaturze z metodami właściwymi planowaniu strategicznemu czerpanymi z zarządzaniu strategicznego w firmach, adaptowanymi przez planowanie w gminach, w tym uzyskanie odpowiedzi na pytania:
 - a) Które z metod wypracowanych w planowaniu przestrzennym są nadal aktualne i mogą mieć zastosowanie w planowaniu strategicznym?
 - b) Jak różnice między firmą a obszarem samorządowym powinny znaleźć odbicie w adaptacji wyżej wymienionych metod?

Metoda badawcza, prowadząca do osiągnięcia powyższych celów, obejmuje dwa wątki: teoretyczny i empiryczny.

Przedmiotem badań empirycznych były metody stosowane w praktyce planowania strategicznego rozwoju gmin i planowania przestrzennego, zawierające rozstrzygnięcia strategiczne (co ma

miejsce w obecnych studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). Szczególnym polem obserwacji były metody stosowane w pracach planistycznych, w których autor brał osobisty udział, a także tych rozpoznanych w ramach projektu badawczego 4 T07F 009 27 „Metodyka planowania strategicznego równoważenia rozwoju lokalnych systemów przestrzennych”. Wątek empiryczny obejmuje też źródła pośrednie, tj. relacjonowane w literaturze metody planowania strategicznego rozwoju i planowania przestrzennego, które planowaniu strategicznemu mogą służyć.

Wątek teoretyczny, oparty na własnych pracach koncepcyjnych i teoretycznych, uogólniających m.in. własne doświadczenia, obejmuje określenie podstaw (tj. przesłanek i kryteriów) oceny znanych metod oraz formułowanie wniosków i określanie kierunków modyfikacji metod.

Zakres pracy ograniczono do warunków i specyfiki polskiego systemu zarządzania i planowania, w koniecznym acz dość ograniczonym stopniu sięgając jednak do głównych nurtów refleksji i poszukiwań metodycznych w Europie i USA. Przedmiotem zainteresowania jest przede wszystkim proces budowy planów strategicznych w polskich warunkach (jako procedura ogólna wraz z aspektem organizacji i – autorstwa prac) oraz wybrane metody szczegółowe – odnoszące się do poszczególnych etapów i faz tak rozumianego głównego nurtu planowania. Założono, że proces aktualizacji (zmiany) planów będzie wykorzystywał te same metody, często w mniejszym zakresie.

Rozdział 1. poświęcony jest podstawom teoretycznym badań metod, w tym określaniu przesłanek i kryteriów ich oceny. Definiuje się gminy jako systemy przestrzenne, ogólnie charakteryzuje procesy ich rozwoju i rozpoznaje ich cechy. Definiuje się rozwój zrównoważony, rozpoznaje się jego cechy i zasady oraz hipotezy jego braku mogące mieć związek z metodami planowania. Określa się pojęcie i miejsce planowania w zarządzaniu, sterowaniu i polityce. Analizuje się istotę strategii i cechy planowania strategicznego. Analizuje też relacje między kompleksowym planowaniem strategii rozwoju a planowaniem przekształceń przestrzeni na poziomie strategicznym, rozpatrując modelowe aktualne i przyszłe warianty sytuacji. Wskazuje się niektóre sytuacje problemowe, wymagające uwzględnienia w metodach planowania, oraz podaje prakseologiczne cechy dobrego planu jako kryteria oceny metod planowania.

W rozdziale 2. przeanalizowano i zaproponowano ogólną procedurę budowy planu strategicznego ujętą w nurty, fazy i etapy. Omówiono organizację prac planistycznych oraz współdziałanie planowanie strategicznego i przestrzennego na poziomie strategicznym. Przedstawiono też zakres działań (monitoring, programowanie przekształceń związanych z funkcjonowaniem planu i jego aktualizacją).

Następne rozdziały poświęcono treściom i metodom szczegółowym w kolejnych nurtach i etapach planowania.

