

WSTĘP

Żywiotowe i chaotyczne procesy urbanizacji w Polsce nasiliły się szczególnie po roku 1993. Przyczyniła się do tego nieprzemyślana liberalizacja w sferze gospodarowania przestrzenią, której wyrazem była nowa *Ustawa o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym* znosząca obowiązek planowania miejscowego i jednocześnie uchylająca wcześniej opracowane regulacyjne plany ogólne, będące podstawą decyzji lokalizacyjnych. Obecnie skumulowane skutki chaosu przestrzennego coraz silniej uwidaczniają się w szeroko rozumianych kosztach ekonomicznych i społecznych ponoszonych przez mieszkańców i sferę biznesową. Zagrożenia, które sygnalizowali urbaniści i planiści przestrzeni, nie docierały tak długo do decydentów, inwestorów oraz właścicieli nieruchomości, jak długo koszty te miały marginalne znaczenie dla indywidualnego odbiorcy i ujawniały się z dużym opóźnieniem.

Natomiast, co wymaga szczególnego podkreślenia, zyski (korzyści) z chaosu mają to do siebie, że pojawiają się w krótkim okresie, dotyczą tylko niewielkiej grupy inwestorów oraz mają typowy charakter renty pierwszeństwa, którą uzyskują pierwsi inwestorzy. Terytorialna niekontrolowana i chaotyczna ekspansja procesów budowlanych sprawia, że początkowa korzystna relacja między beneficjentami a jednostkami obciążanymi kosztami zmienia się coraz bardziej na niekorzyść wszystkich, bez wyjątku, uczestników chaotycznego procesu inwestycyjnego, aż do wywołania kryzysu i kosztów, które dotyczą także biernych aktorów życia społecznego. Polska bez przeprowadzenia istotnych reform wydaje się krajem, który konsekwentnie zmierza do takiego strukturalnego stanu kryzysowego.

Obecna skala negatywnych efektów zewnętrznych przerzucana na słabszych interesariuszy procesów urbanizacyjnych sprawia, że społeczności lokalne zaczynają coraz bardziej je odczuwać, a odpowiedzią są coraz silniej wypowiedające się w tej kwestii tzw. ruchy miejskie. Zaostrzają się na tym tle różnego typu społeczne konflikty, w tym instytucjonalne o charakterze lokalnym (wewnątrzgminnym), angażujące zwłaszcza samorządowe organy władzy i administracji.

Pomimo dramatycznego stanu ładu przestrzennego oraz realnych i rosnących strat społecznych i gospodarczych, kolejne rządy wciąż nie wprowadzają adekwatnych narzędzi do regulacji sfery gospodarki przestrzennej, które pozwoliłyby na właściwą kontrolę

procesów urbanizacyjnych, a następnie umożliwiłyby rozpoczęcie długookresowego procesu zmniejszania skali dotychczas spowodowanych strat społecznych i gospodarczych. Dzieje się tak mimo powszechnej krytyki obowiązujących norm prawnych i stosowania orzecznictwa oraz szkód i strat, które generuje chaos przestrzenny.

Konieczna naprawa wadliwego 'polskiego modelu' gospodarki przestrzennej nie jest podejmowana. Źródłem tej bierności jest wiele barier, które można bezpośrednio i pośrednio odczytać w prezentowanych badaniach. Najbardziej ogólną, ale fundamentalną i systemową barierą jest liberalna ideologia w kształtowaniu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Przedmiotem gier rynkowych i tzw. niewidzialnej ręki rynku w jego skrajnej, leseferystycznej nieraz formie, stała się bowiem gospodarka przestrzenna, polityka mieszkaniowa i rynek nieruchomości, w przypadku których kontrola publiczna nie podlega dyskusji w większości cywilizowanych krajów.

