

MACIEJ BORSA

Ministerstwo Transportu i Budownictwa w Warszawie

PRZEMIANY UWARUNKOWAŃ GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIA JAKO WYZWANIE DLA SYSTEMU EDUKACJI

Abstract: Transformations of Spatial Planning Conditionings as the Challenge for the Polish Educational System. The spatial economy and particularly spatial planning in Poland are on the specific cross-roads. Some occurrences in this field one can consider as the symptoms of the crisis. This can be the result of the long accommodation period, connected with the political and civilisational transformations. Similar adaptings embrace many topics of the social and economic life, especially these connected with the public sphere.

The constitutional transformation of the late 80. of 20. century has extorted the abrupt changes in the sphere of the spatial economy in Poland. To be precise, the situation in this sphere was not the essential barrier for the social and economic reforms. The bases of Polish spatial administration and management system were similar to a systems in other European countries. Of course some particular solutions were not perfect, but certainly after 1989 they did not demand revolutionary changes, as in other spheres managed by the public authorities.

The political transformation have caused that the spatial plans (land use plans) had finished to have superior functions over the spatial policy. However Polish legal rules, the methodology of planning, and also often the manner of the student's education in this discipline did not adapt themselves to this system change. They still concentrate mostly on the planning product, that is to say the land use plan, but not on diagnosing the development processes in the space and on the skilful using of various tools of steering them.

Against some current opinions, the skills of administering the space become more and more necessary. In the proper working system of the spatial management there are many specialists indispensable, to co-ordinate the incentives of many stakeholders. There is a demand for the specialists who know, how to impart, to inspire, and to reconcile their sometimes adverse interests. The planner or the town-planner are no longer the self-dependent jobs – they are not the authors of the closed work, but became the participants of practically never-ending process.

One should redefine the role of the spatial planning in the management of the state first. In the practical administering and in politics one should increase the consciousness that the space is a un-multiplied good. One ought to convince that the Polish space resources are, and will be in the future, the basic development factor and the basic factor for the improvement of the life quality. Close by, but at least equally – with the social and economic resources.

The structure of the Polish space should be transformed, to favour the diffusion of development processes. The main nodes of this structure should be metropolises rimmed by smaller towns and cities, undertaking some of their functions and intermediating in the flow of the innovation. Especially in the margin (neglected) areas there is necessary to support the development of such intermediary centres. Nodes of different levels must be connected by the efficient and easily accessible network of connections. The quality and the efficiency of the nodes of development and their networks will determine the speed of the civilisational growth of the country. These transformations demand the active and conscious policy on all public authority levels. The support for this tasks there would be the well prepared professionals, who understand and know, how to use the local potential for the development processes.

The paper describes several particular topics, problems and proposals, dealing with this new role of the spatial planning and the education of planners. The author is the spatial and regional planner, now employed by the Government of Poland, in the unit responsible for the management and transformations of the spatial planning system.

Gospodarka przestrzenna w Polsce jest na swoistym rozdrożu, niektóre zjawiska w jej polu można uważać za objawy kryzysu. Może to być wyrazem przechodzenia dłuższego okresu dostosowawczego, związanego z transformacją ustrojową i przemianami cywilizacyjnymi. Podobne dostosowania obejmują wiele dziedzin życia społecznego i ekonomicznego, zwłaszcza związanych z zarządzaniem w sferze publicznej.

Transformacja ustrojowa końca lat 80. XX w. nie wymusiła w Polsce gwałtownych zmian w sferze gospodarki przestrzennej. Sytuacja w tej dziedzinie nie była bowiem istotnym hamulcem reform społecznych i ekonomicznych. Polski system zarządzania przestrzenią w swych podstawach niewiele różnił się już wówczas od systemów obowiązujących w innych krajach europejskich. Zagadnienia własności prywatnej i rozwiązywania konfliktu interesów między celami publicznymi a prywatnymi były rozwiązywane w sposób poprawny, na pewno kwestia własności była lepiej traktowana przez system w Polsce niż w innych krajach bloku wschodniego. Aspekty ekologiczne rozwoju przestrzennego były dostrzeżone i system gwarantował ich uwzględnianie w procesie planowania rozwoju i w procesach inwestycyjnych. Nawet kwestia partycypacji publicznej była wprowadzona do systemu, i to nie wyłącznie w formie czysto fasadowej. Oczywiście rozwiązania nie były idealne, ale z pewnością po 1989 r. nie wymagały rewolucyjnych zmian, jak w innych sferach działalności państwa. Istniały też, z dzisiejszego punktu widzenia naiwne formy upodmiotowienia władz lokalnych – w postaci konieczności wariantowego opracowywania planów rozwoju przestrzennego przez gremia profesjonalne, aby władze mogły dokonywać ostatecznego wyboru ostatecznych decyzji przestrzennych.

