

Wrocław, 17.05.2017

dr inż. Łukasz Damurski
Katedra Urbanistyki i Procesów Osadniczych
Wydział Architektury
Politechnika Wroclawska
ul. Bolesława Prusa 53/55, pok. 120d
50-317 Wrocław
tel. 713206339

AUTOREFERAT

Kierunki przemian w planowaniu przestrzennym w Polsce na początku XXI w. z perspektywy komunikacji społecznej

Osiągnięcia naukowe stanowiące znaczny wkład habilitanta w rozwój dyscypliny
architektura i urbanistyka jako podstawa do wszczęcia postępowania habilitacyjnego

Spis treści

Podstawowe informacje o habilitancie	3
Wprowadzenie	4
Cykl publikacji powiązanych tematycznie	4
Konflikt w gospodarowaniu przestrzenią	7
Planowanie przestrzenne jako komunikowanie.....	9
<i>Good urban governance</i> i partycypacja społeczna	10
Informacja planistyczna jako przedmiot komunikowania.....	10
Uczestnicy procesu podejmowania decyzji przestrzennych	12
Aktorzy gry o przestrzeń.....	12
Rola urbanisty.....	13
Kanały komunikacji w planowaniu przestrzennym	14
Typowe formy udostępniania informacji planistycznych	14
Nowe praktyki w udostępnianiu informacji planistycznych.....	15
Komunikacja formalna, półformalna i nieformalna	15
Paradygmat komunikacji społecznej w dyskursie politycznym	16
Planowanie komunikacyjne a nowe zarządzanie publiczne	17
Krytyka planowania komunikacyjnego.....	17
Rola komunikacji społecznej w polityce terytorialnej UE.....	18
E-planowanie i e-partycypacja	19
Nowe zjawiska – nowe metody.....	20
W poszukiwaniu standardu e-partycypacji w planowaniu przestrzennym.....	21
Komunikacja społeczna w praktyce planistycznej.....	21
Kultura planistyczna w Polsce	21
Komunikacja społeczna w procesach <i>multilevel governance</i>	22
Poszerzony program partycypacji społecznej	23
Synteza: dwa scenariusze rozwoju planowania w XXI w.....	24
Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych	26

Podstawowe informacje o habilitancie

1. Imię i nazwisko

Łukasz Damurski

2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe – z podaniem nazwy, miejsca i roku ich uzyskania oraz tytułu rozprawy doktorskiej

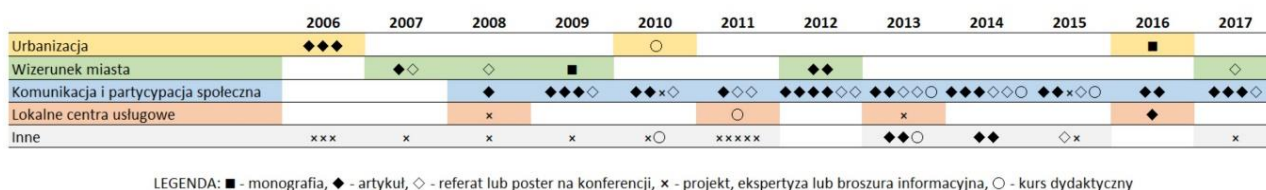
2006	Stopień naukowy doktora nauk technicznych w dyscyplinie architektura i urbanistyka, w specjalności planowanie przestrzenne. Politechnika Wrocławska, Wydział Architektury. Tytuł rozprawy doktorskiej: Miasta Dolnego Śląska po II wojnie światowej (zasiedlanie, stabilizacja, integracja) . Promotor: prof. dr hab. Eugeniusz Bagiński, Katedra Planowania Przestrzennego, Wydział Architektury Politechniki Wrocławskiej
2002	Tytuł magistra w dziedzinie gospodarki przestrzennej, w specjalności planowanie przestrzenne. Politechnika Wrocławska, Wydział Architektury. Tytuł pracy magisterskiej: Rozwój otoczenia osadniczego Wrocławia . Promotor: dr inż. arch. Izabela Mironowicz, Katedra Planowania Przestrzennego, Wydział Architektury Politechniki Wrocławskiej

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

od 2010	Adiunkt w Katedrze Urbanistyki i Procesów Osadniczych (d. Katedra Planowania Przestrzennego) na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej.
2012-2014	Starszy wykładowca w Instytucie Przyrodniczo-Technicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Wałbrzychu.
2006-2010	Asystent w Katedrze Planowania Przestrzennego na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej.

Wprowadzenie

Spośród kilku wątków badawczych, jakie rozwinąłem po otrzymaniu stopnia doktora w 2006 roku (zob. **Ryc. 1**) na potrzeby postępowania habilitacyjnego wybrałem ten, który najlepiej definiuje profil mojej aktywności naukowej, dydaktycznej i zawodowej, a przy tym jest najbardziej konsekwentny i owocny, czyli komunikację i partycypację społeczną w procesie podejmowania decyzji przestrzennych.



Ryc. 1. Diagram Gantta obrazujący aktywność habilitanta w poszczególnych wątkach badawczych w latach 2006-2017.

Źródło: opracowanie własne.

Kluczową rolę w kształtowaniu mojego dorobku naukowego w dziedzinie komunikacji i partycypacji społecznej odegrał projekt badawczy p.t. „Komunikacja społeczna w procesie planowania przestrzennego. Próba przededefiniowania roli urbanisty w procesie podejmowania decyzji przestrzennych” zrealizowany na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej w latach 2012-2015, finansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki (decyzja nr DEC-2011/03/D/HS4/00806). Celem projektu było zaktualizowanie i usystematyzowanie wiedzy na temat komunikacji społecznej w planowaniu przestrzennym w Polsce 10 lat po wejściu w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717). Początki mojego zainteresowania problematyką partycypacji i komunikacji społecznej sięgają jednak znacznie wcześniej (około roku 2007) i wiążą się z szerokim doświadczeniem praktyki planistycznej nabytym w trakcie realizacji wielu projektów urbanistycznych, strategicznych i eksperckich na zlecenie różnych instytucji samorządu terytorialnego w Polsce. Zainteresowanie to sięga dnia dzisiejszego, kiedy to prowadzę badania nad rolą paradygmatu komunikacji społecznej w polityce terytorialnej różnych szczebli.

Cykl publikacji powiązanych tematycznie

Planowanie przestrzenne w Polsce od czasu transformacji systemowej zmienia się na wielu płaszczyznach. Zmieniają się procedury administracyjne, zmienia się forma i zakres dokumentów planistycznych, zmienia się również podejście do samej przestrzeni, która coraz częściej jest rozumiana jako wypadkowa powiązań funkcjonalnych z szerszym otoczeniem, a nie tylko fizyczny wycinek powierzchni Ziemi. W moich badaniach podjąłem próbę opisu przemian zachodzących w planowaniu przestrzennym w Polsce z perspektywy komunikacji społecznej, która oferuje spójny i kompleksowy sposób myślenia o procesach podejmowania decyzji publicznych. Dzięki temu w ciągu ostatnich 10 lat udało mi się wypracować systematyczny i całościowy opis najważniejszych kierunków przemian w polskim planowaniu na początku XXI w.

Wybrany na potrzeby postępowania habilitacyjnego cykl publikacji powiązanych tematycznie, poświęconych zagadnieniu komunikacji i partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym obejmuje **15 pozycji, w tym 10 artykułów w czasopismach naukowych (łącznie 95 pkt MNiSW), 1 rozdział autorskiej monografii (25 pkt MNiSW) i 4 rozdziały w pracach zbiorowych**. Oto dane bibliograficzne wszystkich prac:

- Damurski Ł. (2010), ***Rola planisty przestrzennego w procesie partycypacji społecznej: zachodnie idee a polska rzeczywistość***. W: W. Ratajczak, K. Stachowiaka (red.) *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu: praca zbiorowa*. T. 1. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2010. s. 99-108.
- Damurski Ł. (2012a), ***Polish planners' attitudes towards citizen participation***. "Problemy Ekorozwoju" 2012, vol. 7, nr 2, s. 87-96 [Punktacja MNiSW z 2012: 15, Lista Filadelfijska]
- Damurski Ł. (2012b), ***Gospodarka przestrzenna jako pole rywalizacji różnych podmiotów polityki samorządowej: spojrzenie urbanisty***. W: B. Nitschke, K. Glinka (red.) *Promocja i rywalizacja na poziomie samorządu terytorialnego*. Zielona Góra: Wydawnictwo Majus, 2012. s. 164-193.
- Damurski Ł. (2013), ***Public information in urban planning: what is it and how is it distributed?*** W: A. Gospodini (red.) *Spatial, morphological, formal & socio-economic dimensions. Proceedings of the International Conference on "Changing Cities"*, Skiathos Island, Greece, 18-21 June 2013. Thessaloniki: Grafima Publ., s. 1657-1666.
- Damurski Ł. (2014a), ***Uczestnicy procesu podejmowania decyzji przestrzennych na szczeblu lokalnym: teoria i praktyka***. „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 367, s. 59-67. Tytuł numeru: *Gospodarka przestrzenna : aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej*. [Punktacja MNiSW z 2014: 07]
- Damurski Ł. (2014b), ***Patterns of communicating spatial change in Polish municipalities***. "ATINER's Conference Paper Series" 2014, nr PLA2014-0997, s. 3-16 [Punktacja MNiSW z 2017: 05]
- Damurski Ł. (2014c), ***Dyskusja (nie)publiczna: problem dostępności dokumentów planistycznych na poziomie gminy***. „Samorząd Terytorialny” 2014, R. 24, nr 4, s. 38-50 [Punktacja MNiSW z 2014: 06].
- Damurski Ł. (2015a), ***From formal to semi-formal and informal communication in urban planning: insights from Polish municipalities***. "European Planning Studies". 2015, vol. 23, nr 8, s. 1568-1587. [Punktacja MNiSW z 2015: 25, Lista Filadelfijska, IF - 01.056]
- Damurski Ł. (2015b), ***Kultura planistyczna w Polsce: analiza wybranych komponentów w ujęciu porównawczym***. „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”. 2015, t. 161, s. 345-354. Tytuł numeru: *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów - uwarunkowania i kierunki* [Punktacja MNiSW z 2015: 09].
- Damurski Ł. (2015c), ***Komunikacja społeczna w procesie planowania przestrzennego: broszura informacyjna***. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, 2015.
- Damurski Ł. (2016a), ***Recent progress in online communication tools for urban planning: a comparative study of Polish and German municipalities***. "International Journal of e-Planning Research" 2016, vol. 5, nr 1, s. 39-54 [Punktacja MNiSW z 2017: 05]
- Damurski Ł. (2016b), ***Re-planowanie. O nowym podejściu do zarządzania miastem***. W: Damurski Ł., *Re-miasto: scenariusze rozwoju urbanizacji w XXI wieku*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, 2016, s. 105-154 [punktacja MNiSW z 2017: 25].
- Damurski Ł., Krupska A. (2016c), ***W poszukiwaniu standardu e-partycypacji w planowaniu przestrzennym***. „Przestrzeń Społeczna (Social Space)” nr 2/2016(12), s. 113-141 [punktacja MNiSW z 2017: 07].
- Damurski Ł. (2016d), ***Smart city, integrated planning and multilevel governance: a conceptual framework for e-planning in Europe***. "International Journal of e-Planning Research" 2016, vol. 5, nr 4, s. 41-53 [Punktacja MNiSW z 2017: 05].

Damurski Ł., Polak M. (2017a), *Komunikacja społeczna w procesach multilevel governance na przykładzie Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego*. „Samorząd Terytorialny” 2017, R. nr 4, s. 18-28 [Punktacja MNIŚW z 2017: 11].