W tym kontekście, zwłaszcza w państwach „starej” Unii przywiązuje się niezwykle wielką wagę do racjonalizacji rozwoju miast i właściwej gospodarki terenami. Dlatego prowadzi się tam rzetelne monitorowanie i rygorystyczną kontrolę procesów przestrzennych. Szeroko bada się konsekwencje zmian stanu zagospodarowania terenu oraz społeczne i gospodarcze skutki prowadzonej polityki przestrzennej. Modeluje się i prognozuje efekty lokalizacji inwestycji i zmian w użytkowaniu terenów. Szerokiemu uświadomieniu społecznemu podlegają możliwe efekty zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Systematycznie doskonalą się i modernizuje planowanie przestrzenne, w tym regulacje prawne oraz metodologię sporządzania dokumentów planistycznych.

W Polsce zmiany blokują również wciąż niezapomniane nadużycia PRL-owskiej gospodarki przestrzennej. Publiczna kontrola procesów przestrzennych, dostępu do odpowiednich baz danych, związanych zwłaszcza z decyzjami o zmianach zagospodarowania terenu, były bowiem do lat 80. ub. wieku prowadzone z naruszeniem prawa własności i ograniczaniem praw użytkownika, jeśli nawet nie odbierano mu formalnego władztwa.

Jednocześnie trzeba sobie zdawać sprawę, że zmiany *status quo* naruszają nie tylko interesy deweloperów zainteresowanych szybkimi zyskami ze sprzedaży nieruchomości, ale także lokalnych grup interesu, którym brak kontroli procesów przestrzennych przynosi zyski z renty budowlanej, a co najmniej, stwarza taką nadzieję. Przykładem są właściciele karłowatych gospodarstw rolnych wokół wielkich miast lub właściciele nieruchomości zlokalizowanych na terenach przeznaczonych w dokumentach planistycznych pod zabudowę.

Zmiany utrudnia ignorancja społeczeństwa, które wciąż nie jest świadome olbrzymich strat, jakie przynosi chaos. Ma na to wpływ, m.in., dezinformacyjna działalność deweloperów i spekulantów gruntowych, którzy przekonują Polaków, że planowanie przestrzenne utrudni inwestowanie. Jak bardzo teza ta jest wątpliwa, pokazuje porównanie polskiego modelu gospodarki przestrzennej i stanu planowania przestrzennego w naszym kraju z praktykami Niemiec, Francji, czy Wielkiej Brytanii. Barierą zmian jest również dysfunkcyjny proces legislacyjny, którego końcowym produktem jest wadliwe, niespójne, pełne luk i braków prawo.

Świat nauki i profesjonalne środowiska zawodowe od lat podejmowały próby wyliczenia kosztów chaosu przestrzennego. Niestety, problem ten nie leżał w bezpośrednim zainteresowaniu kolejnych Rządów, a składane liczne propozycje projektów ekspercko-badawczych uzyskiwały tylko niewielkie wsparcie. Badania tego typu wymagają bowiem zazwyczaj dużych nakładów i dostępu do odpowiednich baz danych, związanych zwłaszcza z ewidencją gruntów i budynków oraz pokryciem i zawartością dokumentów planistycznych. Dotychczasowe opracowania, w tym *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach bezładu przestrzennego* [Kowalewski et al. 2013, 2014] pokazały jednak wymownie, że potrzebne jest nawet społeczne uruchomienie sił ekspertów, reprezentujących różne dyscypliny naukowe, gdyż zapotrzebowanie na tego typu opracowania jest bardzo duże. Redaktorzy wychodzą z założenia, że liczby, a zwłaszcza wykazane kwoty strat pieniężnych mogą przemówić do rozsądku bardziej, niż udokumentowane straty społeczne czy najbardziej pasjonująco opisane same przyczyny, skutki i mechanizmy spustoszenia polskiej przestrzeni.

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN inicjując powstanie Raportu, przesłedził dostępne badania z tego zakresu i stwierdził, że pod względem metodologii i rachunków strat wynikających z bezładu przestrzennego istnieje ogromna luka badawcza. Brak systemowej i uporządkowanej wiedzy, słabości metodologiczne oraz kłopoty z wprowadzeniem monitoringu przestrzennego sprawiają, że obracamy się w obszarze wielu niedomowień i dość swobodnych interpretacji zjawisk bezładu przestrzennego.