Pomijam oczywiście kwestię reprezentatywności i decyzyjności tych władz, ale to już problem spoza sfery gospodarki przestrzennej.

Innym, specyficznym wśród krajów bloku wschodniego, czynnikiem kształtującym polski system gospodarki przestrzennej, była prywatyzacja sfery planowania przestrzennego. Od połowy lat 80. w istotny sposób zmieniało się jego instytucjonalne zaplecze. Następował odpływ kadr z dotychczas funkcjonujących instytucji, a powstawały nowe, niewielkie pracownie planistyczne, jednostki projektowe i konsultacyjne, które działały jako niezależne, prywatne podmioty gospodarcze. Teoretycznie konkurowały one na wolnym rynku zleceń prac projektowych i planistycznych. Jednocześnie w większości uległy likwidacji jednostki planistyczne będące komórkami organizacyjnymi władz lokalnych i regionalnych. W początkowym okresie zmiana ta nie powodowała istotnych skutków – te same osoby wykonywały to samo, tylko w innej formie organizacyjnej. Wolny rynek w niewielkim stopniu modyfikował utrwalone relacje. Jednak ten specyficzny czynnik – prywatyzacji sfery planowania, miał bardzo istotne znaczenie w dalszym procesie przemian polskiego systemu gospodarki przestrzennej. Zatomizowana struktura organizacyjna paradoksalnie utrudniła jego przemianę jakościową w sytuacji nowych uwarunkowań po przełomie lat 1989-1990.

Transformacja polityczna sprawiła, że **planowanie przestrzenne przestało mieć funkcje nadrzędne wobec zarządzania przestrzenią**. Przestało mieć samo z siebie moc sprawczą. Plan zagospodarowania przestrzennego nie był już kreatorem przemian, a stał się narzędziem zarządzania przestrzenią. Jednak nasze przepisy prawne, metodologia pracy planistów, a także często sposób kształcenia adeptów tej dyscypliny nie dostosowały się do tej zmiany systemowej. Koncentrują się one nadal głównie na produkcie planistycznym, czyli planie zagospodarowania przestrzennego, a nie na rozpoznawaniu procesów rozwoju przestrzennego i umiejętnym stosowaniu różnorodnych instrumentów sterowania nimi.

Wbrew niektórym obiegowym opiniom **umiejętności zarządzania przestrzenią stają się coraz bardziej potrzebne**. W dobrze funkcjonującym systemie gospodarowania przestrzenią niezbędni są specjaliści od koordynacji zamierzeń wielu podmiotów, którzy umieją się z nimi komunikować, inspirować, godzić ich często sprzeczne interesy. Traktowanie zawodu planisty czy urbanisty jako swoistego wolnego zawodu można uznać za nieporozumienie. Nie jest on bowiem autorem jakiegoś zamkniętego dzieła, ale uczestnikiem praktycznie niekończącego się procesu. Należy pamiętać, że tak jak w gospodarce zanikło centralne planowanie, tak w planowaniu przestrzennym wyraźnie wzmacnia się myślenie projektowe, dotyczące wyodrębnionych przestrzennie i czasowo przedsięwzięć. Szkoda, że nie udaje się wykorzystywać wszystkich możliwości, jakie dla rozwoju tych form planowania dają programy Unii Europejskiej.