Wymienione prace łącznie tworzą spójny zbiór, który porządkuje i wzbogaca dotychczasową wiedzę z zakresu komunikacji i partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym w początkach XXI w. na płaszczyźnie podstaw teoretycznych (siatka pojęciowa), uwarunkowań prawnych (kwestia dostępu do informacji planistycznych) oraz praktyki projektowej (kanały komunikacji i narzędzia partycypacji stosowane w polityce samorządowej). Uzupełnieniem cyklu są dwie jeszcze nieopublikowane prace (przekazane do recenzji lub przyjęte do druku). Nie wchodzi one w skład zbioru, ale będą stanowić jego przedłużenie:

Damurski Ł., Oleksy M. (2017b?), *Communicative and participatory paradigm in the EU territorial policies. A discourse analysis*. "European Planning Studies" [w trakcie recenzji]

Damurski Ł. (2017c?), *Poszerzony program partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego na przykładzie małego miasta: sukces czy porażka?* W: M. Musiał-Karg (red.) Partycypacja obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych. Aktywność vs. bierność polityczna w Polsce i w Europie" [przyjęte do druku].

W dalszej części autoreferatu przedstawiam najważniejsze wyniki moich badań w podziale na 10 sekcji tematycznych. Każda z sekcji odpowiada określonej celowi naukowemu (zob. **Tab. 1**), rozpoczyna się od krótkiego opisu stanu wiedzy, a następnie eksponuje mój wkład w rozwój danego zagadnienia. W odpowiednich miejscach podaję odwołania do właściwych pozycji cyklu.

Tab. 1. Sekcje tematyczne autoreferatu z określeniem ich celu naukowego i wskazaniem adekwatnych publikacji habilitanta.

Źródło: opracowanie własne

Sekcja	Cele naukowe	Publikacje
Konflikt w gospodarowaniu przestrzenią	Zarysowanie kontekstu podejmowania decyzji przestrzennych ze szczególnym uwzględnieniem relacji między poszczególnymi uczestnikami tego procesu. Wskazanie źródeł zapotrzebowania na komunikację i partycypację społeczną	Damurski 2012a Damurski 2012b
Planowanie przestrzenne jako komunikowanie	Określenie ram koncepcyjnych wiążących planowanie przestrzenne z komunikacją społeczną	Damurski 2014b Damurski 2015a Damurski 2015c
Good urban governance i partycypacja społeczna	Opis genezy planowania komunikacyjnego oraz ocena wpływu partycypacji społecznej na jakość podejmowanych decyzji przestrzennych	Damurski 2010 Damurski 2012a Damurski 2016b
Informacja planistyczna jako przedmiot komunikowania	Określenie przedmiotu planowania przestrzennego z punktu widzenia komunikacji społecznej, zdefiniowanie pojęcia informacji planistycznej	Damurski 2013 Damurski 2014c
Uczestnicy procesu podejmowania decyzji przestrzennych	Konfrontacja teoretycznych opisów tzw. interesariuszy z praktyką projektową oraz ocena roli urbanisty w procesie podejmowania decyzji przestrzennych	Damurski 2012a Damurski 2014a Damurski 2016b
Kanały komunikacji w planowaniu przestrzennym	Określenie tradycyjnych i nowych form udostępniania informacji planistycznych oraz wprowadzenie czytelnego podziału na komunikację formalną, półformalną i nieformalną w planowaniu przestrzennym	Damurski 2014c Damurski 2015a
Paradygmat komunikacji społecznej w dyskursie politycznym	Opis różnych podejść do planowania komunikacyjnego oraz określenie znaczenia	Damurski 2012a Damurski 2012b Damurski 2016b

	paradygmatu komunikacyjnego w dokumentach polityki terytorialnej	Damurski 2016d
E-planowanie i e-partycypacja	Opis wpływu internetu na procesy partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym oraz wypracowanie metod badawczych umożliwiających ocenę narzędzi partycypacji społecznej <i>online</i> oraz dynamiki ich rozwoju. Poszukiwanie różnego rodzaju standardów w zakresie komunikacji <i>online</i>	Damurski 2016a Damurski 2016b Damurski, Krupska 2016c
Komunikacja społeczna w praktyce planistycznej	Ocena kultury planistycznej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem partycypacji społecznej. Próba wdrożenia wiedzy teoretycznej na temat komunikacji społecznej w praktyce projektowej	Damurski 2015b Damurski 2015c Damurski, Polak 2017a
Synteza: dwa scenariusze rozwoju planowania w XXI w.	Ekstrapolacja aktualnych trendów w komunikacji i partycypacji społecznej w gospodarce przestrzennej. Projekcja dwóch skrajnych scenariuszy rozwoju planowania przestrzennego w najbliższych dziesięcioleciach	Damurski 2016b

Konflikt w gospodarowaniu przestrzenią

Geneza współczesnego planowania przestrzennego sięga miast przemysłowych końca XIX wieku z typowym dla nich nawarstwieniem problemów przestrzennych, funkcjonalnych i społecznych. Planowanie, dążąc do rozwiązania tych problemów wytworzyło szereg narzędzi służących zapobieganiu konfliktom. Paradoksalnie samo w sobie bywa konfliktogenne, gdy posługuje się nakazami i zakazami ograniczającymi swobodne dysponowanie terenem przez właścicieli i użytkowników. Te dwa czynniki sprawiają, że konflikt jest niezbywalną, immanentną cechą planowania.

W ujęciu prakseologicznym konflikt to sytuacja, w której co najmniej dwóm podmiotom w pewnym miejscu i czasie zostały przeciwstawione kolidujące ze sobą intencje, cele lub interesy. Konflikty utrudniają życie i na ogół wszyscy deklarujemy tęsknotę za powszechną harmonią i zgodą. Jednocześnie jednak zmuszają do sprecyzowania stanowisk stron, wyzwają pomysłowość, generują swoisty potencjał twórczy.

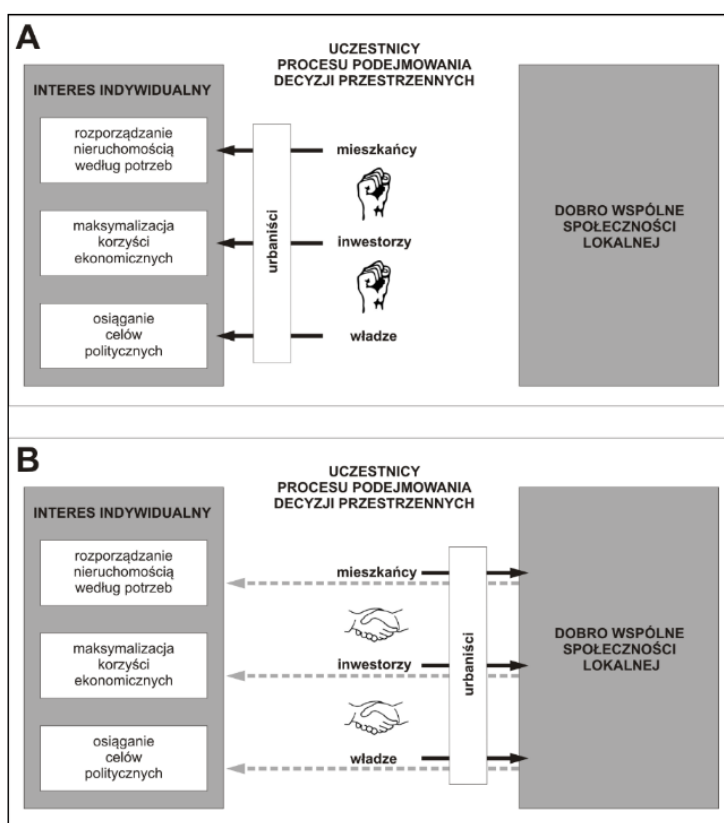
Konflikt w gospodarowaniu przestrzenią pojawia się wówczas, gdy jedna ze stron chce utrzymać określoną funkcję danego terytorium, druga zaś dąży do jego zmiany, bądź gdy obydwie strony dążą do zmiany określonego stanu (funkcji), ale cele lub sposoby zmiany są różnie pojmowane. Głównymi czynnikami sprzyjającymi powstawaniu sytuacji konfliktowych jest ograniczoność przestrzeni oraz różnice między aktorami pragnącymi realizować określone interesy. W swoich badaniach wielokrotnie poruszałem problem konfliktów w gospodarce przestrzennej, koncentrując się zwłaszcza na roli urbanistów i planistów przestrzennych w zapobieganiu konfliktom i ich rozwiązywaniu.

Środowisko urbanistów w Polsce jest bardzo zróżnicowane, zarówno pod względem wykształcenia jak i charakteru wykonywanej pracy. Należą do niego zarówno osoby posiadające dyplom architekta-urbanisty, jak również absolwenci wielu innych kierunków (geografii, geodezji, kartografii, architektury krajobrazu), którzy ukończyli podyplomowe studia z zakresu gospodarki przestrzennej. Planiści pracują w komercyjnych biurach projektowych lub w instytucjach samorządowych realizujących zadania związane z planowaniem przestrzennym. Co więcej, trudno oszacować ogólną liczbę urbanistów (wcześniej, gdy funkcjonowała Izba Zawodowa Urbanistów było to nieco łatwiejsze, choć nawet wówczas nie wszyscy planiści byli jej członkami). Wszystko to sprawia, że uzyskanie miarodajnej opinii tego środowiska na temat procesu podejmowania decyzji przestrzennych jest trudne.

Mając w pamięci te zastrzeżenia, w 2010 roku przeprowadziłem ogólnopolską ankietę internetową, w której wzięło udział 83 planistów reprezentujących wszystkie 16 województw kraju (szczegółowy opis metod zamieściłem w dwóch artykułach: **Damurski 2012a** i **Damurski 2012b**). Stopień reprezentatywności tej próby jest niemożliwy do określenia, dlatego interpretacja uzyskanych

wyników wymaga pewnej ostrożności, choć pozwala na wyciągnięcie wstępnych wniosków na temat sytuacji konfliktowych w planowaniu przestrzennym.

Z badań wyłania się niekorzystny obraz relacji między mieszkańcami, inwestorami i władzami samorządowymi. Uogólniając można powiedzieć, że w procesie kształtowania polityki przestrzennej następuje silne tarcie między dążeniami poszczególnych uczestników procedur planistycznych, wyraźnie uwidocznia się zjawisko rywalizacji w zaspokajaniu własnych potrzeb (**Ryc. 2A**). Mieszkańcy chcą realizować swoje zamierzenia budowlane i blokują niechciane inwestycje w sąsiedztwie (tzw. efekt NIMBY – *not in my backyard*), przedsiębiorcy dążą do maksymalizacji korzyści ekonomicznych bez względu na skutki społeczne i przestrzenne, zaś władze koncentrują się na osiągnięciu bieżących celów politycznych – nie zawsze odpowiadających potrzebom społeczności lokalnych. Wydaje się, że rywalizacja taka jest naturalnym i nieodłącznym elementem demokracji i gospodarki wolnorynkowej. Historia XX wieku pokazała, że próby systemowego przewyciężenia współzawodnictwa między głównymi podmiotami procesu podejmowania decyzji publicznych kończą się fiaskiem. Dlatego rywalizacji nie można całkowicie wyeliminować z polityki samorządowej (**Damurski 2012b**) - byłoby to zresztą niekorzystne z punktu widzenia procesu formułowania celów rozwoju.



Ryc. 2. Dominujące kierunki dążeń najważniejszych uczestników procesu planowania przestrzennego i relacje między nimi (schemat). A – stan obecny, B – stan pożądany.