Rozdział 3. dotyczy metod diagnozowania, przy czym chodzi o diagnozę rozwiniętą i perspektywną, a więc odpowiadającą nie tylko na pytania „jak jest?”, ale też co umożliwia zmiany, „jaki jest lokalny potencjał?”. Szerzej potraktowano niektóre metody specyficzne dla planowania strategicznego (analiza podmiotowa, analiza strategiczna SWOT) oraz ujęcia przestrzenne istotne dla przedmiotu strategii rozwoju, jakim jest gmina.

Rozdział 4. opisuje studia nad przyszłością. Po wprowadzeniu w zagadnienia prognozowania, najwięcej miejsca poświęcono scenariuszom przyszłych uwarunkowań. Opisano też wybrane zagadnienia dotyczące identyfikacji przyszłych sytuacji problemowych oraz oceny adekwatności aktualnego stanu i działań do przyszłych potrzeb i sytuacji problemowych.

Rozdział 5. poświęcony jest nurtowi formułowania celów, na który składają się elementy występujące w różnych fazach procedury jako: tworzenie wizji lub tzw. analiza aksjologiczna, formułowanie misji, formułowanie systemu celów strategicznych wraz z ich hierarchizacją logiczną, analizą zgodności i hierarchizacją ważności.

W rozdziale 6. opisano formułowanie sposobów osiągnięcia celów, zwłaszcza warianty podejść i ścieżek metodycznych, rolę i wybrane zagadnienia metodyczne studiów modelowych i koncepcyjnych, projektowanie wariantów struktur przestrzennych, studia scenariuszowe, wybrane zagadnienia oceniania wariantów oraz struktury i zapisu treści planu.

W 7. rozdziale zestawiono wnioski końcowe w układzie nawiązującym do celów szczegółowych pracy.

THE METHODS OF MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING (relevant for the spatial and sustainable development issues)

Strategic approach to changing real world around us, worked out in the corporate sector is also presently applied in the sector governed by public authorities. It means active and flexible reaction to these changes. More and more strategic plans are prepared by Polish counties and communes. The scope to which strategic approach applies to spatial development issues is differentiated. But even in the comprehensive planning (studies on conditions and directions of the local spatial development), where “strategic dimension” is obvious, not necessarily all features of strategic planning and theoretical background could be recognized. From this point of view also not all attempts to combine spatial and comprehensive planning are satisfactory.

The main goal of the book is to define the needed scope and possible directions of improvement in the methodology of municipal strategic planning, following the overview and assessment of state of the art in this field in Poland. The municipality has been chosen as the object of planning not only because it represents the basic unit of territorial management and implementation of sustainable development in Poland, but also because it exemplifies a theoretical category of “local spatial system”.

As spatial system author defines a territorial structure composed of natural and man-made elements (some of them at least having specific cultural values), and with inhabiting it human population of a specific social structure (community). The system is functioning and developing, so relevant processes of spatial behavior and change should be distinguished. A democratically mandated authority is governing the process, what however needs some cooperation with the other actors of development, and is limited to a certain administrative borders.

The general goal of the study has been broken into more concrete and detailed aims of research:

- 1) to define the impact which the assumption that the local development should respect the criteria of sustainability has on the methodology of planning
- 2) to explore the possibilities and alternative ways to incorporate the spatial dimension into the developmental strategic planning, and on the other hand to extend the use of strategic approach in the spatial planning, and how to integrate both dimensions of planning,
- 3) to study the methodological issues and problems with the integration of these two different forms and scopes of planning ,
- 4) to study the other methodic issues which are faced by the planning practice or occur in the process of theoretical reflection concerned with the planning and the spatial systems as the objects of planning,
- 5) to indicate the theoretical background for positive changes in strategic municipal planning methodology, and especially for solution of specific issues mentioned earlier,
- 6) to define the forms of participation of different actors in the process of developmental planning,
- 7) to harmonize the methodology of spatial development strategic planning, with methods derived from the strategic planning in the corporate (business) sector, and which have been already applied in local development planning. In particular, attempts should be made to answer:
 - a) which of the methods worked out in the spatial planning are still valid and could be used for strategic local planning?
 - b) what is the difference between the firm and municipality and how these differences should impact the planning methodology?