Wejście Polski do Unii Europejskiej postawiło nowe wyzwania, związane z wpisaniem się w **europejski system planowania rozwoju** przestrzennego. W zakresie planowania przestrzennego nie istnieje, na szczeblu ponadnarodowym, formalny wymóg współpracy między państwami ani nie ma „europejskich” regulacji dotyczących bezpośrednio tej sfery. Procesy integracji wymagają także daleko idącej współpracy państw członkowskich, choćby ze względu na potrzebę koordynacji wspólnych przedsięwzięć infrastrukturalnych, jak paneuropejskie korytarze transportowe.

Komisja Europejska zainicjowała wiele programów, mających na celu współpracę w dziedzinie rozwoju i planowania przestrzennego. Część z nich była dostępna dla Polski już w okresie przedakcesyjnym. Jednak ze strony Polski ta oferta nie spotkała się z pełnym zrozumieniem i, należy z pewną goryczą stwierdzić, że **możliwości tych programów nie zostały przez Polskę w pełni wykorzystane**. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy była bardzo niska świadomość władz i polityków o roli właściwego zarządzania i współpracy ponadnarodowej w dziedzinie gospodarowania zasobami przestrzeni we współczesnym świecie. Należy jednak dodać, że także środowisko osób zajmujących się zagadnieniami kształtowania przestrzeni nie podjęło, odpowiednio w porę, nowych wyzwań europejskich. Było na to za słabe – także pod względem potencjału posiadanej wiedzy i skłonności do podejmowania działań nowego typu, niekoniecznie zgodnych z dotychczasowymi doświadczeniami. Z tego nieudanego pierwszego okresu współpracy europejskiej należy wyciągnąć odpowiednie wnioski – także w zakresie liczebności i właściwego przygotowania naszych kadr.

Dość powszechnie jest odczuwana potrzeba zmian w systemie gospodarowania przestrzenią, które uwzględniłyby szeroki horyzont uwarunkowań i potrzeb czasów współczesnych. Członkostwo w Unii Europejskiej sprawia, że w wielu kwestiach należy na nowo spojrzeć na rolę, zadania i warsztat systemu planowania przestrzennego w naszym kraju.

Należy przede wszystkim redefiniować rolę, jaką planowanie to będzie odgrywało w systemie zarządzania państwem. W praktyce zarządzania i w praktyce politycznej powinna wzrosnąć świadomość, że przestrzeń jest dobrem niepomnażalnym. Należy przekonywać, że **zasoby polskiej przestrzeni są i będą w przyszłości – podstawowym czynnikiem rozwoju kraju oraz podstawowym czynnikiem poprawy jakości życia – obok, ale co najmniej na równi – z zasobami społecznymi i gospodarczymi**.

Struktura polskiej przestrzeni powinna być przekształcana, aby sprzyjać dyfuzji procesów rozwoju. Głównymi ogniskami tej struktury powinny być metropolie otoczone mniejszymi miastami, przejmującymi niektóre ich funkcje i pośredniczącymi w przepływie innowacji. Szczególnie na obszarach peryferyjnych konieczne jest wspieranie rozwoju takich ośrodków pośredniczących. Ogni-

ska różnych poziomów muszą być powiązane sprawną i łatwo dostępną siecią powiązań, głównie informacyjnych (telekomunikacja) i transportowych. Jakość i sprawność ognisk rozwoju i sieci powiązań między nimi będzie stanowić o tempie awansu cywilizacyjnego kraju. Przekształcenia te wymagają prowadzenia aktywnej i świadomej polityki na wszystkich szczeblach władzy. Wsparciem dla jej realizacji muszą być dobrze przygotowani profesjonaliści, rozumiejący i umiejący wykorzystać lokalne warunki rozwoju.