Źródło: opracowanie własne (**Damurski 2012b**, s. 191).

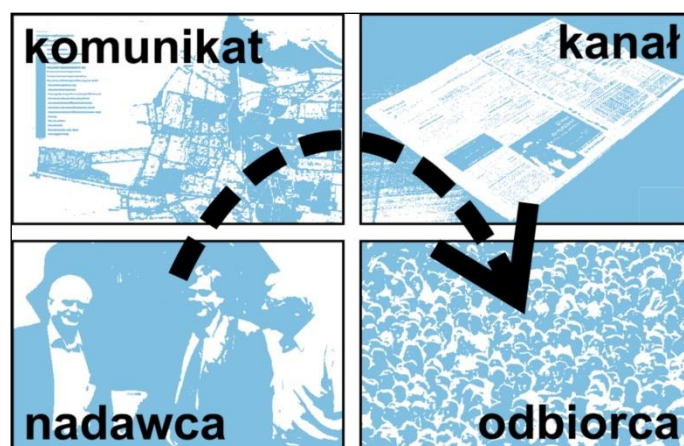
Można natomiast niwelować przebieg konfliktów między podmiotami procesu planowania przestrzennego poprzez promowanie postaw obywatelskich i wdrażanie procesów komunikacji i partycypacji społecznej. Efektem tych działań będzie większa dbałość o dobro wspólne i realizacja (przynajmniej części) postulatów i interesów indywidualnych – jak pokazano na schematycznej **Ryc. 2B**. Warto pamiętać, że zgodnie z Konstytucją RP podstawę ustroju gospodarczego naszego kraju stanowi „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności

prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych” (art. 20) (Damurski 2012b). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne powinno więc być systemem, który pomaga w zarządzaniu sytuacjami konfliktowymi poprzez komunikację i partycypację społeczną.

Planowanie przestrzenne jako komunikowanie

Planowanie przestrzenne to proces podejmowania decyzji dotyczących przestrzeni na drodze procedur administracyjnych, w którym biorą udział różne osoby, grupy i instytucje. Jego istotą jest wymiana informacji i wiedzy na temat aktualnego stanu danego terenu, potrzeb dotyczących jego zagospodarowania i przewidywanych skutków wprowadzanych zmian, zmierzająca do ustalenia nowego przeznaczenia lub sposobu użytkowania tego terenu. Wymiana ta odbywa się na wielu płaszczyznach jednocześnie, a jej efektem jest decyzja dotycząca przestrzeni podejmowana przez władze publiczne. Zgodnie z tym podejściem planowanie przestrzenne można rozpatrywać na gruncie komunikacji społecznej.

Czym jest komunikacja społeczna? Jest to sztuka porozumiewania się ludzi służąca uzgodnieniu przez wszystkich uczestników wspólnego rozumienia danej sytuacji. Akt komunikacji można uznać za udany, gdy informacja odebrana przez odbiorcę jest taka sama lub przynajmniej bardzo podobna do nadanej przez nadawcę. Istotną rolę odgrywają tu kanały komunikacji, czyli drogi i sposoby przekazywania komunikatu. Jeśli komunikowanie jest skuteczne, następuje sprzężenie zwrotne – odbiorca reaguje na komunikat, stając się nadawcą (Ryc. 3).



Ryc. 3. Uproszczony schemat komunikacji społecznej w procesie planowania przestrzennego.

Źródło: opracowanie własne (Damurski 2015c, s. 5).

W przypadku planowania przestrzennego nadawcą jest władza publiczna odpowiedzialna za gospodarowanie przestrzenią w określonym zakresie, a odbiorcą są wszyscy użytkownicy przestrzeni (obecni i przyszli). Komunikatem jest ogół informacji i dokumentów związanych z tworzeniem planu, a kanałem komunikacji – każda forma ich prezentacji (Damurski 2014b, Damurski 2015a, Damurski 2015c).

Prowadzone przeze mnie badania obejmowały wszystkie elementy procesu komunikacji w planowaniu przestrzennym, począwszy od nadawców i odbiorców, poprzez komunikat aż po kanały komunikacji. W dalszych rozdziałach autoreferatu omawiam każdy z tych elementów w odniesieniu do teorii i praktyki planowania przestrzennego. Najpierw jednak wypada opisać szerszy kontekst polityczny, w jakim zachodzą procesy komunikacji i partycypacji społecznej na początku XXI wieku.

Good urban governance i partycypacja społeczna

Planowanie przestrzenne w ogólnym rozumieniu to suma wielu różnych sposobów zarządzania przez jednostki i instytucje (publiczne i prywatne) wspólnymi sprawami miasta. Jest to stały proces, w którym różnorodne, również sprzeczne interesy mogą być uwzględniane na drodze współpracy i konsensusu. Jeśli chcemy, aby zarządzanie miastem było dobre (*good urban governance*), to powinno mieć charakter subsydiarny (czyli alokować środki i kompetencje możliwie najbliżej odbiorców, co zapewnia efektywne dysponowanie zasobami), powinno być wydajne (zwłaszcza w sferze oferowanych usług) i przejrzyste, powinno zapewniać bezpieczeństwo mieszkańców i środowiska życia, powinno wreszcie promować postawy obywatelskie i dbać o wspólne dobro poprzez umożliwienie wszystkim mieszkańcom partycypacji (formalnej i nieformalnej) w procesach decyzyjnych. Obszerny przegląd wiedzy na temat partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym zamieściłem w kilku pracach (**Damurski 2010**, **Damurski 2012a**, **Damurski 2016b**), poniżej przedstawiam najważniejsze wnioski płynące z tego przeglądu, uzupełniając je wynikami własnych badań.

Tradycyjne planowanie oparte na hierarchicznym systemie sprawowania władzy jawi się jako zbiór sztywnych ram i reguł służących kontrolowaniu zagospodarowania przestrzeni. W praktyce okazuje się również drogie, czasochłonne i rzadko prowadzi do realizacji projektowanych przedsięwzięć. Na fali sprzeciwu wobec tak rozumianego planowania w latach 80 i 90 XX wieku pojawiło się podejście rynkowe, tzw. *laissez-faire*. Miasta zaczęły rozrastać się w sposób bezplanowy, pod dyktando prywatnych inwestorów, bez uwzględnienia interesu publicznego. W oczywisty sposób doprowadziło to do przejścia kontroli nad strategicznymi zasobami miasta (ziemia, mieszkalnictwo, infrastruktura, transport) przez sektor komercyjny. Z braku odpowiedniego zarządzania nastąpił wzrost nierówności społecznych i wykluczenia.

Początek XXI wieku przynosi powrót do planowania, ale w nowej odsłonie, nastawionego na partycypację społeczną. To właśnie ona okazuje się kamieniem węgielnym nowego podejścia i znakiem rozpoznawczym dobrego zarządzania miejskiego (**Damurski 2012a**, **Damurski 2016b**).

Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji publicznych to systematyczny proces, podczas którego mieszkańcy, eksperci, urzędnicy oraz radni mają możliwość dzielenia się swymi doświadczeniami, wiedzą i poglądami w celu stworzenia wspólnego planu działania. W ujęciu teoretycznym uczestnictwo mieszkańców w procesie decyzyjnym może przyjmować różne formy, począwszy od informowania ich o planowanych działaniach władz, poprzez badania opinii, konsultacje i dyskusje, a skończywszy na pełnym zaangażowaniu w proces decyzyjny na wszystkich jego etapach. Dobrze opisuje to tzw. drabina partycypacji społecznej, której kolejne szczeble odpowiadają wzrastającemu udziałowi społeczeństwa w podejmowaniu decyzji publicznych.

Partycypacja społeczna podnosi jakość podejmowania decyzji przestrzennych poprzez wskazanie nowych możliwości, niezauważonych dotąd uwarunkowań, zmuszenie do ponownego przemyślenia ukrytych w projekcie założeń, a także naświetlenie, zdefiniowanie i omówienie potencjalnych problemów związanych z wprowadzeniem zmian w życie. Gdy mieszkańcy są włączani w procesy polityczne, podejmowane decyzje cieszą się większą wiarygodnością, poparciem społecznym, a ich wprowadzenie w życie nie napotka poważnych barier (**Damurski 2016b**).

W moich badaniach wielokrotnie podejmowałem zagadnienie relacji między potrzebami mieszkańców a polityką samorządową, dochodząc do wniosku, że dobrze zaprojektowany proces partycypacji społecznej umożliwi skuteczną i twórczą wymianę wiedzy, doświadczeń i oczekiwań między użytkownikami przestrzeni a decydentami.

Informacja planistyczna jako przedmiot komunikowania

W uproszczeniu można przyjąć, że wszelka wiedza powstająca w trakcie procedur planistycznych składa się na szeroko rozumianą „informację planistyczną”, czyli komunikat przekazywany między

uczestnikami tego procesu. Pojęcie to ma wiele wspólnego z informacją publiczną, wszak planowanie przestrzenne dotyczy wspólnego dobra, jakim jest przestrzeń, a tym samym jest sprawą publiczną.

Informacja planistyczna w swoim podstawowym znaczeniu obejmuje wszystkie informacje i dokumenty powstające w ustawowym procesie podejmowania decyzji przestrzennych (Damurski 2013, Damurski 2014c). Można je podzielić na trzy grupy: regulacje dotyczące przeznaczenia terenu, decyzje urzędowe oraz dokumenty związane z partycypacją społeczną (Tab. 2). W szerszym znaczeniu informacja planistyczna będzie obejmowała również informacje i dokumenty powstające poza procedurami ustawowymi, tworząc tym samym tzw. komunikację półformalną (o podziale na komunikację formalną, półformalną i nieformalną w planowaniu przestrzennym piszę o tym w dalszych rozdziałach autoreferatu). Tutaj skoncentruję się na podstawowym znaczeniu tego pojęcia.

Tab. 2. Informacje planistyczne powstające w ramach obowiązkowych procedur planistycznych na szczeblu lokalnym (na podstawie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie dotyczącym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Źródło: opracowanie własne (Damurski 2014c, s. 41).

Etap procedury planistycznej	Typ informacji			Jednostka odpowiedzialna
	regulacje dotyczące przeznaczenia terenu	decyzje urzędowe	dokumenty związane z partycypacją społeczną	
1. Rozpoczęcie	–	uchwała o przystąpieniu do sporządzenia projektu	ogłoszenie i obwieszczenie o przystąpieniu i zbieranie wniosków	rada gminy (miasta), wójt (burmistrz, prezydent miasta), urzędnicy
		rozpatrzenie wniosków	–	wójt (burmistrz, prezydent miasta)
2. Przygotowanie projektu, opiniowanie i uzgadnianie	wstępna wersja projektu, zgodnie z wnioskami mieszkańców i wnioskami instytucji	–	–	wójt (burmistrz, prezydent miasta), urzędnicy
3. Wyłożenie do publicznego wglądu	kolejna wersja projektu, po uzgodnieniu z instytucjami	rozpatrzenie uwag	ogłoszenie i obwieszczenie o wyłożeniu do publicznego wglądu z dyskusją publiczną i składaniu uwag	wójt (burmistrz, prezydent miasta), urzędnicy
			protokół z dyskusji publicznej	
4. Uchwalenie	ostateczna wersja projektu, po uwzględnieniu uwag mieszkańców	uchwała w sprawie uchwalenia projektu	–	rada gminy (miasta), urzędnicy

Dostępność informacji planistycznych jest częściowo gwarantowana ustawowo i może przybierać różne formy – na przykład ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga, aby informacja o przystąpieniu do sporządzenia studium lub planu miejscowego była ogłaszana w prasie miejscowej, przez obwieszczenie (na tablicy ogłoszeń i w Internecie), a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (art. 11 i art. 17 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Jednak nie dla wszystkich dokumentów ustawodawca wskazał konkretną formę

udostępniania. Na przykład rozpatrzenie wniosków złożonych do studium lub planu czy projekt planu na etapie przekazywania do opiniowania i uzgodnień z instytucjami, choć stanowią przecież informację publiczną w rozumieniu art. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie mają określonego zakresu i sposobu publikowania. Ich dostępność zależy zatem od przyjętej w danej gminie polityki informacyjnej, a dokładnie – standardów przestrzeganych przez urzędników, którzy najczęściej sami (nie zawsze słusznie) decydują o tym, co jest publiczne, a co nie jest.

