

Planowanie zintegrowane i monitoring rozwoju zrównoważonego obszarów lokalnych a ich zagospodarowanie dla turystyki

1. Rozwój zrównoważony w społecznościach lokalnych poza obszarami dużych miast

1.1. Istota zrównoważonego rozwoju

W regionie bałtyckim utrzymują się procesy społeczne i gospodarcze charakteryzujące się brakiem zrównoważenia działalności z szeroko pojętym środowiskiem człowieka, skutkujące m. in. wciąż nie zahamowanym procesem destabilizacji ekologicznej Bałtyku. Dlatego kwestia sterowania przekształceniami struktur przestrzenno-gospodarczych w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju poszczególnych obszarów jest deklарowana jako bardzo ważna, a niekiedy lokalnie nawet niezwykle istotna np. poprzez przygotowywanie, organizowanie i wdrażanie działań tzw. Agendy 21.

Rozwój zrównoważony postrzegamy jako ukierunkowany proces zmierzający do osiągnięcia długookresowych celów, koncentrujących się na potrzebach ludzkich, przy czym jego podstawę stanowi poszanowanie przyrody - jej wydolności jako źródła zasobów i funkcji podtrzymujących życie. Widziany w tej perspektywie, rozwój zrównoważony oznacza stopniową i kompleksową poprawę jakości życia ludzkiego¹.

Koncepcja rozwoju zrównoważonego pozwala zauważyć zarówno problemy, jak i szanse. Władze koncentrują swą uwagę w pierwszym rzędzie na problemach, reagując poprzez typowe działania obejmujące na ogół nowe uregulowania prawne lub strategie „łagodnego przymusu”. W praktyce, podejście to może osłabiać pozytywne efekty, które mogłyby się objawić w wyniku przeorientowania decyzji strategicznych dotyczących rozwoju ekonomicznego na faktycznie zrównoważony rozwój, np. wspierający „łagodną” turystykę czy integrację turystyki z produkcją bezpiecznej żywności i kultywowaniem dziedzictwa ekologicznego i krajobrazowego.

Niezbędną przesłanką powodzenia takich strategii jest pogłębienie wiedzy o tym, jak działają i organizują się społeczności lokalne, różne grupy interesu (w jak najszerszym sensie tego pojęcia), w jaki sposób na definiowanie i rozwiązywanie problemów wpływają struktury instytucjonalne. Istotna sfera działań tych struktur dotyczy procesu planowania, podejmowania decyzji i implementacji koncepcji rozwojowych.

Wejście na ścieżkę *sustainable development* implikuje też przewartościowania społecznych wartości i postaw w sferze gospodarowania zasobami i przestrzenią. Do podstawowych takich kierunków zmian zaliczyć trzeba:

¹ M. Hansen, K. Clement, *Idee i praktyka zrównoważonego rozwoju regionalnego w państwach nordyckich i w wybranych inicjatywach Unii Europejskiej* (2001).

- model jakości życia oparty o uznany za sprawiedliwy w danym społeczeństwie podział dochodów oraz dostęp do dóbr i usług,
- większa rola relacji personalnych niż „anonimowego” rynku w sferze wymiany oraz dostępu do dóbr i usług,
- dająca poczucie osobistej satysfakcji i uczestnictwa we wspólnocie praca – niekoniecznie spełniająca wysokie kryteria dochodowe – zamiast godzenia się z bezrobociem, które choć „naturalne” degraduje człowieka,
- jako część modelu pożądanej jakości życia ograniczenie konieczności kosztownych (pod wieloma względami) podróży do pracy i dla zaspokojenia celów innych kontaktów przestrzennych.
- osobista odpowiedzialność za sprawy przyszłości i osobista aktywność, w tym przez oszczędność zasobów i energii, zwłaszcza zasobów nieodnawialnych,
- wysoko oceniane formy angażowania się w sprawy lokalnej wspólnoty.

1.2. Obszary lokalne poza miastami – typy oraz problemy

Obszary położone poza wielkimi miastami – obejmujące też małe miasta – określane są jako „obszary wiejskie”. W Polsce i w wielu innych regionach Europy Środkowej cechuje je znaczny jeszcze stopień zależności od rolnictwa jako dominującej dziedziny gospodarki. Ponadto, jeśli nie są położone w takiej odległości od silnych ośrodków miejskich, która pozwala na codzienny dojazd do pracy, nie dają swoim mieszkańcom odpowiednich szans na korzystanie z postępu gospodarczego i społecznego. Powyższe odnosi się w szczególności do obszarów prawie całkowicie uzależnionych od mało wydajnego rolnictwa, z przewagą małych gospodarstw. Spadek zatrudnienia rolniczego w przyszłości prawdopodobnie nie będzie mógł być tam skompensowany przez nowe możliwości w sferze miejsc pracy.

Sytuacja ta prowadzi do takich niepożądanych tendencji jak:

- migracja do dużych miast poza tymi obszarami;
- starzenie się pozostałej ludności;
- trudności w utrzymaniu przyzwoitego poziomu usług;
- degradacja terenów wypadających z użytkowania, połączona z utratą wartościowego krajobrazu kulturowego;
- pogłębiające się dysproporcje w zamożności regionów;
- ponoszony przez sektor publiczny wysoki koszt utrzymania infrastruktury dla pozostałej ludności.

W analizach do programu działań przestrzennych Regionu Bałtyckiego VASAB 2010+ wyróżniono zasadniczo cztery typy obszarów wiejskich:

- *Typ 1*: obszary wiejskie o *dużej* gęstości zaludnienia, których mieszkańcy utrzymują się ze stosunkowo mało wydajnego rolnictwa, ze słabo wykształconym systemem miast w ich bliskim otoczeniu. W procesie modernizacji gospodarki; przewidywać należy silne zmniejszenie liczby miejsc pracy w tradycyjnych działach oraz bardzo ograniczone możliwości powstawania nowych miejsc w miastach, co skutkować będzie silną tendencją do migracji ludności z tych obszarów.
- *Typ 2*: obszary wiejskie o *niskiej* gęstości zaludnienia, dużej zależności od rolnictwa, ze słabo wykształconym systemem miast. Na obszarach tych rynek pracy również będzie kurczyć się, choć w mniejszym stopniu niż w przypadku regionów poprzedniego

typu. Przy mniejszej presji migracyjnej, pewien problem stanowi tempo i kierunek substytucji miejsc pracy w rolnictwie.