Ważnym problemem jest **rewitalizacja miast**. Jest wiele różnorodnych aspektów tego zagadnienia. Część z nich dotyczy samych miast, część wykracza daleko poza zasięg terytorialny i kompetencje władz lokalnych. Wewnętrzny wymiar rewitalizacji wiąże się głównie z koniecznością poprawy jakości życia mieszkańców. Ale działania rewitalizacyjne powinny też polegać na dostosowywaniu polityki rozwoju i sposobów zarządzania obszarami miejskimi do nowych wyzwań cywilizacyjnych, przemian gospodarczych, poszerzania zakresu demokracji i partycypacji społecznej, postępu technologicznego, nowych wzorców kulturowych oraz wymogów trwałego i zrównoważonego rozwoju. Inny aspekt to konieczność zwiększania konkurencyjności ośrodków miejskich w globalizującej się gospodarce – dla podtrzymania i wygenerowania nowych bodźców wzrostu. Ale policentryczna sieć powiązań ośrodków miejskich powinna zapewnić przede wszystkim dyfuzję procesów rozwoju na całe terytorium kraju, co umożliwi solidarny udział całego społeczeństwa w wypracowywaniu i konsumpcji dobrodziejstw postępu.

Tak więc dziś rewitalizacja staje się składową szerszej polityki miejskiej, która obok polityki rozwoju przestrzennego wyrasta na pewien **wielosektorowy model sterowania rozwojem** w większej skali. Polityka miejska jest postrzegana właśnie jako instrument generowania wzrostu i osiągania społecznych celów rozwoju. Wspieranie rozwoju policentrycznej sieci miast może być jednym z najefektywniejszych instrumentów realizacji ogólnych celów rozwoju regionów, krajów i całej Unii Europejskiej. W ten proces Polska musi się włączyć, aby skorzystać z dobrodziejstw Unii nie tylko w zakresie konsumpcji środków pomocowych. Należy więc, przebudować orientację w sferze postrzegania własnej pozycji w Europie – zamiast udowadniać braki i opóźnienia, wskazywać na endogeniczny, specyficzny potencjał, wynikający głównie z zasobów przestrzeni. Należy więc, rozszerzyć umiejętności kadr zajmujących się pozyskiwaniem funduszy wspierających rozwój, o zagadnienia związane z czynnikami przestrzeni.

Polityka miejska jest wielosektorowa i wielopodmiotowa, a w związku z tym daje możliwość **pogłębiania integracji**. Synergia oddziaływania różnych czynników może pozwolić na wyższą efektywność, osiąganą przez zintegrowane podejście. Taka polityka powinna obejmować sferę gospodarczą, społeczną oraz

zasoby naturalne i kulturowe. Te trzy grupy czynników powinny się wzajemnie przeplatać i wspierać, a praktyczne działania powinny utrzymywać stan równowagi między nimi. Taka sterowana równowaga może prowadzić do trwałości procesów wzrostu i do znacznych postępów rozwoju, przy racjonalnych, wielokierunkowych nakładach. Polityka miejska jest ze swej natury także wielopodmiotowa, wykracza poza obszar samych miast i wymaga równie wysokiej podmiotowości i skuteczności na szczeblu ponadlokalnym, regionalnym i krajowym. To dodatkowe wyzwanie dla systemu kształcenia, aby specjaliści umieli szeroko postrzegać uwarunkowania i związki prowadzonych przez siebie działań.

Oparcie procesów rozwoju na zasobach przestrzeni przekłada się na strategiczną wytyczną polityki przestrzennej różnych szczebli zarządzania. Przede wszystkim w polityce władz publicznych oraz w ramach procesów zarządzania rozwojem – należy **rozpoznawać ograniczenia i wykorzystywać strategiczne możliwości, wynikające ze specyfiki zasobów przestrzennych** każdego obszaru, niezależnie od jego położenia, wielkości i podmiotu władania (własności). Tylko to może dać szansę na przyspieszenie rozwoju, przez wykorzystanie własnych atutów. Najczęściej leżą one w specyfice terytorium. Są więc różne w każdej części kraju i w każdej części poszczególnych regionów. To daje wielkie pole do nowej aktywności na polu gospodarki przestrzennej. Otwiera nowe zadania przed analizami przestrzennych warunków rozwoju. Tworzy też rynek na specjalistów, zdolnych do realizacji tych zadań.

