

DANUTA KOCHANOWSKA

Politechnika Gdańska

REKONSTRUKCJA SYSTEMU GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ A PRZYGOTOWANIE KADR

Abstract: Reconstruction of Spatial Economy System and System of Civil Servants.

The spatial-economy system in Poland demands the conversion. It should take into consideration the renewal of the present education – system of the civil servants. The issues related to this process have to be a matter of much intensive cooperation between the diverse scientific disciplines' representatives than it has place nowadays.

System gospodarki przestrzennej, funkcjonujący w Polsce nie realizuje celów, jakim powinien służyć, a jednocześnie należy do istotnych barier, obniżających sprawność funkcjonowania, a zwłaszcza rozwój gospodarki. Na przykład w dyskusjach nt. utrudnień, jakie spotykają kapitał inwestycyjny w Polsce sami zainteresowani (tzn. przedsiębiorcy) wymieniają na pierwszym miejscu wcale nie podatki, (co sugerują liczni dziennikarze o zacięciu neoliberalnym) lecz bariery biurokratyczne, związane z brakiem planów zagospodarowania, czasochłonnymi procedurami wymaganymi przez polskie prawo itp. Podejmując zatem dyskusję na temat przygotowania kadr na potrzeby gospodarki przestrzennej i opracowując standardy nauczania należy zacząć w pewnym sensie od końca, czyli od analizy stanu polskiej przestrzeni. Wprawdzie główne wyznaczniki jej struktury są od dawna uformowane, ale w ciągu ostatnich piętnastu lat nastąpiło wiele, widocznych zmian. Przynajmniej część z nich jest zależna od funkcjonowania systemu gospodarki przestrzennej, wmontowanych węg regulacji i narzędzi sterowania, codziennej praktyki służb związanych z tą dziedziną itp. To wszystko zaś, jest silnie zdeterminowane stanem kadr, stanowiących „konstrukcję nośną” tego systemu.

1. Stan polskiej przestrzeni jako efekt m.in. funkcjonującego systemu gospodarki przestrzennej

Wśród materialnych efektów przeobrażeń polskiej przestrzeni w ostatnich latach można wymienić:

- nowe efektowne założenia, enklawy i realizacje – jako efekt otwarcia na świat (inwestorów, kapitału, sieci itp.);
- liczne przypadki miast prowadzących sensowną i efektywną politykę przestrzenną (na ogół średniej wielkości);
- słabo zaawansowane procesy odnowy wnętrza miast, „dziurawe struktury”;
- dekoncentracja, rozproszenie zabudowy, nadmierna suburbanizacja, porzucanie formuły tradycyjnego miasta, słaba integracja pojedynczych „wysp” zainwestowania;
- rozwój układów komunikacyjnych, nie nadążających za potrzebami;
- liczne samowole budowlane, w wyniku aroganckich i drastycznie niszczących przestrzeni decyzji inwestycyjnych, brak ładu;
- upowszechnianie nadmiernej izolacji, zamykanie osiedli itp.;
- silna polaryzacja warunków mieszkaniowych;
- brak publicznej debaty nt. zagadnień związanych z przestrzenią, niski stan świadomości w tym względzie, brak rzeczowej wymiany poglądów wśród profesjonalistów skupionych na obronie warsztatu pracy, brak tej problematyki w edukacji powszechnej i w mediach, brak literatury – tak fachowej, jak i popularyzującej problematykę przestrzeni.

Jeśli przyjrzymy się przedstawionemu przeglądowi zjawisk rejestrowanych (oczywiście w sposób subiektywny i wybiórczy) na potrzeby tego opracowania, to okaże się, że mechanizmy gospodarki przestrzennej mają wpływ tylko na niektóre z nich. Efektowne nowe założenia i realizacje deweloperskie pojawiły się głównie dzięki otwarciu i urynkowieniu polskiej gospodarki, powrotowi własności prywatnej itp. Miastami wyróżniającymi się korzystnie na tle innych (np. Sopot) ze względu na stan przestrzeni kierują zazwyczaj ludzie różnych, nie związanych z gospodarką przestrzenną zawodów (poczynając od nieodżałowanej Franciszki Cegielskiej, pierwszego prezydenta Gdyni), którzy zyskali kompetencje dzięki doświadczeniom osobistym.