Zagadnieniu informacji planistycznej towarzyszy problem ochrony danych osobowych, wszak niektóre dokumenty wytworzone w ramach procesu planistycznego zawierają imiona, nazwiska i adresy osób biorących udział w poszczególnych etapach procedury. Polskie prawo wprowadza szereg ograniczeń i zastrzeżeń służących ochronie informacji tajnych, prywatności osób fizycznych lub tajemnicy przedsiębiorcy. W sytuacji, gdy dokument umożliwia identyfikację osoby fizycznej, jej dane nie powinny być dostępne publicznie. Stąd w niektórych urzędach publikacja informacji planistycznych poprzedzona jest anonimizacją. Niemniej niektóre urzędy wciąż nie mają tego rodzaju procedur i w efekcie albo nie publikują takich dokumentów wcale, albo też publikują je w całości bez zachowania zasad ochrony danych osobowych (**Damurski 2013, Damurski 2014c**). Szerzej o moich badaniach dotyczących sposobów rozpowszechniania informacji planistycznych w samorządach lokalnych piszę w rozdziale „Kanały komunikacji...”.

Uczestnicy procesu podejmowania decyzji przestrzennych

Rozpatrując proces planowania przestrzennego z perspektywy komunikacji społecznej powinniśmy zdefiniować nadawców i odbiorców informacji planistycznej. W tej części autoreferatu przytaczam najważniejsze wyniki moich badań dotyczących uczestników procesu podejmowania decyzji przestrzennych.

Aktorzy gry o przestrzeń

W teorii zarządzania stosowane jest określenie *stakeholders*, czyli interesariusze. Oznacza ono wszystkie osoby i grupy, które ze względu na charakter związku ze sprawą mają prawo i powód wyrazić o niej opinię i w niej uczestniczyć. W planowaniu przestrzennym można wyróżnić kilka grup interesariuszy, a najważniejsze z nich to mieszkańcy (użytkownicy przestrzeni), władze publiczne (decydenci), właściciele nieruchomości, inwestorzy i projektanci. Każdy „gracz” ma własne interesy, motywacje i cele, które w procesie planowania przestrzennego muszą zostać zidentyfikowane i skonfrontowane ze sobą.

W moich badaniach kilkakrotnie poruszałem wątek uczestników procesu planistycznego, konfrontując idee teoretyczne z praktyką projektową. Na przykład w projekcie badawczym p.t. „Rola planisty przestrzennego w procesie partycypacji społecznej”, analizowałem opinie urbanistów z całej Polski na temat przebiegu procesu partycypacji społecznej i grup biorących w niej udział (**Damurski 2012a**). Z kolei w badaniu pilotażowym na obszarze województwa dolnośląskiego w ramach projektu NCN p.t. „Komunikacja społeczna w procesie planowania przestrzennego. Próba przededefiniowania roli urbanisty w procesie podejmowania decyzji przestrzennych” przeprowadziłem wywiady z urzędnikami odpowiedzialnymi za procesy planowania przestrzennego w 9 miejscowościach wytypowanych na podstawie tzw. „wskaźnika potencjału demokratycznego w planowaniu przestrzennym” (Kobierzyce, Walim, Kunice, Bogatynia, Zawonia, Świerzawa, Wrocław, Wałbrzych i Legnica – zob. **Damurski 2014a**).

Wyniki obu tych projektów badawczych wskazują m. in., że:

- mieszkańcy są podstawowym podmiotem, któremu ma służyć planowanie przestrzenne w gminie. Charakterystycznym celem, do którego dążą mieszkańcy w grze o przestrzeń jest podniesienie jakości życia w miejscu zamieszkania. Jednocześnie jednak to właśnie mieszkańców najczęściej brakuje w procesie projektowym: nie uczestniczą w dyskusjach publicznych, nie składają wniosków ani uwag (**Damurski 2012a, Damurski 2014a**).

- władze publiczne wykonują swoje zadania we współpracy z urbanistami – jeśli dobierają sobie dobrych profesjonalistów i liczą się z ich zdaniem, to realizacja polityki przestrzennej przynosi oczekiwane korzyści całej społeczności. Jednak w praktyce władze najczęściej oczekują od urbanistów realizacji własnej polityki lokalnej i to nawet wówczas, gdy pozostaje ona w sprzeczności ze sztuką projektową. W tej sytuacji urbanista staje się narzędziem w rękach wójta, burmistrza lub prezydenta, a jego wiedza i kompetencje mają służyć wyłącznie szybkiemu przeprowadzeniu procedur planistycznych i unikaniu konfliktów (**Damurski 2012a**).

- właściciele nieruchomości i inwestorzy dążą do realizacji prywatnych interesów, co w praktyce sprowadza się do oczekiwania takich zapisów planistycznych, które umożliwią im dysponowanie nieruchomościami według własnego uznania bez względu na dobro ogółu (**Damurski 2012a**).

Wyłaniający się z badań obraz procesu planowania przestrzennego wskazuje, że spectrum uczestników podejmowania decyzji przestrzennych jest zawężone do zaledwie trzech grup: właścicieli gruntów, inwestorów (przedsiębiorców) oraz urzędników samorządowych. Ich aktywność, przy jednoczesnej bierności wszystkich innych grup funkcjonujących w przestrzeni samorządowej sprawia, że interesy społeczności lokalnej są reprezentowane w sposób wybiórczy, co niekorzystnie wpływa na jakość podejmowanych decyzji i potwierdza tezę o planowaniu post-demokratycznym (por. **Damurski 2016b**).

Rola urbanisty

Obserwacja praktyki projektowej w Polsce wskazuje, że udział społeczeństwa w procesie planowania przestrzennego jest niewielki, a relacje między poszczególnymi jego uczestnikami dalece odbiegają od konstytucyjnej idei „solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”. U źródeł tych problemów leży z jednej strony utrudniony przepływ informacji między poszczególnymi aktorami procesu podejmowania decyzji przestrzennych (o czym była mowa w poprzednim rozdziale), a z drugiej niewykorzystany potencjał planisty przestrzennego jako pośrednika między uczestnikami tego procesu (**Damurski 2010, Damurski 2014a**).

Realizowane przeze mnie projekty badawcze przyniosły szereg istotnych informacji na temat roli planisty w podejmowaniu decyzji przestrzennych, w tym zwłaszcza w procesie partycypacji społecznej. O ile bowiem z punktu widzenia prawa wszyscy uczestnicy procesu planistycznego są równoprawni, to szczególna rola przypada urbanistom-projektantom, których polski system planowania przestrzennego sytuuje pomiędzy najważniejszymi uczestnikami procesu projektowego: władzami samorządowymi, mieszkańcami (częściowo reprezentowanymi przez organizacje pozarządowe), inwestorami oraz instytucjami opiniującymi i uzgadniającymi projekty planów. Ta wyjątkowa pozycja sprawia, że planista jest predysponowany do pełnienia roli mediatora, animatora dialogu i bezstronnego pośrednika między różnymi aktorami procesu podejmowania decyzji przestrzennych (**Ryc. 4**).



Ryc. 4. Usytuowanie urbanisty między różnymi aktorami procesu podejmowania decyzji przestrzennych. Źródło: opracowanie własne (Damurski 2015c, s. 7).

Tymczasem najczęstszymi uczestnikami procesu podejmowania decyzji są właściciele nieruchomości zainteresowani przeznaczeniem ich gruntów na określone cele, a także przedsiębiorcy i inwestorzy chcący rozwijać swoją działalność na terenie danej gminy. W dalszej kolejności pojawiają się mieszkańcy i urzędnicy. W tym zestawieniu brakuje jednak projektantów, urbanistów i planistów przestrzennych. Na pytanie „Jaką rolę odgrywa urbanista w kontaktach na linii władze samorządowe – mieszkańcy?” urzędnicy najczęściej odpowiadają, że „niewielką” (**Damurski 2014a**). Może to być spowodowane kilkoma czynnikami. Po pierwsze, projektant jest oczywistym uczestnikiem procesu planistycznego i badani urzędnicy, udzielając odpowiedzi mogli w ogóle nie brać go pod uwagę; po drugie, projektant w polskim systemie planowania przestrzennego działa na zlecenie urzędu gminy, a przez to bywa często postrzegany jako jego reprezentant; po trzecie wreszcie, rola urbanisty w wielu gminach jest bardzo ograniczona i sprowadza się w zasadzie do rysowania planu i pisanie uchwały pod dyktando władz, bez realnego wpływu na podejmowanie decyzji przestrzennych .

Wszystko to sprawia, że urbanisci tylko w niewielkim stopniu mogą przyczynić się do równoważenia potrzeb społecznych, ekonomicznych i środowiskowych na drodze partnerstwa i współpracy. W praktyce pełnią oni rolę wspierającą wobec urzędników: doradzają im oraz prowadzą dyskusję publiczną w trakcie wyłożenia projektu do publicznego wglądu. Brakuje im jednak „siły przebicia”. Aby właściwie zrealizować potencjał wynikający z usytuowania urbanistów w procesie podejmowania decyzji przestrzennych, potrzeba szeregu zmian zarówno w sferze kultury organizacyjnej urzędów, jak i sferze kwalifikacji samych projektantów (zwłaszcza w zakresie komunikacji społecznej) (**Damurski 2014a**).

Kanały komunikacji w planowaniu przestrzennym

Jak już wspomniałem w rozdziale „Informacja planistyczna...”, sposób rozpowszechniania informacji dotyczących planowania przestrzennego jest uzależniony od wymogów prawnych, etapu procedury planistycznej, przyjętych praktyk oraz konieczności ochrony danych osobowych. Ustawodawca pozostawia samorządom terytorialnym spore pole do interpretacji, dopuszczając stosowanie pozaustawowych form upowszechniania informacji publicznych. W tym rozdziale przedstawię najważniejsze wyniki moich badań dotyczących kanałów komunikowania w planowaniu przestrzennym.

Typowe formy udostępniania informacji planistycznych

W 2013 r. na podstawie wywiadów telefonicznych z urzędnikami odpowiedzialnymi za sprawy planowania przestrzennego w 18 miastach o randze wojewódzkiej (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok, Toruń, Kielce, Rzeszów, Olsztyn, Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski, Opole) przeprowadziłem analizę dostępności informacji planistycznych wymienionych w **Tab. 2** (zob. **Damurski 2014c**). Duże miasta są zawsze liderami innowacji, stąd analizowanie stosowanych w nich praktyk administracyjnych pozwala wnioskować o głównych kierunkach rozwoju w zakresie partycypacji społecznej.