W procesie programowania, planowania i w swych czynnościach wykonawczych władze publiczne powinny **godzić sprzeczne interesy** między różnymi użytkownikami przestrzeni, chcącymi wykorzystać jej zasoby – obecnie i w przyszłości. Dla realizacji tych zadań powinny mieć do dyspozycji różne instrumenty, w tym skuteczny system planowania przestrzennego i odpowiednio przygotowane kadry specjalistów.

Gospodarowanie przestrzenią, metody zarządzania nią, jak i specyficzny instrument w postaci planowania przestrzennego, muszą być rozumiane jako **składowe polityki rozwoju**. Cały ten proces musi być prorozwojowy, aby mógł zyskać zrozumienie i aprobatę społeczną. Wchodzimy prawdopodobnie w szczególny okres przyspieszonego rozwoju kraju, związany ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Podjętych będzie wiele nowych inwestycji, które muszą być koordynowane w przestrzeni. Muszą też być znane wszystkie warunki i konsekwencje przestrzenne podejmowanych działań. Pojawia się więc problem – kto te specyficzne i skomplikowane zadania będzie wykonywał. Jest to zatem w dużej mierze kwestia rozwoju kadr gospodarki przestrzennej.

Należy więc budować potencjał, „masę krytyczną”, zdolną unieść nadchodzące zadania oraz przygotować i wdrożyć zmiany systemu planowania, w tym planowania przestrzennego. Ten proces należy oprzeć na szerokim

partnerstwie, na powiązaniach i przepływie informacji między różnymi podmiotami. Trzeba tworzyć i rozszerzać sojusze na rzecz racjonalnej gospodarki przestrzeni. Daje to duże pole dla kształcenia uzupełniającego, adresowanego do szerokich kręgów specjalistów z innych dziedzin oraz do młodzieży. Zagadnienia **rozumienia wartości przestrzeni** powinny być włączane do programów szkolnych, począwszy od szkoły podstawowej. Sama kwestia metodologii nauczania tych zagadnień jest ciekawym polem badań i wymaga przygotowania odpowiednich kadr, zdolnych do jej zastosowania.

Środowisko profesjonalistów powinno być jednym z kluczowych uczestników procesu przemian w gospodarce przestrzennej. Powinno spróbować określić w tym celu swą rolę i możliwe formy aktywności. Zmiany, które się dokonują obecnie w kraju, i które będą się dokonywać w najbliższych latach – przełożą się także na **sposób wykonywania zawodu** planisty czy urbanisty. Ale środowisko profesjonalne nie powinno ograniczać działań wyłącznie do spraw zawodowych, lecz zacząć faktycznie reprezentować szersze spojrzenie, wypełniając formułę zawodu zaufania publicznego. Działalność wyłącznie korporacyjna – jest źle widziana przez innych uczestników tych zmian, przez społeczeństwo. W konsekwencji może to ograniczać wpływ środowisk zawodowych na przemiany w kraju, a w końcu może negatywnie wpłynąć na usytuowanie spraw, którymi się zajmują. Do tego nowego traktowania swej misji środowisko profesjonalne powinno zostać dobrze przygotowane.

Problem rozwoju *gospodarki przestrzennej*, jako dyscypliny wiedzy zależy od poziomu **świadomości potrzeby właściwego zarządzania przestrzenią** w społeczeństwie. Powinno się promować funkcje planowania przestrzennego, jako narzędzia polityki rozwoju – przekonywać, że rozwój kraju nie będzie przebiegał wystarczająco sprawnie bez szerokiej rzeszy dobrych specjalistów od *gospodarki przestrzennej*.

Należy więc zadbać o rozwój tej grupy zawodowej – o jej ilość i jakość, żeby móc sprostać nadchodzącym wyzwaniom. Należy **rozwijać formy wykonywania tego zawodu**: od konsultantów od spraw rozwoju, po mediatorów, *facilitatorów*. Należy wyjść poza model kształcenia wyłącznie producentów dokumentów planistycznych. To dopiero może sprawić, że dyscyplina ta będzie rozumiana i doceniona, a jej specjaliści staną się naprawdę potrzebni.