- *Typ 3*: obszary peryferyjne utrzymujące się przede wszystkim z nierolniczych sposobów wykorzystania terenów i innych zasobów naturalnych, z niską gęstością zaludnienia, słabo wykształconym systemem miejskim i stagnacją na rynku pracy. Głównym problemem takich obszarów jest znacznie utrudniona dostępność przestrzenna ich mieszkańców do odpowiedniej jakości usług w dziedzinie edukacji, kultury, rozrywki, a także niski poziom zróżnicowania ofert zatrudnienia.
- *Typ 4*: obszary wiejskie położone w sąsiedztwie znaczących ośrodków miejskich, w strefie codziennych dojazdów do pracy. Tu koncentrują się osiedla i często bezkształtne formy zabudowy mieszkaniowej „rozlewającej” się wokół miast, a także miejsca wypoczynku podmiejskiego. Problemem tych obszarów jest spadek wartości krajobrazu kulturowego i naturalnego w wyniku ekspansywnego i niekontrolowanego rozwoju miast, co prowadzi do zaniku granic między zabudową wiejską a miejską.

Rozwój obszarów wiejskich jest przedmiotem wielu projektów w ramach Inicjatywy Wspólnoty INTERREG, które koncentrują się przede wszystkim na turystyce wiejskiej.

Problemy i możliwe do zastosowania środki różnią się w poszczególnych typach regionów, jednak cechą wspólną jest potrzeba kompleksowych, ponadsektorowych działań rozwojowych.

Program działań przestrzennych Regionu Bałtyckiego VASAB 2010+ sugeruje wsparcie rozwoju innych pozarolniczych sektorów gospodarki jak np. produkcja i usługi w sferze kultury, rzemiosła, wzornictwa, rozrywki (które mogą być komplementarne względem turystyki i znakomicie służyć dla rozwoju jej bardziej różnorodnych, nawet wysublimowanych produktów), ale także wspieranie na obszarach wiejskich lokalizacji działalności opartych na wykorzystaniu nowych technik informacyjnych oraz wiedzy. Ponadto zaleca się uwzględnienie komplementarności miast i ich wiejskiego otoczenia, poprzez przyjęcie za przedmiot działań integralny, miejsko-wiejski region rozwoju.

Szczególnie wartościowe może być wprowadzanie alternatywnych form rolnictwa powiązanych z turystyką wiejską, kształtowanie nowego rodzaju krajobrazu w powiązaniu z ochroną przyrody dla uzyskania większej harmonii wartościowego krajobrazu kulturowego,

Możliwe jest też zastosowanie środków przez wzmocnienie ze sfery infrastruktury „niematerialnej” formalnych i nieformalnych relacji między podmiotami, tworzących kontekst kulturowy i klimat „przedsiębiorczości” dla wzmocnienia sieci współpracy firm i instytucji sektora publicznego i prywatnego.

2. Planowanie zintegrowane rozwoju zrównoważonego obszarów lokalnych

Przez planowanie zintegrowane rozumie się planowanie kompleksowe, wieloaspektowe, łączące aspekty społeczno-gospodarcze i ekologiczne z aspektami przestrzennymi. Pojęcie to pojawiło się w wyniku postulatów łączenia strategicznego planowania rozwoju społeczno-gospodarczego (częściej rozumianego szerzej, wraz z aspektami ekologicznymi) z planowaniem przestrzennym. To ostatnie obecnie w Polsce na poziomie gmin reprezentowane jest przez sporządzanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (dalej zwanych studiami). Można też użyć bardziej uniwersalnego terminu *plan struktury przestrzennej*, obejmując nim również studium po prawdopodobnych zmianach ustawowych oraz występujący w innych państwach plan

ogólny – dokument planowania przestrzennego obejmujący całą gminę lub inną samorządową jednostkę lokalną (powiat).

Podstawową formą planowania strategicznego w Polsce na poziomie gmin jest sporządzanie, a następnie aktualizowanie (rzadziej ponowne sporządzanie od podstaw) strategii ich rozwoju, przybierających postać planów strategicznych – dokumentów uchwalanych przez władze gmin.

Wielu autorów² zalicza też do planów strategicznych wspomniane studia jako określające ich politykę przestrzenną. „Studium przyjmuje rolę strategii [...] uruchamiania lokalnych zasobów przestrzeni. Może ono określać kierunki [...] zmian [...] alokacji zasobów oraz drogi eliminacji przestrzennych barier rozwoju”³. Jednak studia te mają tylko niektóre cechy planów strategicznych: długi horyzont czasu, istotność i nieodwracalność wielu zmian będących przedmiotem studiów. Według Rozporządzenia (2003)⁴ studium określa dopuszczalny zakres zmian i wytyczne do określania zasad (zmian struktury, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni, ochrony środowiska i krajobrazu) w planach miejscowych. Ma zatem charakter ramowy dla planów operacyjnych, co również jest cechą planów strategicznych. Od planów strategicznych różni studia gmin głównie to, iż są przeważnie planami struktury, a nie planami działania (choć spotyka się czasem treści sformułowane jako typy działań). Często brak też studiom odnośnie podmiotowych i niedostateczna jest elastyczność.

Liczne dyskusje, wypowiedzi planistów i badania⁵ świadczą o istnieniu całej możliwej gamy poglądów na relacje między strategią a studium. Są zatem poglądy, że nadrzędna jest strategia, że plany te są równorzędne, lecz dotyczą różnych wymiarów (studium – przestrzeni, strategia – czasu), jak też poglądy, że nadrzędne jest studium, jako dotyczące najdłuższego horyzontu, a strategia określa sposób realizacji jego ustaleń, m. in. w czasie. Ten ostatni pogląd jest słuszny odnośnie strategii realizacji polityki przestrzennej, która ma charakter podrzędny wobec studium określającego tę politykę. Taka strategia powinna być jednak zarazem częścią kompleksowej strategii⁶.

Możliwych sytuacji planistycznych na styku planowania strategicznego rozwoju i planowania przestrzennego, gdy dany dokument planistyczny sporządzany jest od podstaw bądź aktualizowany (zmieniany), może być kilka. Często będzie to aktualizacja (zmiana) planu struktury przestrzennej (studium)⁷ w przypadku: posiadanie komplekso-

² Np.: Z. Frankowski, T. Topczewska, *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy na przykładzie małego miasta i gminy wiejskiej*, Człowiek i Środowisko, t. 22, nr 3, Warszawa 1998; Zuziak, *Marketing przestrzeni śródmiejskiej a strategię rewitalizacji – przesłanie dla Gdyni*, [w:] *Cywilizacja informacyjna a przekształcenia przestrzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich*, pod red. J. Kołodziejskiego i T. Parteki, Biuletyn KPZK PAN, z. 186, Warszawa 1999; M. Ziółkowski, *System planowania strategicznego rozwoju gminy*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785, Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce, 1998.