Two methodological approaches have been used to attain those aims: theoretical and empirical. The empirical research consisted in studying the methods observed in the practice of strategic planning at local (municipal) level, and the methods applied in comprehensive spatial plans of municipalities to resolve issues of strategic importance (the type of planning which in Poland is currently represented by “A study on conditions and direction of development”). The specific field of observations has been offered by the Research Grant no. 4 T07F 009 27 “Strategic planning methodology applied

to the sustainable development of local spatial systems” implemented at the Technical University of Gdansk, and by the quite numerous field studies for cases when the author personally participated in the planning process. The empirical research conducted in this book comprises also studies of indirect (either written or electronic) sources of information on the methodology applied to the practical strategic and spatial planning.

The theoretical studies approach is based both on the literature of the field and on the authors’ own concepts and theoretical reflection. The main aim of this part of research is to build the foundations (premises and criteria) for assessment of methods studied empirically, and to derive methodologically proper recommendations as changes of the strategic planning system at the local level and particular methods applied in this framework.

The scope of the studies and the recommendations is limited practically to the Polish planning system, as it is quite complex and specific, taking into account the dynamic institutional environment. Nevertheless, where needed, the European and US basic directions in theory of planning were studied as the background for research.

The main body of the book is devoted to the description of the whole procedure of planning, followed by the presentation of some of the detailed methods. Of the particular author’s interest was the interface between comprehensive strategic planning (often defined as socio-economic, development planning) and the spatial planning. To clarify the terminology, to define and justify the correct usage of particular methods was (also) of much interest of the author.

Chapter no. 1 lays theoretical foundations of the further study, defines the premises and criteria for evaluation of particular methods.

The chapter starts with a definition of the municipality as spatial system, it’s general features and processes, which undergo within it. In this context the principles of sustainable development are critically analyzed, so to find hypothetical premises of planning methodology failures.

Further on, the notion of planning and its role in the management system (policy building, development control), especially the essence of strategy and basic features strategic planning is tackled. The relation between comprehensive planning of a developmental strategy, and spatial restructuring (and development) planning at the strategic level of decision. To that purpose theoretically possible (both currently and in the future) alternative situations are taken for analysis. Finally, this chapter defines the praxeological features of a good plan and those problems settings which needed to be included in the further study.

In the chapter no. 2 the overall procedure of a strategic plan is analyzed and the principles of their construction are proposed, dividing the construction process into different “courses”, phases and stages. Here also the organization of mainstream planning activities, the interconnection of strategic and spatial planning, and the scope of planning related activities (like monitoring and strategic control) has been presented.

The next chapters have been devoted to the substance of the abovementioned courses and stages of planning and the detailed methods specific for them.

Chapter no. 3 deals with the diagnosing methods. The author approach to diagnosis is extended and prospective – it should answer not only the questions “why is it like that?” but also “what kind of resources and measures are available locally to promote development?” Comparatively more has been said about such methods as SWOT analysis and analysis of the actors, specific for strategic planning, and on the other hand also the methods specific for spatial planning (like territorial assessment).

Chapter no. 4 describes the stage of studies on the possible future. After introduction to the issues and methods of forecasting, most of the chapter is devoted to the scenarios of the events defining conditions for development. Some issues, combined with identification of problems setting and assessment of the course of events starting from the present day situation and the future needs and demands, are also presented.

Chapter no. 5 is devoted to the course of goal formulation, which consists in the vision, values analysis, formation of the community mission and the actual process of strategic goals and objectives definition. An important part of the procedure, according to the author’s approach, is consistency analysis and ranking of the defined initially goals.

In chapter no. 6 the methods which serve for deriving the goal achievement alternatives, following the alternative methodic path’s in particular, are described. Special attention has been devoted to

the scenario studies and designing of alternative models of spatial system's structure, and to the methods of assessment and choice between the alternatives. Finally, some methods used for construction of plan content and for the plan's presentation were commented.

Chapter no. 7 brings the final conclusions which correspond to the list of detailed (specific) aims of the study, defined earlier.