Zjawiskami chaotycznej urbanizacji i osadnictwa zajmują się bezpośrednio i pośrednio architekci, urbaniści, ekonomiści, geografowie, socjolodzy, specjaliści z zakresu transportu, infrastruktury technicznej, rolnictwa, ekologii, itd. Jednak większość prowadzonych badań jest rezultatem hobbystycznych zainteresowań lub wycinkowych analiz wykonywanych przy okazji innych projektów. Stąd też rezultaty tak uzyskanych wyników badawczych mogą być tylko źródłem pośredniej interpretacji i przybliżonych szacunków kosztów chaosu przestrzennego, ponoszonych w skali krajowej lub regionalnej.

Tak przedstawione sformułowanie problemu i jego uwarunkowań implikuje cele, jakie stawiają sobie redaktorzy tomu. Po pierwsze, jest to próba możliwie kompleksowej, wyczerpującej w różnych dziedzinach identyfikacji zjawisk chaosu przestrzennego, które powodują nadmierne i uciążliwe koszty w sferze gospodarczej, społecznej, przyrodniczej i wydatków publicznych. Następnie ściśle się z tym wiąże potrzeba oszacowania tych kosztów pod względem ich wartości według różnych mierników ilościowych, takich jak zwłaszcza pieniąż, ale także czas, straty powierzchniowe, itd., jak również mierników jakościowych.

Koszty te, niezależnie od zidentyfikowanego bezpośredniego odbiorcy, kumulują się w łańcuchu zdarzeń przyczynowo-skutkowych zwłaszcza w formie kosztów społecznych. W tym celu starano się, aby w poszczególnych zakresach tematycznych dokonać możliwie wyczerpującej kwerendy literaturowej, jak też, w miarę możliwości, przeprowadzić oryginalne analizy. W efekcie opracowania poszczególnych zespołów

stanowiły poważny „wsad” argumentacyjno-empiryczny do syntezy kosztów chaosu przestrzennego, przedstawionej w ostatnim, trzecim tomie niniejszej serii Studiów KPZK PAN.

Ostatni, ale nie najmniej ważny, jest cel inspiracyjny, w sensie zachęcenia kolejnych badaczy do prowadzenia badań na temat kosztów gospodarczych i strat społecznych, jakie generuje niewłaściwe użytkowanie i gospodarowanie przestrzeni. Analiz takich pojawia się coraz więcej, ale wciąż jest to za mało, aby móc skutecznie i bezdyskusyjnie przełamać społeczny i niekiedy nawet ekspercki dystans wobec problemu pogarszania się jakości życia i wyższych kosztów społeczno-ekonomicznych wynikających ze złej organizacji przestrzeni.

Biorąc pod uwagę opisane wyżej uwarunkowania, do przygotowania tego tomu zaproszono osoby współpracujące z KPZK PAN, a jednocześnie te, które podjęłyby się opracowania swoich części społecznie. To jest m.in. jedną z przyczyn, że poszczególne opracowania nie prezentują w jednakowo głęboki sposób podejścia do problemu badań nad kosztami chaosu przestrzennego i często różnią się w podejściu metodologicznym. Naszym zdaniem nie umniejsza to jednak dużego waloru tego raportu. Publikacja ma charakter wielowątkowy, którego także nie chcieliśmy zawęzić. Dzięki tym badaniom mogły bowiem powstać rekomendacje bazujące na konkretnych szacunkach, których wymowa dla decydentów jest bezsporna. Zaletą tego tomu jest także to, że stanowi on empiryczne wsparcie dla raportu syntetycznego, którego rekomendacje o wiele trudniej będzie ignorować w świetle przeprowadzonych badań i przedstawionych wyliczeń.

Oddawana do rąk czytelnika zbiorowa monografia składa się, oprócz wstępu, z 14 rozdziałów. Przygotowało je grono 25 osób, reprezentujących 10 uczelni i instytucji – Polską Akademię Nauk, uniwersytety, Główny Urząd Statystyczny oraz biura planowania urbanistycznego. „Studia nad chaosem przestrzennym” otwiera pogładowe opracowanie socjologa W. Siemińskiego (Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa), które ma za zadanie w kompleksowy, a jednocześnie przystępny sposób nakreślić społeczne uwarunkowania kryzysu w gospodarce przestrzennej. Takie ujęcie problematyki społecznej ma istotne znaczenie dla lepszego zrozumienia empirycznych dowodów, prezentowanych w kolejnych rozdziałach monografii.