³ A. Sztando, *Progospodarcza polityka przestrzenna gmin*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 2003, s. 194.

⁴ *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, Dz. U. Nr 118, poz. 1233.

⁵ Projekt badawczy 4 T07 F 009 27 „Metody planowania strategicznego równoważenia rozwoju lokalnych systemów przestrzennych”

⁶ *Strategia realizacji polityki przestrzennej. Seria: Poradnik gospodarka przestrzenna gmin*, Z. Ziobrowski, A. Rębowska, G. Tomlinson, I. Batkowska, Fundusz Współpracy: Brytyjski Fundusz Know How, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Oddz. w Krakowie, Kraków 1996.

⁷ W pewnym okresie, po ewentualnych zmianach ustawowych, prawdopodobnie powiązana z przekształceniem studium uikzp w nowy dokument ustawowy.

wej strategii uznanej za aktualną bądź równolegle aktualizowanej albo budowanej od podstaw, ewentualnie posiadania elementów strategii sformułowanych przy okazji sporządzania planu struktury przestrzennej (studium) lub podjęcia ich równoległego sporządzania. Dla analizy współdziałania zróżnicowanie tych sytuacji ma niewielkie znaczenie. Istotne jest, co z planu strategicznego powinien czerpać plan struktury przestrzennej. Planowanie strategiczne jest źródłem wszechstronnych lub głównie społeczno-gospodarczych informacji i ocen dotyczących uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych zagospodarowania przestrzennego. 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 planistycznych.

Postulowana⁸ nieraz i pożądana forma pełnej integracji w jeden plan strategii rozwoju i planu struktury przestrzennej gminy (obecnego studium) napotyka na trudności formalne (studium musi być sporządzone według ustawowej procedury) i warsztatowe. W praktyce na zintegrowany plan składają się części: strategia i studium, czasem ze wspólną diagnozą i prognozami (np. scenariuszami). O integracji decyduje procedura: przepływy informacji, wspólne niektóre elementy procedury (rys. 1). Wspólne autorstwo jest sprawą względną, gdyż zawsze jest to praca zespołowa. Model możliwy jest do zastosowania, choć trudniejszy organizacyjnie, także przez różne współdziałające zespoły. Natomiast niektóre 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 plan struktury przestrzennej i tak stanowić musi wyodrębnioną część. Na utrwalanie dualizmu wpływ mają:

- ustawowe wymagania (procedura, zakres, większy niż strategiczny poziom szczegółowości planu struktury przestrzennej),
- specyfika warsztatu planowania przestrzennego z decydującą rolą ujęć kartograficznych i tradycją,
- kojarzenie planowania strategicznego z planowaniem społeczno-gospodarczym,
- brak form (procedur) zintegrowanego planowania, których wypracowaniu nie sprzyjają powyższe czynniki.

Pożądaną jest wspólny nurt aksjologiczny (wizja, misja, cele), ale może też być on w całości zawarty w planowaniu strategicznym, wymaga bowiem kompleksowości.

Zintegrowana aktualizacja planów jest jeszcze bardziej zasadna i łatwiejsza niż zintegrowane planowanie od podstaw. Równoległość prac, a zwłaszcza ich integracja, ma następujące zalety:

- daje oszczędności w pozyskiwaniu informacji, gdyż duża ich część jest wspólna dla obu rozpatrywanych rodzajów planów,
- ułatwia konsultowanie powstających rozwiązań i inne przepływy informacji,
- sprzyja tworzeniu rozwiązań spójnych,
- planowanie przestrzenne uzyskuje system celów i sprawdzanie realności (racjonalności) ekonomicznej proponowanych rozwiązań,

⁸ Za zintegrowanym i strategicznym planowaniem miast opowiada się m.in. T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.

- formułowane sposoby osiągania celów strategicznych uzyskują szybkie sprawdzenie realności przestrzennej.

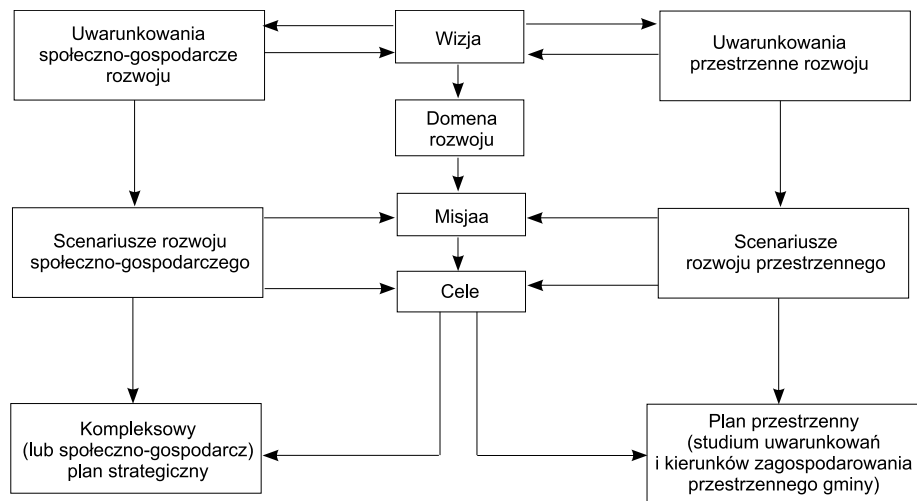
W przypadku braku planu strategicznego i równoległych prac nad nim lub jego elementami powyższe treści i tak byłyby przedmiotem prac w ramach planu struktury przestrzennej. Inaczej jest ze scenariuszami, które w ramach studiów sporządzane są bardzo rzadko, stąd – duża rola informacji o nich z planu strategicznego, jeżeli zostały tam sformułowane. Szczególnie zasadne jest rozpatrywanie wielu wariantów scenariuszy przyszłych uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza dość prawdopodobnych, a zdecydowanie odmiennych od uwarunkowań istniejących oraz od rozpoznań poglądów na temat przyszłości.

Do najważniejszych treści zawartych w strategii, a wymagających wykorzystania w planie struktury przestrzennej, należą cele, które powinny tworzyć system, w pełnym wymiarze obejmujący: cele-wartości, cele strategiczne, hierarchię ich ważności, zależności między nimi i ewentualnie cele niższego poziomu.