Wynika z tego, że **proces porozumienia między uczelniami** kształcącymi na specjalności *gospodarka przestrzenna* może mieć duże znaczenie dla przyszłości tej dyscypliny. Ma też duże znaczenie dla rozwoju kraju, choć jeszcze nie wszyscy są tego świadomi. Przebudowa tej świadomości zależy również w dużym stopniu od uczelni, zajmujących się kształceniem na tym polu.

Oddzielną kwestią są badania, ukierunkowane głównie na wypracowanie strategii zmian w zarządzaniu polską przestrzenią. Należy **przełamać słabość**

gospodarki przestrzennej w systemie zarządzania rozwojem i systemie ustalania celów politycznych. Sytuacja jest niedobra – przykładem mogą być prace nad *Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju*. Nie udaje się w nich przejść od operowania geopolitycznymi ogólnikami do tak pilnie potrzebnych decyzji przestrzennych, które mogłyby zostać przełożone na język inwestycji. Nie udaje się wypełnić roli spajającej tej koncepcji wobec programów sektorowych i wobec planów zagospodarowania przestrzennego województw. Wynika to jednak nie tylko z niesprawności organizacyjnej struktur państwa, ale także z braków w sferze umiejętności przygotowania dokumentów planistycznych tej rangi w nowych warunkach ustrojowych.

Zjawisko to dotyka jednego z głównych dzisiejszych problemów polskiej gospodarki przestrzennej – **stanu środowiska zawodowego**, jego przekroju pokoleniowego, wiedzy i reprezentowanych wartości. Niepokoją trudności tej grupy zawodowej we włączaniu się w projekty europejskie, opór wobec konieczności modyfikacji metod pracy, trudności w podmiotowym traktowaniu uczestników procesów rozwoju i partycypacji społecznej w planowaniu. Przejawia się to nawet na forum dyskusji o przyszłości dyscypliny. Dominuje rozumowanie związane z produktami, a nie procesami. Trudno osiągnąć porozumienie co do kierunków przemian systemu gospodarowania przestrzenią, w dyskusji przedstawiane są częściej poglądy niż silne argumenty, poparte badaniami.

Konieczne jest więc budowanie bazy wiedzy o gospodarowaniu przestrzenią. Tu, obok instytucji naukowo-dydaktycznych, ważną rolę powinny odgrywać branżowe **instytuty naukowo-badawcze**. Niektóre z nich włączają się w procesy przemian i umieją podtrzymać kreatywne funkcje w środowisku zawodowym. Jednak jak na kraj średniej wielkości w Europie, zaplecze naukowo-badawcze w dziedzinie *gospodarki przestrzennej* mamy wyjątkowo słabe. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN oraz Instytut Rozwoju Miast uzupełniane są przez wątle, rozproszone komórki w innych instytucjach. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkaniowej, tak silny jeszcze w latach 80., jest w trakcie przekształceń mających powstrzymać jego likwidację. Zaplecze to nie jest zdolne, aby rozwinąć badania na skalę, której potrzeba w procesie przemian.

Ta sytuacja powoduje **wzrost oczekiwań wobec jednostek uczelnianych**. Stwarza im także nowe pole do podbudowywania dydaktyki własnymi pracami badawczymi i projektowymi. Kształcenie w nowych zawodach związanych z gospodarką przestrzenną może sprostać zapotrzebowaniu na specjalistów w biznesie i administracji. Ten profil kształcenia wymaga jednak bardziej ścisłego kontaktu z praktyką, zwłaszcza w zakresie rozumienia zagadnień międzysektorowych i umiejętności ich koordynacji.

Punktem wyjścia w procesie przemian gospodarki przestrzennej w Polsce jest wiedza i potencjał ludzki – to przede wszystkim niedomaga i ha-

muje postęp w tej dziedzinie. Tak więc od pracy uczelni zależy w dużej mierze sukces pożądanych przekształceń. Świadomość wyzwań i perspektyw rozwoju dyscypliny, doskonalenie zakresu i metod nauczania, dotarcie do nowych środowisk, wsparte przez współpracę międzyuczelnianą – jest wyzwaniem chwili. Nie tylko dla uczelni, ale dla całej dyscypliny i dla skutecznego zarządzania procesami rozwoju kraju.