Wyniki tego badania wskazują, że „regulacje dotyczące przeznaczenia terenu” są w pełni dostępne na dwóch etapach procesu: w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu, jak również po uchwaleniu. Natomiast robocza wersja projektu (wstępna lub pośrednia – np. wysłana do opiniowania i uzgodnień) jest raczej niechętnie udostępniana (i tylko przy zachowaniu określonych warunków). Jeśli chodzi o „decyzje urzędowe” (definiowane jak w tabeli 1), to należy pamiętać, że część z nich jest z natury publiczna, a co za tym idzie – są one na różne sposoby publikowane. Tak jest na przykład z uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia studium lub planu, która musi być udostępniana na wniosek zainteresowanego oraz umieszczana na stronach internetowych urzędu. Wreszcie „dokumenty związane z partycypacją społeczną” dotyczą tych etapów procedury planistycznej, które umożliwiają włączenie w proces podejmowania decyzji różne grupy interesariuszy funkcjonujące w lokalnej

przestrzeni. Są to przede wszystkim ogłoszenia i obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzenia projektu studium lub planu zawierające informację o zbieraniu wniosków oraz ogłoszenie i obwieszczenie o wyłożeniu do publicznego wglądu wraz z informacją o zbieraniu uwag. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawą o dostępie do informacji publicznej są one publikowane w prasie miejscowej, przez obwieszczenie na tablicy ogłoszeń oraz na stronach internetowych urzędu – w Biuletynie Informacji Publicznej.

Szczególną formą komunikacji w procesie planowania przestrzennego jest dyskusja publiczna w trakcie wyłożenia projektu do publicznego wglądu. Stwarza ona unikalną okazję do bezpośredniej, dwustronnej interakcji między władzami samorządowymi a innymi grupami zainteresowanymi danym obszarem, a przez to ma ogromny potencjał, by stać się efektywnym narzędziem wymiany informacji, rozwiązywania konfliktów i kształtowania postaw obywatelskich.

Niestety rzeczywista moc tego narzędzia jest znikoma. Będący efektem dyskusji publicznej protokół zawiera opis zagadnień poruszanych w dyskusji przez poszczególnych jej uczestników, końcowe ustalenia z dyskusji oraz – w załączeniu – listę obecności. Protokół ten jest zawsze dostępny na wniosek zainteresowanych, ale tylko niektóre urzędy publikują go w Internecie, co w społeczeństwie informacyjnym może budzić poważne wątpliwości co do przejrzystości procesu decyzyjnego, a w skrajnym przypadku prowadzić nawet do wniosku, że ustawowa dyskusja publiczna właściwie wcale nie jest publiczna, skoro protokół z niej nie jest dostępny w Internecie (**Damurski 2014c**).

Nowe praktyki w udostępnianiu informacji planistycznych

Doskonaleniu ustawowych metod upowszechniania informacji publicznych towarzyszy rozwój innych dobrych praktyk w dziedzinie komunikacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Pojawiające się zmiany w kulturze organizacyjnej polskich samorządów świadczą o stopniowym przechodzeniu od postawy „my wiemy najlepiej” do otwartości na dyskusję w sprawach publicznych, od rządzenia (*governing*) do zarządzania (*governance*).

I tak, w niektórych miastach (np. Poznań, Lublin, Gorzów Wielkopolski) urzędy organizują dodatkowe konsultacje społeczne już na początku procedury planistycznej, bazując na wstępnej wersji projektu. Nie jest to działanie wymagane ustawowo, ale zazwyczaj daje bardzo dobre rezultaty w postaci czynnego zaangażowania społeczności lokalnych, poszukiwania konsensusu dotyczącego rozwiązań przestrzennych czy wreszcie łatwiejszego przebiegu kolejnych etapów procesu planistycznego.

Inną interesującą praktyką stosowaną przez niektóre samorządy (np. Lublin, Szczecin) jest listowne informowanie najważniejszych aktorów funkcjonujących w obszarze objętym projektem. Mogą to być organizacje pozarządowe, firmy deweloperskie czy instytucje publiczne nieinformowane w ramach procedury ustawowej. Mankamentem tego podejścia są niejednoznaczne kryteria, którymi kierują się urzędnicy wybierając owych „najważniejszych” aktorów.

Zapewne dlatego inne miasta (np. Toruń, Gorzów Wielkopolski, Kielce) przyjmują odmienną strategię, aby dotrzeć do możliwie szerokiego grona odbiorców i umieszczają niektóre informacje planistyczne na dodatkowych tablicach ogłoszeń w szkołach i w miejscach publicznych. Takie podejście jest oczywiście łatwiejsze niż wysyłanie wielu listów, ale jednocześnie nie daje gwarancji zwiększonego udziału osób zainteresowanych. Podobny efekt może dawać również przekazywanie informacji dotyczących planowania przestrzennego za pośrednictwem lokalnych mediów (stosowane np. w Zielonej Górze), które co prawda docierają do szerokiego grona odbiorców, ale nie zapewniają poinformowania tych najbardziej zainteresowanych (**Damurski 2014c**).

Nowe możliwości w zakresie komunikacji społecznej niesie ze sobą rozwój Internetu i w ogóle technologii telekomunikacyjnych, ale o tym piszę szerzej w dalszych rozdziałach autoreferatu.

Komunikacja formalna, półformalna i nieformalna

Różnorodność kanałów komunikacji i form udostępniania informacji planistycznych doprowadziła mnie do pytania o granicę między tym, co formalne, a co półformalne bądź nieformalne w planowaniu

przeestrzennym. O ile bowiem planowanie jako część polityki publicznej regulowane jest przez prawo na szczeblu krajowym (ustawy i rozporządzenia), o tyle praktyka projektowa jest znacznie bogatsza i obejmuje nie tylko procedury ustawowe, ale również szereg działań o charakterze oddolnym, inicjowanych poza systemem planowania przestrzennego.

Podział na to, co formalne i nieformalne, nie jest łatwy. Z jednej strony mieszkańcy i inni aktorzy planowania przestrzennego próbują na różne sposoby wpływać na proces podejmowania decyzji przestrzennych, dążąc do osiągania własnych celów, z drugiej strony władze samorządowe starają się wychodzić naprzeciw oczekiwaniom społecznym, zwłaszcza tym dotyczącym przejrzystości działania, przestrzegania standardów demokracji czy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ostateczny projekt jest więc raczej wynikiem działania różnych sił społecznych niż tylko efektem realizacji procedur ustawowych przez wyznaczone do tego celu organy. W ten sposób tradycyjne sposoby planowania, oparte na normach i efektywności, są zastępowane nowymi formami zarządzania i samoorganizacji.

Chcąc usystematyzować tę dynamicznie rozwijającą się dziedzinę można przyjąć, że komunikacja formalna w planowaniu przestrzennym to działania wynikające z obowiązków prawnych realizowane przez władze publiczne, komunikacja półformalna to działania nieobowiązkowe podejmowane przez te same władze, zaś komunikacja nieformalna to działania nieobowiązkowe podejmowane przez inne podmioty (**Tab. 3**).

Tab. 3. Poziomy formalności działań komunikacyjnych w planowaniu przestrzennym.

Źródło: opracowanie własne (**Damurski 2015a, s 6**).

Poziom formalności	Inicjator	Charakter działań
Komunikacja formalna	Władze publiczne	Wymagane przez prawo
Komunikacja półformalna	Władze publiczne	Niewymagane przez prawo
Komunikacja nieformalna	Inne podmioty	Niewymagane przez prawo

Przeprowadzone przeze mnie w roku 2013 wywiady bezpośrednie z urzędnikami odpowiedzialnymi za procesy planowania przestrzennego w 18 miejscowościach w Polsce reprezentujących zróżnicowany rozkład cech osadniczych i różne wartości opisanego wcześniej „wskaźnika potencjału demokratycznego w planowaniu przestrzennym” (Wrocław, Kunice, Zawonia, Zielona Góra, Czerwieńsk, Nowogród Bobrzański, Opole, Kamiennik, Branice, Gdańsk, Starogard Gdański, Żukowo, Olsztyn, Gietrzwałd, Elbląg, Białystok, Narew, Zabłudów) wykazały, że większość samorządów podejmuje różne dodatkowe działania z zakresu komunikacji społecznej, poszerzając tym samym sferę półformalną. Zwykle nie są to jednak nowe formy komunikacji, a jedynie zwielokrotnione kanały ustawowe, np. dodatkowe ogłoszenia w gazetach, pogłębiona współpraca z radami dzielnic i osiedli, dodatkowe spotkania w urzędzie. Ich skuteczność bywa różna, ale trzeba przyznać, że już samo pojawienie się tego rodzaju inicjatyw świadczy o zmieniającej się kulturze planistycznej – władze samorządowe mają świadomość potrzeby współpracy z mieszkańcami i próbują uzupełniać procedury ustawowe o działania zwiększające przystępność i przejrzystość procesów decyzyjnych (**Damurski 2015a**).

Paradygmat komunikacji społecznej w dyskursie politycznym

Opisane w poprzednich rozdziałach zmiany w sposobie funkcjonowania administracji publicznej, w tym jej zwiększająca się otwartość, gotowość do współpracy z wieloma interesariuszami ściśle współgrają z przemianami zachodzącymi w sferze szeroko rozumianej polityki publicznej, dlatego w swoich ostatnich publikacjach (**Damurski 2016b, Damurski 2016d, Damurski, Oleksy 2017b?**) podjąłem wątek

planowania komunikacyjnego sytuując go w szerszym kontekście dyskursu politycznego. W tej części autoreferatu przedstawiam najważniejsze wątki tego wywodu.

Planowanie komunikacyjne a nowe zarządzanie publiczne

We współczesnej administracji publicznej można wyróżnić dwa modele mentalne zarządzania. Pierwszy to model tradycyjny, w którym dominuje racjonalność instrumentalna nastawiona na skuteczność. Jego głównym założeniem jest dążenie do osiągnięcia celów wyznaczonych arbitralnie przez władzę i opiera się na koncepcji biurokracji o układzie hierarchicznym, z centralnym sterowaniem, a udział w podejmowaniu decyzji biorą tylko ci, którzy mają role przypisane prawem. Z kolei w modelu komunikacyjnym (współpracującym) mowa jest o racjonalności komunikacyjnej nastawionej na porozumienie. Polega ona na ocenie i wyborze celów, które uwzględniają wartości i oczekiwania grup społecznych. W zarządzaniu komunikacyjnym organizacja ma układ horyzontalny, dominuje w niej sterowanie rozproszone, a granice instytucji są otwarte na współpracę z różnymi aktorami.

Idea planowania opartego na komunikacji wypływa ze społecznej istoty planowania przestrzennego i wpisuje się w szerszy nurt przemian w administracji publicznej, polegający właśnie na przechodzeniu od modelu tradycyjnego do komunikacyjnego. Z grubsza można przyjąć, że proces ten odpowiada transformacji rządu (*governing*) w zarządzanie (*governance*), odchodzeniu od regulacji (centralizacji procesów decyzyjnych) na rzecz deregulacji (decentralizacji).

Funkcjonująca od ponad dwóch dekad teoria planowania komunikacyjnego (*communicative planning theory*, CPT) zakłada, że planowanie musi być przedsięwzięciem otwartym, partycypacyjnym, angażującym szeroki zakres zainteresowanych grup, zorientowanym społecznie, poszukującym sprawiedliwych rozwiązań dotyczących przestrzeni, infrastruktury i usług publicznych, realizowanym na drodze konsensusu społecznego. W tym ujęciu plan jako taki staje się raczej produktem interakcji różnych zainteresowanych stron niż wynikiem pracy wąskiej grupy ekspertów-planistów.

Jednocześnie planowanie przestrzenne w Europie musi odnajdywać się w rzeczywistości dyktowanej przez trendy neoliberalne. Nowe zarządzanie publiczne (*new public management*, NPM) promuje uniwersalny model zarządzania, zgodnie z którym racjonalność rynkowa może działać w sferze publicznej równie skutecznie jak w sektorze prywatnym. Neoliberalizm oznacza więc prywatyzację, liberalizację i wprowadzanie kryteriów ekonomicznych do sektorów tradycyjnie zarządzanych przez państwo, co skutkuje zawężeniem debaty publicznej w tym sensie, że efektywność ekonomiczna ma pozycję nadrzędną względem wszystkich innych argumentów.