Jeśli w planie struktury przestrzennej brak podejścia strategicznego, aktualizacja (zmiana) powinna być powiązana z nadaniem mu charakteru strategicznego. Powinny na to składać się:

- Strategiczna „nadbudowa” – długookresowa strategia sterowania rozwojem przestrzennym w ramach strategii kompleksowej, nawiązująca do jej wartości, systemu celów, scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego, zawierająca zróżnicowany stopień konkretyzacji, zdeterminowania, obligatoryjności, z dopuszczeniem rozwiązań wariantowych (o odłożonym wyborze lub wariantów „na wszelki wypadek”), uzyskiwana poprzez:
 - wkomponowanie w kompleksowy plan strategiczny poprzez nawiązanie do jego warstwy aksjologicznej: wartości, systemu celów i ich hierarchii;
 - wzbogacanie projektowania struktur przestrzennych o równoległe ujęcia procesowe i podmiotowe (wpływ podmiotów na procesy), ze stosowaniem scenariuszy rozwoju przestrzennego jako metody projektowania struktur przestrzennych lub sprawdzania realności i skutków struktur zaprojektowanych bez użycia scenariuszy;
 - poddanie konsultacji zbioru rozwiązań, przeważnie wariantowych, zawierających: struktury, modele funkcjonowania, procesy przekształceń, działania podmiotu – z czytelnym wskazaniem ich powiązań wzajemnych i powiązań z systemem celów – wstępnie ocenionych przez ekspertów z punktu widzenia stopnia zgodności z celami strategicznymi i w oparciu o inne kryteria istotne dla dokonywania wyboru (rozkład w czasie kosztów, prawdopodobieństwo, ryzyko).
 - średniookresowa konkretyzacja, zwana niekiedy strategią realizacji polityki przestrzennej, określająca kolejność przedsięwzięć, ewentualnie kryteria i ramy jej określania.
- Partycypacja i konsultacje w całym procesie, a nie tylko w formie możliwości składania wniosków na początku procedury i ustawowo wymaganej debaty nad gotowym projektem planu struktury przestrzennej.

Jako podstawowe podejście metodyczne w planowaniu strategii rozwoju zasadna jest metoda ekspercko-partycypacyjna, łącząca zalety i minimalizująca wady obu metod – eksperckiej i partycypacyjnej. Eksperti (konsultanci) sporządzają trudniejsze analizy i scenariusze, dbają o prawidłowość metodyczną prac i spójność treści. Partycypacja umożliwia dyskusowanie problemów i grupowe podejmowanie decyzji, w tym osiąganie konsensusu. Możliwe i pożądane są trzy zakresy uczestnictwa podmiotów w planowa-



Rys. 1. Model współdziałania kompleksowego planowania strategicznego i planowania przestrzennego obszaru lokalnego

Źródło: Opracowanie własne.

niu strategicznym: ścisły – w zespole planującym, „pośredni” – jako adresaci konsultacji, np. w formie ankietowej, „najszerzy” – w ramach szerokiej konsultacji, w której za najważniejsze treści można uznać cele i hierarchię ich ważności oraz wybór spośród ewentualnych opcji rozwojowych.

3. Monitoring rozwoju zrównoważonego obszarów lokalnych

Monitoring polega na regularnym pozyskiwaniu, przetwarzaniu i przechowywaniu informacji o kontrolowanym przedmiocie w sposób usystematyzowany, to jest taki, aby informacje były zawsze aktualne, uporządkowane i dostępne dla zainteresowanych. Zarządzanie strategiczne jest przeważnie jednym z wielu zastosowań monitoringu prowadzonego przez gminę lub powiat. Monitoring w zarządzaniu strategicznym służyć ma ocenie przebiegu realizacji strategii i uzyskiwanych efektów, analizie aktualności strategii i stwierdzeniu potrzeby aktualizacji, a także podejmowaniu decyzji strategicznych, w tym sygnalizowaniu, że nadchodzi czas podjęcia takich decyzji (np. odłożonych). Monitoring umożliwia też dokonywanie bieżących korekt, podjęcie działań zabezpieczających i naprawczych 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, a ściślej – częste pozyskiwanie informacji, przeważnie w cyklu rocznym, niektórych informacji – częściej, nawet na bieżąco, niektórych – rzadziej). Jako podstawa monitoringu (a także formułowania mierzalnych celów w planach) celowe jest wypracowanie i stosowanie zestawu niezbyt licznych wskaźników rozwoju zrównoważonego wspólnego dla wszystkich

gmin, a w pewnym zakresie i jednostek wyższego poziomu. Trudność w ich konstruowaniu sprawia niedostatek informacji dostępnych w statystyce publicznej gmin.

4. Planowanie zagospodarowania przestrzennego dla celów turystycznych

Tradycje planowania zagospodarowania przestrzennego dla celów turystycznych różnego typu obszarów, zarówno podmiotowych (gmin, powiatów, województw), jak i funkcjonalnych, są w Polsce dość duże, lecz odległe w czasie. Koncepcje zagospodarowania rejonów turystycznych, stref rekreacji podmiejskiej itp. bywały przedmiotem konkursów urbanistycznych. Planowanie tego rodzaju zanikło wraz ze zmianą ustroju i systemu planowania przestrzennego. Inną sprawą, nie badaną systematycznie, a znaną z obserwacji, jest niewielka skuteczność tych planów w sytuacji, gdy nie miały one przełożenia na system planowania społeczno-gospodarczego i podejmowania decyzji.