Druga część listy, obejmująca zjawiska o negatywnym charakterze, w większej mierze, niestety, zależy od funkcjonowania formalnego systemu gospodarki przestrzennej – głównego pola aktywności kadr, o których przygotowaniu mówimy.

Gospodarka przestrzenna może być rozumiana na dwa sposoby:

- szerokie rozumienie obejmuje całość procesów przestrzennych,
- węższe ujęcie – to co się dzieje z przestrzenią skutkiem celowych, planowanych działań, zmierzających do określonych celów, instytucje i narzędzia powołane do sterowania przemianami układów przestrzennych.

Do elementów analizy tak rozumianej gospodarki przestrzennej należą:

- cele,
- sposoby i narzędzia działania.

Cele gospodarki przestrzennej opisywane są dziś przez takie kategorie, jak pojęcia:

- rozwoju zrównoważonego;
- ładu przestrzennego;
- równoważenia interesu prywatnego i publicznego, itp.

Są one zazwyczaj nieostro i dosyć dowolnie interpretowane, a najczęściej w praktyce usuwane poza pole rzeczywistych zainteresowań.

- Zdecydowanie zbyt małym zainteresowaniem cieszą się takie kwestie, jak:
- mechanizmy funkcjonowania i rozwoju miasta/osadnictwa, w tym konflikty interesów rodzących konflikty przestrzenne, scenariusze przewidywanego rozwoju, instytucje i narzędzia regulujące te procesy;
 - wartości przestrzeni samej w sobie, także kulturowe walory przestrzeni powstające dziś (wartości łączy się na ogół wyłącznie z przeszłością, lub sferą użyteczności-ekonomiczną);
 - aktywny udział określonych społeczności w kształtowaniu przestrzeni, dziś sprowadzany wyłącznie do postaci sformalizowanej, sfery ostrych konfliktów i gry typu *win-lost*.

Zaniedbane są kompletnie kwestie społecznie uznawanych wartości przestrzeni, wzorów jej urządzenia, znaczenia przestrzeni publicznych miasta i ich formy – wartości przestrzenne są wyłączną domeną wyspecjalizowanego aparatu ochrony, na ogół operującego kategoriami formalnymi, opartymi na kryteriach ekologicznych lub historycznych.

2. Sposób i narzędzia działania w gospodarce przestrzennej

W obecnej swej postaci gospodarka przestrzenna jest kosztownym i skomplikowanym systemem regulacji, głównie prawnych, który utrudnia działania przeciętnego inwestora, tworząc nieformalne furtki dla najsilniejszych, nie wpływając zarazem na różne, niezbyt bezpieczne, żywiołowe tendencje rozwoju miast. Służy ona raczej bieżącemu zarządzaniu funkcjonowaniem miasta niż jako narzędzie sterowania jego rozwojem.

Narzędzia funkcjonujące w polskiej gospodarce przestrzennej są głównie regulacyjne, prawne, działające najostrzej na poziomie planowania miejscowego i za pośrednictwem szczególnych aktów prawnych, regulujących kwestie ochrony. Inne narzędzia działania zajmują pozycję drugoplanową (głównie programy rozbudowy infrastruktury i komunikacji) zaś złożone programy, oparte na współdziałaniu różnych sektorów i wymagające instytucjonalnej obsługi (agencje, fundacje itp.) występują sporadycznie. Typowe „miękkie” narzędzia (finansowe, ofertowe itp.) są rzadkością.

Wśród głównych narzędzi planistycznych należy wymienić:

- plan regionalny/metropolii;
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego;
- plan miejscowy.