Dychotomia CPT-NPM, choć jest oczywistym uproszczeniem, pozwala uporządkować najważniejsze trendy w rozwoju współczesnej administracji publicznej. Można powiedzieć, że CPT uformowało (przynajmniej na Zachodzie) w ostatnich dziesięcioleciach ideały planistów, ich wartości i postawy zawodowe, ze szczególnym uwzględnieniem idei dialogu i demokracji deliberatywnej. Jednak NPM miało w tym czasie istotny wpływ na sektor publiczny, zmieniając biurokrację planistyczną wielu krajów zgodnie z zasadami konkurencyjności, rynkowości i odpowiedzialności ekonomicznej. W istocie więc siły społeczne oddziałujące na planistów mają przeciwstawne kierunki – są wyrazem z jednej strony dążenia do realizacji ideałów dialogu, a z drugiej oczekiwań odnośnie do efektywności ekonomicznej zgodnej z duchem *realpolitik*. Powoduje to istotny konflikt wartości w pracy planisty przestrzennego (Damurski 2016b, por. Damurski 2012a, Damurski 2012b).

Krytyka planowania komunikacyjnego

Krytyczne spojrzenie na procesy komunikacji społecznej w planowaniu przestrzennym ma wiele źródeł, a opisane wyżej nowe zarządzanie publiczne jest tylko jednym z nich. Przede wszystkim partycypację społeczną można uznać za czynnik deprecjonujący urbanistykę i planowanie przestrzenne. Czy nie jest tak, że wyposażony w odpowiednie narzędzia i wiedzę urbanista powinien być w stanie uwzględnić potrzeby mieszkańców bez odwoływania się do debaty publicznej? Pogląd ten wydaje się jednak

nieuzasadniony, wszak planiści przestrzenni z uwagi na opisaną wcześniej pozycję w procesie podejmowania decyzji przestrzennych są w szczególności predysponowani do tego, by inicjować i animować współpracę władz samorządowych i społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji przestrzennych.

Krytycy podejścia partycypacyjnego wskazują również, że za planowanie miast odpowiedzialne jest dziś tak wiele instytucji i organizacji (m.in. samorządy, przedsiębiorstwa prywatne, organizacje pozarządowe, grupy obywatelskie), że poszerzanie tego procesu o dodatkowe formy partycypacji społecznej jest niepotrzebne. Wielość instytucji planistycznych i fragmentacja ich kompetencji w duchu deregulacji prowadzi do rozproszenia procesu podejmowania decyzji i przybliża go do użytkowników przestrzeni. Trudno nie zgodzić się z tym argumentem, choć trzeba również dostrzec negatywne aspekty owego rozproszenia: partycypacja społeczna odbywa się na zasadzie zapraszania wybranych organizacji przez główne siły działające w danym miejscu. Częstym efektem tej selektywnej partycypacji jest planowanie realizujące potrzeby i aspiracje nielicznych, elitarnych grup, podczas gdy pozostałe są nieobecne i wykluczone z procesu projektowego (**Damurski 2016b**).

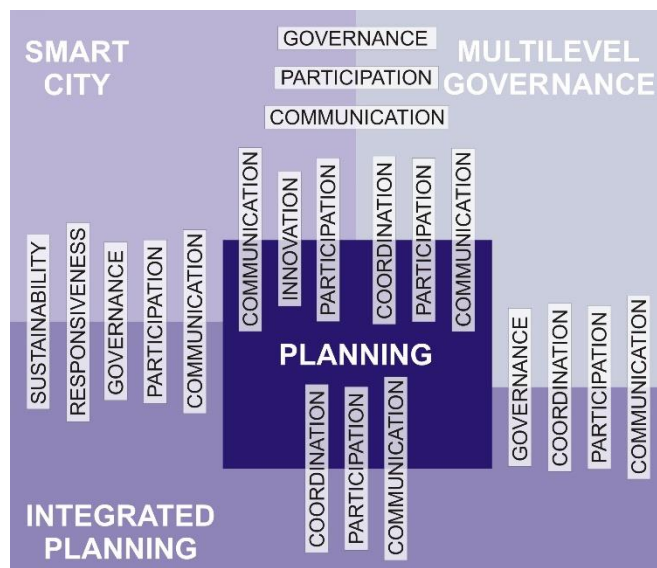
Wreszcie inni stwierdzają, że w partycypacja społeczna to pusta koncepcja, proces bez zawartości, przeniknięty romantyczną tęsknotą za równoprawnym włączeniem wszystkich w proces podejmowania decyzji. Wyraźna rozbieżność między formą procesu projektowego (który jest w istocie partycypacyjny) a rzeczywistymi intencjami jego uczestników (którzy niekoniecznie są zainteresowani zaangażowaniem dużej liczby aktorów) może prowadzić do wniosku, że wypracowany w ten sposób konsensus nie przynosi realnej zmiany ani w zakresie planowania, ani społeczeństwa.

Jednak zwolennicy podejścia partycypacyjnego uznają tego rodzaju zarzuty za wynik nieporozumienia. W ich ocenie partycypacja społeczna ma być narzędziem praktycznym, które nie szuka konsensusu jako takiego, ale raczej wzajemnego zrozumienia i upodmiotowienia wszystkich aktorów procesu planistycznego. Argumentują oni, że podejście to nie zmienia stosunków władzy na poziomie systemowym, ale za to oferuje efektywne techniki służące komunikacji społecznej. Ta wartość dodana przynosi w pewnym sensie koniec tradycyjnej polityki miejskiej. Włączenie szerokiego grona mieszkańców i użytkowników przestrzeni w proces podejmowania decyzji jest bowiem najlepszym sposobem rozwiązywania złożonych, wielowymiarowych problemów i przyczynia się do budowania silnych społeczności miejskich (*empowered urban communities*), a tym samym niweluje w pewnym sensie potrzebę odgórnego zarządzania sprawami publicznymi (Damurski, Oleksy 2017b?).

Rola komunikacji społecznej w polityce terytorialnej UE

Niezależnie od przytoczonych tu dyskusji teoretycznych paradygmat planowania komunikacyjnego i partycypacyjnego (bo tak należałoby go nazwać) pozostaje istotnym punktem odniesienia dla współczesnej polityki publicznej. Moje badania z ostatnich lat (**Damurski 2016d**, Damurski, Oleksy 2017b?) wskazują, że komunikacja i partycypacja społeczna są wyraźnie widoczne w dokumentach polityki terytorialnej w Europie.

Analiza dyskursu politycznego przeprowadzona na próbie 10 kluczowych dokumentów strategicznych UE odnoszących się do przestrzeni pozwoliła mi na wyróżnienie 3 zasadniczych nurtów planowania miejskiego: inteligentne miasto (*smart city*), planowanie zintegrowane (*integrated planning*) oraz zarządzanie wielopoziomowe (*multilevel governance*). W każdym z nich dostrzegalne są wątki partycypacyjno-komunikacyjne, choć oczywiście w różnym natężeniu i w różnych proporcjach. Badania te doprowadziły do wypracowania aksjologicznej siatki pojęciowej, a raczej patchworku koncepcyjnego współczesnego planowania przestrzennego (**Ryc. 5**).



Ryc. 5. Patchwork koncepcyjny współczesnego planowania przestrzennego wynikający z analizy dyskursu aktualnej polityki terytorialnej Unii Europejskiej. Pola różnych kolorów reprezentują główne nurty współczesnego planowania przestrzennego (inteligentne miasto, planowanie zintegrowane, zarządzanie wielopoziomowe), a białe pasy oznaczają szwy łączące poszczególne części patchworku (powiązania koncepcyjne, wspólne pojęcia).

Źródło: opracowanie własne (por. [Damurski 2016d](#), s. 48).

Jego szwy to pojęcia łączące wybrane nurty, wśród których paradygmat komunikacyjny i związane z nim wartości pełni rolę wiodącą (pojawia się na styku wszystkich nurtów). Oczywiście patchwork obrazuje jedynie teoretyczne powiązania występujące w dyskursie politycznym i niekoniecznie ma przełożenie na praktykę projektową.

E-planowanie i e-partycypacja

Obserwowany od 20 lat dynamiczny rozwój technologii telekomunikacyjnych i towarzyszący mu stały wzrost liczby użytkowników internetu dają impuls do wprowadzania nowych form kontaktu i współpracy między władzami różnych szczebli a obywatelami, wpływając tym samym na sposób funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Jeszcze niedawno – na przełomie XX i XXI wieku – internet pełnił w odniesieniu do szeroko rozumianej sfery politycznej jedynie rolę informacyjną: był źródłem wiedzy dla mieszkańców na temat lokalizacji poszczególnych jednostek administracji, ich struktury organizacyjnej, kompetencji i bieżących zadań. Później zaczęto stopniowo wprowadzać możliwość załatwienia niektórych spraw urzędowych online, a dziś informatyzacja i rozwój e-administracji jest jednym z priorytetów współczesnych państw, regionów i miast. Nowe technologie będą w coraz większym stopniu kształtować przyszłość miast, oferując innowacyjne formy partycypacji społecznej, umożliwiając dostęp do informacji i stymulując dialog, w którym zarówno mieszkańcy jak i przedstawiciele administracji będą się nieustannie uczyć od siebie ([Damurski 2016b](#)).

Planowanie przestrzenne, będące domeną administracji publicznej i służące podejmowaniu decyzji publicznych, również podlega digitalizacji. Skoro więc mówimy o e-administracji, możemy również mówić o e-planowaniu (*e-planning*). Najogólniej rzecz ujmując, e-planowanie to proces wspomagany systemami informatycznymi, którego nadrzędnym celem jest zapewnienie przepływu informacji pomiędzy użytkownikami środowiska a ośrodkiem decyzyjnym pełniącym funkcje planistyczne, z zachowaniem zasady równoprawności zainteresowanych stron w podejmowaniu decyzji przestrzennych. Termin e-planowanie jest zatem próbą ujęcia i opisu relacji między technologiami

informacyjnymi a gospodarką przestrzenną, choć jednocześnie zwiastuje nową filozofię projektowania, zakładającą ścisły związek telekomunikacji z procesem podejmowania decyzji przestrzennych. Obserwowane obecnie *in statu nascendi* zmiany w podejściu do planowania miast niewątpliwie torują drogę nowym standardom w technice zapisu planistycznego, w sposobie konstruowania dokumentów planistycznych i wreszcie w komunikowaniu zagadnień planistycznych społeczeństwu (**Damurski 2016b**).