W aktualnie obowiązującym w Polsce systemie planowania przestrzennego nie ma pojęcia planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych o charakterze studialnym, a taki charakter miałby zapewne taki plan. Ustawa (z 2003 roku) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje na poziomie gmin, prócz omówionych już studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będące aktami prawa miejscowego. Podstawową skalą ich sporządzania jest skala 1:1000 z dopuszczeniem skali 1:2000, jeśli uzasadnia to wielkość obszaru. Nie są to skale, w których można by poszukiwać rozwiązań problemów i koncepcji przestrzennych zagospodarowania rejonów czy zespołów turystycznych. Treścią planów jest przede wszystkim ustalanie przeznaczenia terenów na określone rodzaje użytkowania oraz określanie sposobów zagospodarowania i zabudowy poprzez ustalanie obowiązujących albo dopuszczalnych linii zabudowy, intensywności zabudowy, wysokości, rodzaju i kształtu dachu itp. Plany ustalają też zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji (w tym liczby miejsc parkingowych) i infrastruktury technicznej, a także zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Określając zasady ochrony środowiska, często ustala się minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz sposoby kształtowania zieleni. Są to oczywiście ustalenia istotne dla zagospodarowania turystycznego. Dla ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego (w tym krajobrazu) duże znaczenie miałyby ustalenie obszarów z zakazem zabudowy. Takie zakazy uchroniłyby określone obszary przed degradacją przez żywiołową zabudowę, przed którą nie ma innych sposobów zabezpieczenia prawnego, jeśli sytuacja pozwala na wydanie decyzji o warunkach zabudowy albo jeśli właściciel gruntu spełnia warunki formalne uznania go za rolnika. Żywiołowe rozprzestrzenianie się zabudowy, zwłaszcza letniskowej, należy do głównych czynników degradujących przestrzeń rekreacyjną.

Planowanie zagospodarowania przestrzennego dla celów turystycznych ma też miejsce w studiach gmin, ale tam cechuje się dość wysokim poziomem ogólności. Polega przeważnie na określaniu w ramach określania uwarunkowań obszarów przydatnych do turystyki i zagospodarowania turystycznego, czasem ze wskazaniem form turystyki (w tym np. agroturystyki). Podobne treści występują w ustaleniach tzw. Kierunków zagospodarowania turystycznego. Skala opracowania dla gmin wiejskich jest skala 1:10000 lub 1:25000, dla mniejszych miast – 1:5000. Są to skale właściwe do rozwiązania szeregu problemów planistycznych dotyczących zagospodarowania turystycznego, lecz studium zajmuje się całokształtem zagadnień przestrzennych w gminie i z tego powodu

zagadnienia dotyczące zagospodarowania turystycznego nie zawsze są na tyle pogłębione, na ile wskazywałby turystyczny charakter gminy i problemy wymagające rozwiązania.

Powyższe uwarunkowania ustawowe nie oznaczają, że nie można sporządzać studiów nie określonych w ustawie. Ustawa o samorządzie terytorialnym wymienia nawet możliwość wykonywania opracowań studialnych dotyczących zagadnień przestrzennych dla powiatów. Studia nie wymagane ustawowo rzadko są jednak sporządzane przez gminy, a jeszcze rzadziej przez powiaty, nie tylko ze względu na niechęć ponoszenia nakładów na opracowania, których sporządzać nie mają obowiązku, ale i ze względu na brak świadomości użyteczności takich opracowań.

Podstawą właściwego zaplanowania zagospodarowania przestrzennego dla celów turystycznych zarówno w planie struktury przestrzennej gminy, jakim jest Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, jest właściwa diagnoza. W pełnym zakresie jej treściami powinny być:

- rozpoznanie i ocena stanu aktualnego rozwoju turystyki oraz zagospodarowania turystycznego i paraturystycznego – rzutujących na potrzeby zmian;
- waloryzacja środowiska przyrodniczego i kulturowego z punktu widzenia cech wymagających zachowania, utrwalania, ochrony ze względu na ważność ekologiczną, walory naukowe, dydaktyczne, estetyczne, rzadkość itp.;
- rozpoznawanie walorów użytkowych środowiska przyrodniczego i kulturowego (w tym fizjonomii krajobrazu) dla potrzeb turystyki i ewentualnie innych działalności oraz odporności na różne rodzaje użytkowania i zagospodarowania, np. jako krańcowe progi przestrzenne wykluczające daną działalność i ilościowe – określające dopuszczalną skalę rozwoju działalności⁹;
- rozpoznawanie innych czynników rozwoju turystyki, korzystnych i ograniczających (zagospodarowanie, struktura funkcjonalno-przestrzenna i organizacyjno-prawną przestrzeni, w tym własnościowa) – wraz z wyżej wymienionymi cechami pozwalającą na oceną syntetyczną możliwości rozwoju różnych form turystyki i zagospodarowania turystycznego;
- rozpoznanie i ocena dotychczasowych procesów rozwoju turystyki i zagospodarowania (ujęcie dynamiczne);
- diagnoza własnych działań (dotychczasowej polityki przestrzennej) i ocena jej skuteczności.

Właściwym narzędziem są tu m. in. opracowania kartograficzne syntetyzujące wnioski z opracowań fizjograficznych z informacjami dotyczącymi walorów kulturowych i fizjonomii krajobrazu, stanu zagospodarowania i innych.

Cechy przestrzeni rzutujące na możliwości rozwoju turystyki zasadne jest rozpoznawać na dwóch poziomach:

- ogólnym, w powiązaniu z czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego, czynnikami aprzestrzennymi i cechami przestrzennymi otoczenia w celu rozpoznania możliwości rozwoju turystyki i jej form w danej jednostce przestrzennej jako domeny rozwoju i konkurowania z innymi jednostkami; jako waloryzacja konkretnych terenów dla określonych sposobów użytkowania i zagospodarowania, w tym możliwości zmian aktualnych sposobów i konieczne do tego warunki.

⁹ J. Kozłowski, *Rola ograniczeń progowych w planowaniu przestrzennym*, Zespół Wydawnictw IKŚ, Warszawa 1981.

Ze względu na wskazane wyżej role analiz strategicznych i marketingowych właściwe jest sporządzanie powyższych diagnoz w zintegrowanym modelu planowania, co rozwinięte będzie w następnym punkcie.

Kolejne fazy procesu planistycznego ograniczonego do planowania zagospodarowania przestrzennego obejmować mogą następujące treści, zwłaszcza w wariantcie specjalnego planu (studium) dotyczącego zagospodarowania dla celów turystycznych:

- Studia modelowe struktur przestrzennych,
- Koncepcja zagospodarowania turystycznego i rozwoju struktury przestrzennej.