Rozdział P. Śleszyńskiego, otwierający zasadniczą część empiryczną Studiów, przedstawia skutki i uwarunkowania związane z rozwojem osadniczym, będącym najrozleglejszą dziedziną, w której ujawnia się szerokie spektrum patogenicznych zjawisk i procesów bezładu przestrzennego. Rozdział ten rozpoczyna się przybliżeniem obserwowanych i prognozowanych trendów osadniczo-demograficznych w Polsce, co pozwala na szersze spojrzenie w kontekście procesów i zjawisk w obrębie tego „fundamentalnego” kośca zagospodarowania przestrzennego – zabudowy i jej struktur urbanistycznych, wpływających w największym stopniu na inne elementy terytorialnych systemów przyrodniczo-społeczno-ekonomicznych (środowisko naturalne, krajobraz, użytkowanie ziemi, infrastruktura, funkcje społeczno-gospodarcze, przepływy, powiązania funkcjonalne, itd.).

Kolejne rozdziały w sposób możliwie empiryczny starają się zidentyfikować poszczególne koszty chaosu przestrzennego. Zespół K. Borkowskiego (Uniwersytet Gdański) zestawia koszty w transporcie, P. Lityński i A. Hołuj (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) – szacują straty w gospodarstwach domowych (na podstawie oryginalnych analiz), a P. Gibas i K. Heffner (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach) – dokonują niezwykle interesującej i jak się wydaje, udanej próby oszacowania kosztów nadmiernego rozproszenia osadnictwa w skali całego kraju. W następnych rozdziałach P. Śleszyński (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN) przedstawia koszty związane z infrastrukturą komunalną, w tym M. Zathey (Instytut Rozwoju Terytorialnego i Politechnika Wrocławska) identyfikuje te problemy w odniesieniu do energetyki na przykładzie województwa dolnośląskiego. Kolejne dwa rozdziały, autorstwa zespołów A. Kołodziejczak i B. Maćkowiak (obydwa zespoły z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) są poświęcone chaosowi na obszarach użytkowanych rolniczo oraz w gospodarce nieruchomościami. Na uwagę zasługuje fakt, że w tym drugim subraporcie badaczy z Poznania występuje rzeczoznawca majątkowy.

Trzy rozdziały w ostatniej części tomu poświęcono problematyce środowiskowej. W dwóch z nich, w zespołach T. J. Chmielewskiego (Politechnika Lubelska), zajmowano się systemami przyrodniczo-krajobrazowymi oraz fizjonomią i estetyką krajobrazu, a w jednym, autorstwa M. Kuchcik i P. Milewskiego (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w Warszawie), zestawiono szacunki, w tym pochodzące z badań autorów, dotyczące głównie wpływu zanieczyszczeń atmosferycznych, zwłaszcza z tzw. niskiej emisji (efekt głównie rozproszenia osadnictwa jednorodzinnego) na zdrowotność i umieralność. Tom zamyka rozdział napisany przez M. Pieniążka i M. Orleańskiego (Główny Urząd Statystyczny w Warszawie), w którym za jedno ze źródeł chaosu urbanistycznego, funkcjonalnego, itd. uznaje się brak wyczerpującego i wiarygodnego monitoringu przestrzennego.

Liczmy, że wątki podjęte przez Autorów zaproszonych do przygotowania Raportu będą ważną inspiracją dla dalszych – już zamawianych przez odpowiednie instytucje – systemowych i kompleksowych studiów, a problematyka badań nad kosztami chaosu przestrzennego uzyska rangę interesu narodowego.

Mamy też nadzieję, że Raport przyczyni się do podjęcia trudnej reformy gospodarki przestrzennej. Trudnej ze względu na kompleksowy charakter i szeroki zakres koniecznych zmian, bowiem wszystkie istotne elementy systemu gospodarki przestrzennej, zwłaszcza planowanie rozwoju, w tym planowanie przestrzenne, wymagają naprawy.

*Adam Kowalewski
Tadeusz Markowski
Przemysław Śleszyński*