W takiej sytuacji kadrom związanym z gospodarką przestrzenną potrzebne są głównie:

- orientacja w systemie prawnym, w procedurach i regulacjach umocowanych prawnie,
- pogłębienie i unowocześnienie wyspecjalizowanych metod analitycznych, służących do uzasadnień regulacji prawnych.

Jeśli opisana sytuacja nie ulegnie gruntownej zmianie, to być może należy uwzględnić postulaty przedsiębiorców, ograniczając i upraszczając system regulacji, obniżając tym samym jego koszty i umożliwiając przeciętnemu obywatelowi orientację w jego funkcjonowaniu. Nie ulegnie wówczas zmianie jego obecna istota – pełnienie przede wszystkim funkcji „policjanta”, tak dobrze dostosowanej do liberalnej wizji rozwoju miasta – jako domeny spontanicznych procesów, rządzonych prawami niekontrolowanego rynku. Ilościowy wzrost kadr będzie potrzebny, ale kwestie ich przygotowania uda się rozwiązać za pomocą prostych programów.

Rezygnując z rekonstrukcji sformalizowanego systemu gospodarki przestrzennej musimy jednak zgodzić się z dalszą dewastacją krajobrazu kraju, utratą przez polskie miasta ich europejskiej tożsamości, upowszechnieniem *quasi*¹ amerykańskiego modelu osadnictwa i „chińskiego” modelu ochrony relikwów przeszłości².

3. Kadry dla gospodarki przestrzennej

Zadania spełniane przez te kadry można określić przez podziały³ według kompetencji na :

- liderów, autorów syntez;
 - wykonawców, specjalistów, ekspertów,
- zaangażowanych w różne dziedziny działań, przede wszystkim w:
- opracowywanie dokumentów-planów, strategii;
 - funkcje zarządcze, itp.;
 - inne;

¹ Nie będzie proste odwzorowanie rozwoju miast w USA, bowiem inne są – fundament społeczno-kulturowy, – rozmiary środków ekonomicznych, – sposób organizacji społeczeństwa i wiele innych czynników.

² Tak nazywam sposób ochrony polegający na tworzeniu formy „rezerwatów” dla historycznych obiektów.

³ Poza najbardziej oczywistym podziałem według dyscyplin i specjalności „macierzystych”.

związanych z różnymi skalami działań, w tym:

- regionalną;
- lokalną.

Ten zróżnicowany zestaw funkcji, jakie mogą pełnić absolwenci kierunków związanych z gospodarką przestrzenną wyznacza szeroki zakres treści aplikowanych studentom, potwierdzając sens wielodyscyplinarnego kształcenia. Z natury rzeczy absolwenci różnych kierunków będą dysponować różnymi kompetencjami. Łączyć ich jednak powinien:

- wspólny język, zestaw pojęć podstawowych, pobieżna choćby znajomość innych kierunków i dyscyplin, związanych z gospodarką przestrzenną;
- wspólnota systemu wartości, zestawu celów, którym mają służyć ich działania, połączone z poczuciem odpowiedzialności za przyszłość polskiej przestrzeni;
- znajomość realiów, w jakich przyjdzie im działać i warunków determinujących możliwości realizacji celów.

Jednym z istotniejszych jest podział na kadry z przygotowaniem, umownie określonym jako:

- inżynierskie;
- uniwersyteckie.

Każda z tych dwóch grup ma nieco inne predyspozycje, możliwości, a także „słabe i silne” strony w odniesieniu do praktyki działania.

Absolwentów uniwersytetów cechuje m.in. lepsze zrozumienie miasta jako złożonego tworu, którego nie można sprowadzać do jego formy przestrzennej, oraz znajomość istoty zjawisk występujących w mieście, naturalnych tendencji i prawidłowości rozwoju. Łączy się z tym jednak dążność do tak daleko posuniętej obiektywizacji, że paraliżuje to wolę działania, a powiązanie z brakiem odwagi, spycha często absolwentów do roli drugoplanowych, instrumentalnie traktowanych ekspertów lub urzędników.