Zwrócić należy tu uwagę na problem niedostatku instrumentów wdrażania takich koncepcji. Mogą być one jedną z przyczyn niepodejmowania tego typu prac (choć bardziej prawdopodobne wydają się uprzednio wymienione). Dostępne aktualnie instrumenty działań gminy w przestrzeni to przede wszystkim możliwość budowy, rozbudowy i modernizacji dróg, parkingów i innych elementów infrastruktury, również komunalnej infrastruktury turystycznej, jak np. kąpieliska, urządzone plaże, przystanie. Gmina może proponować tworzenie szlaków turystycznych (pieszych, rowerowych, konnych, wodnych), a nawet sama je tworzyć, choć pożądana jest współpraca z właściwą organizacją turystyczną (PTTK) ze względu na jej doświadczenie oraz w celu ujednoczenia, wkomponowania w sieć innych szlaków i ułatwioną promocję tych szlaków. Gmina może wreszcie sporządzać mpzp dla terenów przewidzianych w wyżej wymienionej koncepcji na rozwój bazy noclegowej, gastronomicznej i inne elementy zagospodarowania turystycznego i paraturystycznego. Może w tych planach regulować sposoby zagospodarowania, w tym intensywność, skalę, charakter zabudowy. Gmina może też promować odpowiednie tereny. Realizacja zagospodarowania, z wyjątkiem infrastruktury, należy do inwestorów prywatnych,

Z powyższych powodów o wiele skuteczniejsze wydaje się powiązanie planowania przestrzennego z planowaniem strategicznym i operacyjnym w ramach kompleksowego (zintegrowanego) planowania rozwoju turystyki.

5. Kompleksowe (zintegrowane) planowanie rozwoju obszaru turystycznego i zagospodarowania przestrzennego związanego z turystyką

Jedną z możliwych formuł planowania w rozpatrywanej problematyce jest planowanie strategiczne bądź strategiczno-operacyjne – partycypacyjne bądź partnerskie (gdy wszyscy partnerzy są równorzędni). Spośród licznych zagadnień, jakie niesie ze sobą ta forma planowania, zaprezentowano tu wybrane z nich – istotne dla zagadnień rozwoju turystyki i zagospodarowania turystycznego, a dotyczące diagnozy, studiów koncepcyjno-modelowych i projektowaniu sposobów osiągnięcia celów.

Problematyka diagnozy w swej strukturze jest analogiczna, jak zaprezentowano dla planowania przestrzennego, tj. zawiera rozpoznawanie i ocenianie potrzeb zmian (jak również niezmienniania, potrzeb ochrony i utrwalania cech pozytywnych) oraz możliwości i uwarunkowań zmian, a także dotychczasowych sposobów działania wraz z oceną ich skuteczności. Tu diagnoza powinna być wzbogacona o analizę strategiczną (np. SWOT, ale właściwie przeprowadzoną, czyli z macierzami relacji między czynnikami), analizę marketingową bądź obie – wspomagające się. Związki między ocenami każą je rozpatrywać ze sprzężeniem zwrotnym. Wyprzedzające sporządzanie ocen na poziomie ogólnym wraz z kompleksową analizą strategiczną pozwala na:

- ukierunkowanie i selektywność waloryzacji terenów, czyli ograniczenie jej zasięgu i zakresu do takich typów użytkowania i zagospodarowania, jakich wystąpienie wydaje się możliwe w świetle ocen ogólniejszych i analizy strategicznej;
- wzbogacenie waloryzacji, np. o określanie dla terenów przydatnych dla turystyki możliwych form tej turystyki (w tym np. ekoturystyki, agroturystyki).

Ocena przestrzenna na poziomie ogólnym może być elementem lub wkładem informacyjnym do analiz strategicznych, które wzbogacają diagnozę przestrzenną o czynniki aprzestrzenne oraz o czynniki zewnętrzne zarówno przestrzenne, jak i aprzestrzenne. W podejściu marketingowym szczególnym zadaniem jest rozpoznanie różnych kategorii klientów i ich potrzeb oraz potencjalnych segmentów rynków. Istotną rolę odgrywa pogłębiona waloryzacja przydatności rekreacyjnej uwzględniająca różnorodność możliwych jej form i poszukująca walorów specyficznych jako tworzywo tzw. turystyki alternatywnej czy ekoturystyki. Przykładowo, w diagnozie sporządzanej w ramach strategii gminy Czernichów rozpoznano atuty dla 17 form zajęć rekreacyjnych, w większości mogących być składnikami ekoturystyki¹⁰.

W przypadku sporządzania analizy strategicznej SWOT rozstrzygnięcia wymaga kryterium podziału na czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. W dużym stopniu zależy to od formuły podmiotu planu i związanego z tym produktu gminy. Przy powszechnie stosowanym ujęciu produktem gminy byłaby suma produktów gospodarki gminy (tu: gospodarki turystycznej), a podmiotem musiałby być zbiorowy partnerski podmiot złożony teoretycznie ze wszystkich podmiotów gospodarczych, a w praktyce z ich reprezentantów partnersko pracujących nad strategią. Jeśli podmiotem planu jest władza gminy, jej produktami byłyby np. oferty przestrzenne dla inwestycji, zapewnianie usług komunalnych, ale też pielęgnacja i kształtowanie środowiska przyrodniczego i krajobrazu, za co gmina (jej władze) są odpowiedzialne i starają się na nie wpływać przynajmniej pośrednio (regulować). Wówczas czynniki wewnątrz gminy niezależne od jej władz powinny być traktowane jako zewnętrzne (szanse i zagrożenia). Wynika z tego, że im bardziej partycypacyjna jest procedura planistyczna, tym trudniej przeprowadzić jest we właściwy metodyczny sposób analizę strategiczną SWOT. Natomiast przy przejściu na model całkowicie partnerski ze zbiorowym partnerskim podmiotem planu, czynniki niezależne od władz, a zależne od partnerów, będą czynnikami wewnętrznymi.

Istotną rolę mogą odegrać studia koncepcji i modeli, w których poszukuje się rozwiązań zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego. Współczesne modele życia społeczno-gospodarczego, w tym sposoby zaspokajania potrzeb rekreacyjnych, dalekie są bowiem od równowagi ekologiczno-ekonomicznej. Dlatego niezwykle ważnym elementem planowania przy założeniu rozwoju zrównoważonego jest poszukiwanie innowacyjnych, ale zarazem realnych nowych modeli – rozwiązań, które dawałyby istotne, społecznie satysfakcjonujące efekty jednocześnie w sferze społecznej, gospodarczej i ekologicznej. Równie istotne jest opracowywanie koncepcji ich wdrożeń do praktyki społeczno-gospodarczej. Zadaniem studiów modelowych jest poszukiwanie rozwiązań realizujących cele oraz zbadanie uwarunkowań ich wprowadzenia. Modele i inne koncepcje dotyczyć mogą całości struktur i procesów określonej dziedziny życia społecznego lub gospodarki lub tylko wybranych struktur i procesów. Mogą to być modele: rodzajów i funkcjonowania działalności (w tym szeroko pojętej technologii¹¹, stanowiących tworzy-

¹⁰ *Strategia rozwoju gminy Czernichów*, G. Karczmarek koord. i red., Czernichów 2000; <http://bip.czersk.pl/plik.php?did=2380>.

wo zrównoważonych ekologicznie i społeczno-ekonomicznie struktur i sposobów zagospodarowania przestrzennego. Przykłady takich modeli stanowią modele funkcjonowania różnych form turystyki i zagospodarowania turystycznego na obszarach chronionych i wrażliwych przyrodniczo, a także modele rozwiązań komunikacyjnych na tego typu obszarach oraz dotyczące infrastruktury gospodarowania środowiskiem, odpadami, wodą i energią¹².