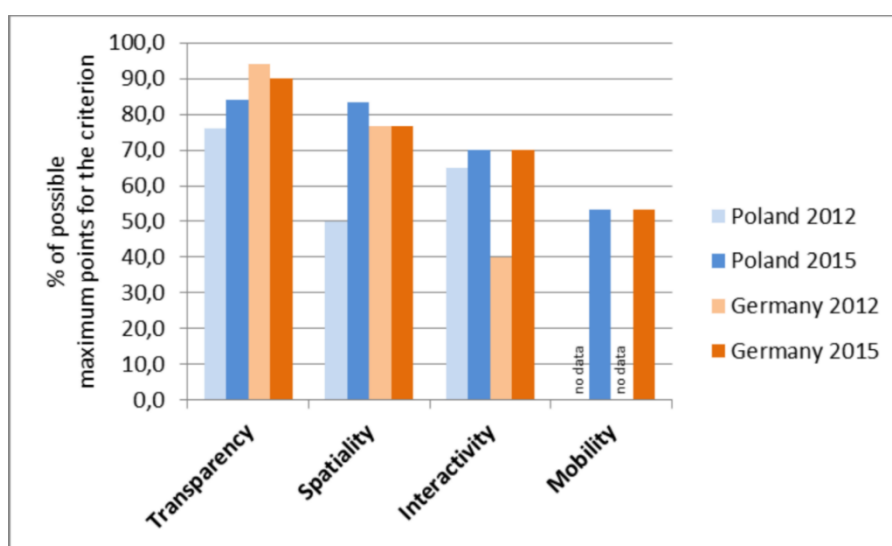
Istotnym składnikiem e-planowania jest oczywiście e-partycypacja, czyli proces umożliwiający udział różnych aktorów w podejmowaniu decyzji planistycznych za pomocą Internetu i wszelkich dostępnych technologii telekomunikacyjnych. Z uwagi na swoją innowacyjność i żywiołowość proces ten wymaga usystematyzowania i wypracowania adekwatnych metod badawczych.

Nowe zjawiska – nowe metody

W jaki sposób mierzyć rozwój narzędzi e-partycypacji związanych z planowaniem przestrzennym? Jakie funkcje powinny oferować, by spełniać rosnące oczekiwania użytkowników? Jakie elementy są konieczne, by spełnić wymogi prawne? Jak oceniać stopień zaawansowania różnych systemów planistycznych w zakresie e-partycypacji? Odpowiedzi na te pytania poszukiwałem w kilku publikacjach.

Zaproponowany przeze mnie schemat badania narzędzi e-partycypacji przyjmuje perspektywę użytkownika-internauta zainteresowanego sprawami zagospodarowania przestrzennego, który korzystając z oficjalnych stron internetowych swojego miasta próbuje dowiedzieć się jak najwięcej o planowanych działaniach władz w określonym miejscu. Metoda ta pierwotnie obejmowała trzy kryteria analizy: „przejrzystość” (*transparency*), „przestrzenność” (*spatiality*) i „interaktywność” (*interactivity*), a w kolejnych latach została rozwinięta i uzupełniona o kryterium „mobilności” (*mobility*) (**Damurski 2016a**), co pozwoliło na wszechstronny opis zmian zachodzących w praktyce e-partycypacji w planowaniu przestrzennym.

Wyniki badań przeprowadzonych tą techniką w 5 dużych miastach w Polsce (Warszawie, Krakowie, Łodzi, Wrocławiu i Poznaniu) i w Niemczech (Berlinie, Hamburgu, Monachium, Stuttgartcie i Düsseldorfie) w latach 2012-2015 wskazują, że samorządy lokalne stale rozwijają usługi e-partycypacji. W zakresie „przejrzystości”, „przestrzenności” i „interaktywności” wskaźniki generalnie rosną, zaś poziom „mobilności” pozostaje stosunkowo niski (**Ryc. 6**).



Ryc. 6. Końcowe wyniki badania narzędzi e-partycypacji w dużych miastach w Polsce i w Niemczech w zakresie 4 kryteriów: „przejrzystości”, „przestrzenności”, „interaktywności” i „mobilności”.

Źródło: opracowanie własne (**Damurski 2016a, s. 49**)

Formalne procedury planistyczne są zatem stale wzbogacane o nowe formy komunikacji, dostosowane do zmieniających się potrzeb użytkowników. Rozwój ten następuje w Polsce i w Niemczech w podobny sposób (co jest oczywiście do pewnego stopnia pochodną podobieństwa systemów planistycznych), pomimo istotnych różnic w historii, w kulturze politycznej, kapitale społecznym, dostępie do wysokich technologii etc. Jednocześnie trudno wykazać istnienie jakichś „narodowych standardów” w zakresie e-partycypacji w planowaniu przestrzennym – każde z badanych miast wprowadza i rozwija funkcjonalności *online* na własną rękę, często stosując nowatorskie, eksperymentalne metody (**Damurski 2016a**). Nie oznacza to jednak, że takich standardów nie można wypracować.

W poszukiwaniu standardu e-partycypacji w planowaniu przestrzennym

Opisany wyżej schemat badania narzędzi e-partycypacji z perspektywy użytkownika został przez mnie w ostatnim czasie dostosowany do specyfiki mniejszych miejscowości (**Damurski, Krupska 2016c**). Przyjmując celowy dobór próby, uwzględniający poziom informatyzacji urzędów, odsetek gospodarstw domowych z dostępem do internetu oraz liczbę planów miejscowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wytypowano 6 gmin, w których przeprowadzono dogłębną analizę sposobu udostępniania informacji planistycznych *online*. Wybrane miejscowości cechują się stosunkowo małą liczbą ludności, a ich lokalizacja jest bardzo zróżnicowana – od nadmorskich kurortów (Rewal), poprzez struktury typowo podmiejskie (Miedziana Góra k. Kielc, Kunice k. Legnicy, Słupno k. Płocka, Biała Podlaska gmina wiejska k. miasta Biała Podlaska), po gminy położone peryferyjne względem dużych miast (Wielowieś). Wszystko to sprawia, że wytypowana próba stanowi stosunkowo dobrą reprezentację gmin w skali Polski i daje przeciwwagę dla wcześniejszych badań skoncentrowanych na dużych miastach.

Badanie umożliwiło wypracowanie 3 standardów e-partycypacji w planowaniu przestrzennym:

- minimalnego (wynikającego z obowiązującego prawa),
- powszechnego (typowego dla badanych gmin),
- prospektywnego (którego można się spodziewać w niedalekiej przyszłości).

Standardy są ze sobą powiązane kaskadowo, tj. standard powszechny zawiera w sobie standard minimalny rozbudowany o dodatkowe funkcje ułatwiające dostęp do informacji planistycznych, a standard prospektywny zawiera w sobie standard powszechny uzupełniony o nowoczesne formy prezentacji planów miejscowych. Każdy z nich opisano przy pomocy 7 kryteriów: układ treści, słowniczek, składanie wniosków i uwag, sposób publikacji uchwał, forma rysunku, powiązanie między rysunkiem a uchwałą, formy komunikacji z urzędem.

Proponowane standardy w zakresie e-partycypacji w procesie planowania przestrzennego mają zarówno walor poznawczy (pozwalają opisywać poziom zaawansowania narzędzi komunikacji on-line), jak i operacyjny (umożliwiają wskazywanie pożądanych kierunków rozwoju w polityce komunikacyjnej samorządów lokalnych). Nie są to oczywiście standardy uniwersalne, ze względu na skąpość próby badawczej nie mogą być uznane za reprezentatywne dla ogółu gmin w Polsce. Przyjęta metoda badań oferuje jednak pewien całościowy schemat myślenia o e-partycypacji społecznej, obejmujący obowiązujące prawo, praktykę samorządową oraz technologie komunikacyjne (**Damurski, Krupska 2016c**).

Komunikacja społeczna w praktyce planistycznej

Teoretyczną wiedzę na temat komunikacji i partycypacji społecznej wypracowaną w toku badań naukowych staram się na różne sposoby odnosić do praktyki projektowej. W tej części autoreferatu prezentuję trzy płaszczyzny takich odniesień: kulturę planistyczną, komunikację w procesach *multilevel governance* oraz poszerzony program partycypacji społecznej.

Kultura planistyczna w Polsce

Kultura planistyczna to suma wartości, postaw, zasad, standardów i przekonań pojedynczych planistów i instytucji planistycznych. Można przyjąć, że składa się na nią pięć komponentów: wartości i postawy,

zasady i standardy, praktyki (sposoby działania), aktorzy i interakcje, kontekst instytucjonalny i system planowania. Wszystkie one pozostają w ścisłym związku z komunikacją społeczną, która jest immanentną cechą każdej kultury (**Damurski 2015b**).

Kultura planistyczna w Polsce zazwyczaj oceniana jest bardzo nisko. Według większości autorów autorytarna władza samorządowa nie przestrzega zasad kulturalnej i etycznej komunikacji społecznej, a mieszkańcy rzadko mogą wpływać na proces podejmowania decyzji przestrzennych. Choć istnieją liczne formy partycypacji politycznej, a rozwiązania instytucjonalne nie tworzą barier w zabieraniu głosu przez mieszkańców, to możliwości przełożenia się tego głosu na zmiany w lokalnej polityce pozostają niewielkie.

Przeprowadzona przeze mnie w roku 2013 analiza wybranych komponentów komunikacji społecznej na próbie 18 gmin o zróżnicowanej charakterystyce osadniczej i różnych wartościach „wskaźnika potencjału demokratycznego w planowaniu przestrzennym” (Wrocław, Kunice, Zawonia, Zielona Góra, Czerwieńsk, Nowogród Bobrzański, Opole, Kamiennik, Branice, Gdańsk, Starogard Gdański, Żukowo, Olsztyn, Gietrzwałd, Elbląg, Białystok, Narew, Zabłudów) wskazuje jednak, że kultura planistyczna ma istotny potencjał do nawiązania trwałego dialogu i partnerstwa między władzami samorządowymi a innymi aktorami zaangażowanymi w proces planowania przestrzennego. Wśród samorządowców widoczna jest otwartość na wymianę informacji i gotowość do współpracy. Może to do pewnego stopnia świadczyć o odchodzeniu od tradycyjnego modelu mentalnego w administracji publicznej w stronę modelu komunikacyjnego, który promuje sieciowe procesy podejmowania decyzji (**Damurski 2015b**).

Komunikacja społeczna w procesach *multilevel governance*

Wzrastająca złożoność procesów decyzyjnych zmusza samorzady do poszukiwania nowych, skuteczniejszych i bardziej przejrzystych sposobów opracowania i wdrażania polityki rozwoju. Jednym z nich jest *multilevel governance* (zarządzanie wielopoziomowe, wieloszczeblowe), oferujące nowe możliwości współpracy między regionami, miastami i innymi obszarami w różnych skalach, tak aby mogły one efektywnie odpowiadać na wyzwania stojące dziś przed administracją publiczną. Istotne znaczenie ma przy tym terytorialny wymiar zarządzania, które umożliwiając współpracę różnych instytucji, prowadzi do usprawnienia procesu podejmowania decyzji przestrzennych.

Przeprowadzone w 2015 roku wywiady z uczestnikami projektu „Studium spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym”, reprezentującymi wszystkie trzy poziomy jednostek samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) posłużyły mi do wskazania najważniejszych wyzwań stojących przed instytucjami realizującymi projekty w formule *multilevel governance*. Są to: podział zadań, obieg informacji, zaufanie i partycypacja społeczna (**Damurski, Polak 2017a**). Analiza tych zjawisk w projekcie Studium wskazuje, że organizacja procesów *multilevel governance* wymaga następujących działań w zakresie komunikacji społecznej:

- 1) wzmocnienie pozycji koordynatora całego projektu, który nie tylko zarządza realizacją zadań, ale jest również odpowiedzialny za jakość i skuteczność komunikacji między wszystkimi uczestnikami; to właśnie koordynator powinien czuwać nad przejrzystością procesów decyzyjnych;
- 2) promocja projektu na potrzeby partycypacji społecznej. Z uwagi na wysoki stopień złożoności projektów typu *multilevel governance* realizacja postulatów partycypacji społecznej nastrocza wiele trudności. Podstawowym warunkiem skutecznego włączenia społeczeństwa w proces decyzyjny jest promocja – bez odpowiednio rozpowszechnionej informacji o projekcie nie można liczyć na szerszy udział społeczności;
- 3) dbałość o szybki obieg informacji nie tylko między instytucjami, ale również wewnątrz instytucji (zwłaszcza na linii kierownik–podwładni). Istotne wydaje się tu rozróżnienie na komunikację formalną, półformalną i nieformalną. Ten pierwszy rodzaj wydłuża czas potrzebny na podjęcie

decyzji, podczas gdy relacje partnerskie skracają go, sprzyjając jednocześnie wypracowaniu lepszych merytorycznie rozwiązań;

- 4) elastyczność w podziale zadań. Regulowany ustawowo podział kompetencji między instytucjami w praktyce bywa różnie interpretowany, co prowadzi do niejasności, a nawet konfliktów między poszczególnymi typami jednostek samorządu terytorialnego. Bezpośrednie kontakty, spotkania robocze, warsztaty i bieżąca wymiana danych w ramach projektów *multilevel governance* mogą przyczynić się do zniwelowania tych antagonizmów. Zasady współpracy i podział zadań między uczestników projektu muszą być od samego początku jasno określone, ale jednocześnie powinny zapewnić odpowiednią elastyczność tak, aby można było je dostosowywać do potrzeb uczestników w trakcie trwania projektu.