Metody budowy omawianego tu typu modeli zakładają wykorzystywanie kryteriów wyprowadzonych z celów i mogą być następujące:

- 1) adaptacyjna – wychodząca od analizy cech istniejących rozwiązań i ich oceny z punktu widzenia celów i kryteriów rozwoju zrównoważonego, poszukująca możliwości ich zmian na bardziej zgodne z tymi celami i kryteriami;
- 2) proinnowacyjna – w dwóch odmianach:
 - prób i błędów – jako teoretyczne studia rozszerzające gamę rozwiązań poza istniejące, poprzez analizę możliwych zmienności cech, a następnie poszukiwanie ich kombinacji – dających rozwiązania spójne, możliwe do zaakceptowania, spełniające kryteria rozwoju zrównoważonego;
 - kolejnych przybliżeń – wychodząca od celów rozwoju zrównoważonego, poprzez wynikające z nich kryteria, poszukująca rozwiązań spełniających te kryteria.

Najpełniejszy zbiór modeli można uzyskać, stosując różne metody jako uzupełniające się¹³.

Elementami metody są: ocena rozwiązań z punktu widzenia skutków społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, w tym celów i kryteriów rozwoju zrównoważonego oraz analiza uwarunkowań ich wprowadzenia.

Model powinien objąć nie tylko strukturę i sposoby funkcjonowania działalności, typy produktów, funkcjonowanie i kształtowanie przestrzeni, lecz także koncepcje wdrożeń i promocji oparte o analizy efektywności finansowej i organizacyjnej, wykorzystania i rozwoju zasobów ludzkich itp. Narzędziem analizy uwarunkowań wprowadzenia omawianych rozwiązań mogą być scenariusze. Mogą też one być narzędziem promocji tych rozwiązań.

Strategia może być formułowana przy za pomocą różnych ścieżek metodycznych. Jednym z zabiegów metodycznych jest łączenie sposobów osiągania celów w spójne zestawy – opcje strategiczne. Kryteriami łączenia w opcje mogą być wspólne dla łączonych działań (sposobów) cele lub grupy celów, a także kierunki działań, podmioty i przedmioty odniesień, itp. Podstawę integracji mogą stanowić też wspólne cechy przestrzeni gminy, preferowane segmenty gospodarki (np. *turystyka „tradycyjna”, ekoturystyka*), wykorzystywane zasoby i sposób ich pozyskiwania (opcja bazująca na zasobach własnych, opcja nastawiona

¹¹ Technologie rozumie się tu szeroko jako wszelkie sposoby realizacji w kategoriach energomaterialnych różnych działalności, nie tylko produkcyjnych, produkcyjnych więc i jako różnicowanie form turystyki z punktu widzenia oddziaływania na środowisko przyrodnicze i kulturowe.

¹² Np. modele i koncepcje opracowane w związku z planem strategiczno-operacyjnym regionu Słowińskiego Parku Narodowego (Plan, 1995), pogłębione w projekcie badawczym *Proekologiczne strategie rozwoju regionów, gmin i miast nadmorskich* realizowany na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej. w latach 1992–1995 (kierownik: J. Kołodziejski). Studiami objęto specyficzne dla planowanego obszaru koncepcje działań na rzecz rewitalizacji historyczno-krajobrazowych układów przestrzeni i obiektów (np. program „Miasteczko z charakterem” wykorzystujący doświadczenia francuskie).

¹³ Przetestowano to w ramach projektu badawczego *Proekologiczne strategie...*, op. cit., konstruując modele m.in. dla turystyki i osadnictwa, przy czym stosowano elementy wszystkich wyżej wymienionych metod.

na pozyskiwanie zasobów, w tym kapitału i inwestorów z zewnątrz) itp. Opcje te mogą być związane z różnymi scenariuszami, zwłaszcza w sytuacjach, gdy dla podobnych scenariuszy uwarunkowań zewnętrznych sformułowane zostały warianty scenariuszy różniące się zestawami działań strategicznych. Jeśli sposoby osiągnięcia celów są formułowane bez użycia scenariuszy, to ich budowa może być jednym z narzędzi tworzenia opcji.

Jedną z metod budowy strategii jest ścieżka „syntetyczna”, polegająca na:

- kreowaniu od razu z celów kierunków działania (opcji) realizujących na raz kilka celów;
- rozwijaniu i konkretyzowaniu opcji przez formułowanie propozycji działań przybierających ostatecznie formę przedsięwzięć i polityk.

Charakter tak pojętych opcji mają tzw. domeny (pola konkurowania, rozwoju) wymieniane w niektórych procedurach planowania. Opcje mogą też dotyczyć najbardziej ogólnych kierunków działań strategicznych, jak np. opcje: regeneracyjna (znoszenie barier wykorzystania endogenicznych potencjałów rozwojowych) i kreatywna (tworzenie nowych wartości i budowanie konkurencyjności wzmacniającej pozycje gminy¹⁴). Na przykład w wielu gminach o interesujących walorach środowiskowych i krajobrazu tradycyjnego opcją podstawową będzie nastawienie się na rozwój turystyki wiejskiej oraz ekoturystyki i podobnych form turystyki jako alternatywy dla form turystyki i sposobów zagospodarowania spotykanych powszechnie, a często sprzecznych z rozwojem zrównoważonym.

Wśród proponowanych sposobów osiągnięcia celów są przedsięwzięcia i polityki już stosowane i w wyniku ocen adaptowane bądź wymagające zmian. Są też rozwiązania nie stosowane w danej gminie, ale znane, stosowane gdzie indziej, jak też nowatorskie, proponowane jako wynik studiów prospektywnych lub odkryte w dalszej fazie prac i mogące wówczas wymagać studialnego sprawdzenia.