Przykład „Studium...” pokazuje, że *multilevel governance* rzeczywiście promuje wartości dialogu i partnerstwa na wszystkich etapach projektu, począwszy od ustalenia zakresu prac i podziału obowiązków, poprzez realizację aż po opracowanie wyników końcowych. Tym samym *multilevel governance* pozwala przełamać sztywny, hierarchiczny, sformalizowany układ władzy i uzupełnić go komunikacją bezpośrednią oraz relacjami o charakterze sieciowym, horyzontalnym (Damurski, Polak 2017a).

Poszerzony program partycypacji społecznej

W ramach wspomnianego wcześniej projektu badawczego p.t. „Komunikacja społeczna w procesie planowania przestrzennego. Próba przedefiniowania roli urbanisty w procesie podejmowania decyzji przestrzennych” opracowałem poszerzony program partycypacji społecznej, którego zasadniczym celem było zwiększenie zaangażowania mieszkańców w proces planowania przestrzennego. Pilotażowy program przeprowadzono w gminie Nowogród Bobrzański (woj. lubuskie) w latach 2014–2015 metodą *action research*, czyli badanie poprzez działanie (zob. Ryc. 7).



Ryc. 7. Jedno ze spotkań w Urzędzie Miejskim w Nowogrodzie Bobrzańskim w ramach poszerzonego programu partycypacji społecznej.

Źródło: opracowanie własne (Damurski 2015c, s. 19). Fot. Ł. Damurski.

Realizacja programu pokazała, że zmiana podejścia do procedur demokratycznych na poziomie lokalnym z formalnego na półformalne może przynieść dobre efekty dla władz i społeczności lokalnej, nawet bez dużych nakładów finansowych i przy bardzo skromnym zakresie działań. Najważniejsze sukcesy programu można streścić w kilku punktach.

- 1) Dodatkowe, niewymagane ustawowo działania z zakresu komunikacji i partycypacji społecznej (plakaty i ulotki kolportowane w miejscu opracowania projektu) umożliwiły skuteczne dotarcie do interesariuszy (w tym zwłaszcza mieszkańców), wprowadziły

również do praktyki samorządowej nowy sposób informowania mieszkańców o działaniach władz.

- 2) Działania wyprzedzające w stosunku do procedur ustawowych zwiększyły zainteresowanie sprawami publicznymi, podniosły poziom wiedzy na temat planowania przestrzennego i pozwoliły włączyć większą liczbę mieszkańców w proces podejmowania decyzji przestrzennych.
- 3) Dodatkowe spotkania umożliwiły naświetlenie utajonych konfliktów dotyczących przestrzeni i przybliżyły strony do ich rozwiązania; pozwoliły również sprostować informacje przekazywane „pocztą pantoflową” wśród mieszkańców.
- 4) Poszerzony program partycypacji społecznej wzbogacił doświadczenie społeczności lokalnej i władz samorządowych w zakresie demokracji bezpośredniej (prowadzenie dyskusji, udział w dyskusji, artykułowanie własnych potrzeb).
- 5) Program w zaproponowanym kształcie nie wymagał dużych nakładów finansowych i czasowych, przynosząc relatywnie dobre efekty dla społeczności lokalnej i władz samorządowych.

Realizacja programu pozwoliła również wskazać obszary wymagające szczególnej uwagi przy organizacji tego rodzaju inicjatyw. Są to przede wszystkim: zawężanie półformalnej partycypacji społecznej do najprostszyc form komunikacji; ograniczony kontakt z projektantami zatrudnianymi przez urząd na drodze zleceń zewnętrznych, którzy nie są skłonni do podejmowania dodatkowych działań z zakresu partycypacji społecznej z uwagi na potencjalne trudności w dotrzymaniu terminów swoich umów; nadmierna aktywność niektórych działaczy społecznych forsujących w trakcie spotkań tematy mało istotne dla mieszkańców i dla meritum planu (**Damurski 2015c**, Damurski 2017c?).

Synteza: dwa scenariusze rozwoju planowania w XXI w.

Planowanie przestrzenne zmienia się, dopasowując do potrzeb rozwijającej się cywilizacji. Różnorodne nurty planowania łączą się w jedną rzekę, której meandrowanie zależy od przebiegu szerszych zjawisk gospodarczych, społecznych i technologicznych.

Przemiany w planowaniu przestrzennym dotyczą przede wszystkim całościowego spojrzenia na procesy rozwoju, partycypacji społecznej uwzględniającej wielu aktorów funkcjonujących w danej przestrzeni, strategicznego i terytorialnego zarazem podejścia do konstruowania celów rozwojowych, wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Wyłaniające się dziś re-planowanie (jako suma zrewidowanych podejść do planowania miast) próbuje odpowiadać na aktualne wyzwania urbanizacji we wszystkich jej przejawach: odchodzi od podejścia ilościowego na rzecz jakości życia i atrakcyjności przestrzeni, dąży do zagospodarowania opuszczonych i zdegradowanych obszarów miasta, zarządza procesami rozlewania i kurczenia się, dba o konkurencyjność oferty miasta, zapewnia mieszkańcom stały dostęp do informacji na temat przestrzeni i umożliwia im czynny udział w procesach podejmowania decyzji.

Nagromadzona w toku wieloletnich badań wiedza na temat komunikacji i partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym doprowadziła mnie do syntezy tego zagadnienia w kontekście szerszych procesów cywilizacyjnych. W swojej niedawnej monografii (**Damurski 2016b**) postawiłem kilka kluczowych pytań o przyszłość planowania w najbliższych dziesięcioleciach. Jak będzie miasto planowane w sposób ponowoczesny? Czy będzie zrównoważone ekologicznie, zarządzane demokratycznie, inteligentne technologicznie? Dziś nie znamy odpowiedzi na te pytania, jednak nowe nurty planowania można ekstrapolować za pomocą skrajnych scenariuszy. Nie są to scenariusze oceniające (np. pozytywne i negatywne, optymistyczne i pesymistyczne), lecz po prostu skrajne, w myśl zasady, że miasto jako żywy system cechuje się ekwifinalnością rozwoju (stan końcowy układu bywa osiągnany różnymi drogami przy różnych warunkach początkowych).

Scenariusz 1: Procesy planowania będą coraz bardziej uspołecznione, decyzje przestrzenne będą podejmowane na coraz niższych szczeblach administracji, co będzie sprzyjać upodmiotowieniu społeczności terytorialnych. Dzięki respektowaniu sieciowej struktury powiązań społecznych i gospodarczych w mieście i poza miastem planowanie będzie traktowało równorzędnie wszystkich aktorów zainteresowanych szeroko rozumianym rozwojem. Potrzeby w zakresie zagospodarowania przestrzeni będą definiowane na drodze dyskusji i współpracy. Jednocześnie brak możliwości koordynowania tak rozproszonych decyzji będzie skutkowało fragmentacją przestrzeni, konfliktami (a nawet paraliżem) w przypadku realizacji dużych inwestycji publicznych, a brak spójności w rozwoju poszczególnych terytoriów doprowadzi do chaosu przestrzennego.

Scenariusz 2: Upowszechnienie nowego sposobu myślenia o mieście doprowadzi do ustrukturyzowania dotychczasowych praktyk zarządzania strategicznego, wielopoziomowego, inteligentnego i komunikacyjnego. Nowe, zrjonalizowane i elastyczne zarazem procedury usprawnią proces podejmowania decyzji przestrzennych z poszanowaniem zasad demokracji i partycypacji społecznej, a innowacyjne technologie i organizacja będą sprzyjały czytelnemu podziałowi zadań, koordynacji działań różnych instytucji poprzez niwelowanie konfliktów i nakładających się kompetencji. Rozwój cywilizacji będzie w sposób mierzalny i obiektywny uwzględniany w procesie planistycznym. Jednak nadmierna automatyzacja procesu podejmowania decyzji sprawi, że zatraci się pierwotny, ludzki wymiar planowania, które wyrosło na gruncie sprzeciwu wobec dominacji maszyn (wówczas jeszcze parowych) i kapitalizmu nad człowiekiem, jego wolnością i prawem do samostanowienia (**Damurski 2016b**).

Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

Jak wspomniałem we Wprowadzeniu, po otrzymaniu stopnia doktora w 2006 roku rozwinąłem równolegle kilka wątków badawczych (zob. **Ryc. 1**). Oprócz opisanej w autoreferacie komunikacji i partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym na uwagę zasługują jeszcze trzy obszary mojej działalności naukowo-badawczej: wizerunek miejsca, lokalne centra usługowe i urbanizacja. Każdemu z nich poświęciłem kilka publikacji (zob. dane bibliograficzne zamieszczone w wykazie dorobku habilitacyjnego). Poniżej prezentuję ogólną charakterystykę każdego wątku.

Moje zainteresowanie wizerunkiem miejsca sięga roku 2007, kiedy to wraz z prof. E. Bagińskim zrealizowałem obszerny projekt badawczy „Wizerunek Wrocławia”, którego efektem była monografia pod tym samym tytułem. Obserwacja miasta w okresie intensywnych przemian przestrzennych, w tym badanie opinii o mieście pozwala na wskazanie najważniejszych komponentów wizerunku i tożsamości miejsca. Chcąc zachować ciągłość moich poszukiwań badawczych na tym polu w 2017 roku zorganizowałem krajową konferencję naukową p.t. „Wrocław: wizerunek miasta 2017”, na której wygłoszono 40 prezentacji. Duża część referatów będzie opublikowana w najbliższym czasie w czasopiśmie „Architectus” (wydanie pod moją redakcją) i „Architektura Krajobrazu”.

W wątku lokalnych centrów usługowych od kilku lat prowadzę projekty badawcze o różnym charakterze: zarówno teoretycznym (aktualny grant NCN pod moim kierunkiem p.t. „Model lokalnego centrum usługowego jako narzędzie kształtowania spójności terytorialnej obszarów miejskich” 2016-2019) jak i aplikacyjnym, dedykowanym praktykom polityki przestrzennej („Wytoczne dla lokalizacji węzłów usługowych na terenie powiatu wrocławskiego” – projekt pilotażowy w ramach Studium spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym 2014-2015). Efektem tych prac będzie monografia naukowa pod moją redakcją, której publikację przewiduję na rok 2019.

Wątek związany z urbanizacją jest kontynuacją mojej rozprawy doktorskiej („Miasta Dolnego Śląska po II wojnie światowej (zasiedlanie, stabilizacja, integracja)” 2006) i w ostatnim czasie zaowocował publikacją autorskiej monografii p.t. „Re-miasto: scenariusze rozwoju urbanizacji w XXI wieku” (Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2016).

Podpis habilitanta

.....
Łukasz Damurski