W preferowanym tu modelu planowania strategicznego zintegrowanego na wszystkich drogach i ścieżkach metodycznych pojawiają się aspekty przestrzenne, m. in. jako:

- respektowanie uwarunkowań przestrzennych rozwoju działalności, szczególnie tych, które dotyczą możliwości wykorzystania zasobów przyrodniczych i kulturowych,
- uwzględnianie aktualnych i przyszłych czynników sytuacyjnych o charakterze przestrzennym,
- określanie sposobów osiągnięcia celów odnoszących się do lokalizacji przestrzennej działalności, układów infrastruktury oraz sposobów zagospodarowania przestrzeni.

Część powyższych treści formułowana jest w warsztacie planowania przestrzennego jako struktury przestrzenne. Znacznie rzadziej określane są procesy rozwoju przestrzennego przekładane na elementy planu działania: przedsięwzięcia przekształcające przestrzeń (najczęściej inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną) i polityki dotyczące kształtowania przestrzeni. Mogą pojawiać się też poza warsztatem planowania przestrzennego nowe pomysły – sposoby osiągnięcia celów odnoszące się do przestrzeni. Wymagają często sprawdzenia i konkretyzacji w tym warsztacie, a nieraz konsultacji lub ekspertyz z innych dziedzin (np. inżynierii, ekonomii, nauk przyrodniczych), a w przypadku akceptacji wkomponowania w całość rozwiązań przestrzennych. Nieraz sposoby osiągnięcia celów dotyczące przestrzeni formułowane są zrazu aprzestrzennie (jako odpo-

¹⁴ J. Biniecki, B. Szczupak, *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Praca zbiorowa pod red. A. Klasika i F. Kuźnika, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.

wiedź na pytanie *co?*), po czym następuje poszukiwanie lokalizacji ogólnej i skonkretyzowanej, z zaangażowaniem warsztatu planowania przestrzennego.

Plan strategiczny będący planem działania, a więc podmiotowym, wymaga też planów przedmiotowych: struktury i funkcjonowania – operujących stanami i rozwoju – operujących procesami. Planowanie struktur ma zapewnić ich harmonijność – funkcjonalną, formalną (harmonię formy, krajobrazu, respektowanie wartości kulturowych), respektowanie uwarunkowań przyrodniczych oraz realność techniczną. W praktyce planistycznej planowanie funkcjonowania często ma miejsce tylko w wyobraźni planisty jako myślenie o planowaniu funkcjonalnych struktur, czasem przybiera formę schematów. Planowanie rozwoju ma zapewnić osiągalność tych struktur (w tym realność ekonomiczną), a także względną harmonię procesów (minimalizację napięć i konfliktów).

Jeśli formułowany plan strategiczny dotyczy tylko przekształceń przestrzeni, np. jako strategiczny poziom planu struktury przestrzennej, przedmiotem planowania na poziomie strategicznym powinna być struktura przestrzenna i proces rozwoju przestrzennego, a następnie plan działania.

Jeżeli plan strategiczny sporządza się dla gminy posiadającej aktualny plan struktury przestrzennej (studium uikzp), to w kompleksowym planowaniu strategii wykorzystać należy zaplanowane już rozwiązania przestrzenne. W fazie studiów prospektywnych wymagają one oceny z punktu widzenia adekwatności do rozpoznanych istniejących i przyszłych sytuacji problemowych a następnie „wkomponowania” w tworzoną strategię poprzez powiązanie z systemem celów, zbadanie zgodności i koordynację z innymi elementami strategii. Dla zapewnienia ich wykonalności, wspomniane rozwiązania wymagają przełożenia na elementy planu działania (przedsięwzięcia i polityki), które wraz z innymi przedsięwzięciami i politykami poddane będą ocenom i wyborom.

W modelu planowania strategicznego kompleksowego i zintegrowanego uwzględnianie aspektów przestrzennych i powiązań z innymi aspektami w wielu elementach jest podobne, jak w modelu wyżej opisanym. Do głównych różnic i zalet należy łatwość i szybkość wzajemnej weryfikacji propozycji rozwiązań przestrzennych zrodzonych w warsztacie planowania przestrzennego i poza nim.

wiedź na pytanie *co?*), po czym następuje poszukiwanie lokalizacji ogólnej i skonkretyzowanej, z zaangażowaniem warsztatu planowania przestrzennego.

Plan strategiczny będący planem działania, a więc podmiotowym, wymaga też planów przedmiotowych: struktury i funkcjonowania – operujących stanami i rozwoju – operujących procesami. Planowanie struktur ma zapewnić ich harmonijność – funkcjonalną, formalną (harmonię formy, krajobrazu, respektowanie wartości kulturowych), respektowanie uwarunkowań przyrodniczych oraz realność techniczną. W praktyce planistycznej planowanie funkcjonowania często ma miejsce tylko w wyobraźni planisty jako myślenie o planowaniu funkcjonalnych struktur, czasem przybiera formę schematów. Planowanie rozwoju ma zapewnić osiągalność tych struktur (w tym realność ekonomiczną), a także względną harmonię procesów (minimalizację napięć i konfliktów).

Jeśli formułowany plan strategiczny dotyczy tylko przekształceń przestrzeni, np. jako strategiczny poziom planu struktury przestrzennej, przedmiotem planowania na poziomie strategicznym powinna być struktura przestrzenna i proces rozwoju przestrzennego, a następnie plan działania.

Jeżeli plan strategiczny sporządza się dla gminy posiadającej aktualny plan struktury przestrzennej (studium uikzp), to w kompleksowym planowaniu strategii wykorzystać należy zaplanowane już rozwiązania przestrzenne. W fazie studiów prospektywnych wymagają one oceny z punktu widzenia adekwatności do rozpoznanych istniejących i przyszłych sytuacji problemowych a następnie „wkomponowania” w tworzoną strategię poprzez powiązanie z systemem celów, zbadanie zgodności i koordynację z innymi elementami strategii. Dla zapewnienia ich wykonalności, wspomniane rozwiązania wymagają przełożenia na elementy planu działania (przedsięwzięcia i polityki), które wraz z innymi przedsięwzięciami i politykami poddane będą ocenom i wyborom.

W modelu planowania strategicznego kompleksowego i zintegrowanego uwzględnianie aspektów przestrzennych i powiązań z innymi aspektami w wielu elementach jest podobne, jak w modelu wyżej opisanym. Do głównych różnic i zalet należy łatwość i szybkość wzajemnej weryfikacji propozycji rozwiązań przestrzennych zrodzonych w warsztacie planowania przestrzennego i poza nim.