Absolwentów kierunków technicznych cechuje słabsze zrozumienie rzeczywistych sił i procesów kształtujących miasto, lekceważenie kontekstów i swoiste gwiazdorstwo w podejmowanych działaniach, lekceważenie „miękkich”, mniej formalnych relacji i środków działania. W zamian ich siłą jest lepsza znajomość konkretnego i detalu, realiów procesów inwestycyjnych i warunków technicznych, a także przygotowanie do tworzenia oryginalnych koncepcji i wizji ukształtowania przestrzeni, które często bywały uproszczone i nieodpowiedzialne, ale ich całkowita eliminacja jest nie do przyjęcia.

Kadry dziś działające niezależnie od ich proveniencji wykazują brak przygotowania w zakresie m.in.:

- współczesnych mechanizmów rozwoju i narzędzi służących kształtowaniu miasta (nawet narzędzia prawne są poznawane na ogół dopiero w praktyce zawodowej);

- rozumienia wartości współczesnego miasta (które nie są tylko sumą wartości jego pojedynczych elementów, ani sumą wartości historycznych);
- wprowadzenie w społeczne aspekty wraz z techniką komunikacji społecznej (to nie są tylko kwestie zrozumienia struktur społecznych lecz umiejętność doprowadzenia do autentycznego udziału społeczności lokalnej w procesach celowego kształtowania miasta).

Przede wszystkim jednak, brakuje integracji różnych środowisk, wymiany doświadczeń, oraz wiedzy, na ile użyteczne są treści, aplikowane studentom, co im się przydaje w praktycznej działalności.

Wnioski

Rekonstrukcja gospodarki przestrzennej powinna zmierzać do rozwinięcia jej, nieobecnych elementów i płaszczyzn działania:

- polityki przestrzennej z dużym udziałem tworzenia nowych zjawisk, tendencji i procesów;
- narzędzi działania, obejmujących szerszy, niż dotąd, ich wachlarz, także narzędzia „miękkie” (nie tylko regulacje i ustawowe planistyczne opracowania), ale także zachęty, oferty, programy, tworzenie odpowiednich warunków, jawne negocjacje (istotne jest porzucenie iluzji nt. pełnej kontroli prawnej procesów rozwoju; konieczne jest szersze podejmowanie aktywnego, kreatywnego oddziaływania, z udziałem partnerstwa publiczno-prywatnego, wraz z tworzeniem tzw. katalizatorów rozwoju itp. oraz budowa służących temu instytucji i form);
- skutecznych formuł komunikacji społecznej, wprowadzenie lokalnych społeczności w kwestie związane z kształtowaniem środowisk ich życia, uznawanie ich za autentycznych gospodarzy przestrzeni, edukowanie i promowanie pożądanych wzorców itp.;
- tworzenia wizji przyszłego pożądanego stanu przestrzeni, wokół których realizacji ogniskować się powinny działania społeczeństwa obywatelskiego *in spe*.

Wymienione wyżej kierunki rekonstrukcji warsztatu gospodarki przestrzennej wyznaczają konieczne modyfikacje procesu kształcenia planistów.

Obecnie jesteśmy w punkcie zwrotnym. Pozostawienie dalszych losów gospodarki przestrzennej, w tym kształcenia kadr na jej potrzeby, przypadkowi i pojedynczym, niezintegrowanym inicjatywom źle wróży na przyszłość. Należy zdawać sobie sprawę, że system ten działa raczej za sprawą inercji, w sytuacji gdy opinia publiczna nie rozumie i nie popiera postulatów środowisk związanych z problematyką przestrzenną, nie tworzy grup wsparcia, czy naciśku na polityków. Ten stan może skończyć się gwałtownie i niespodziewanie,

gdy jakiś polityk uzna, że tkwią tu możliwości pozyskania opinii publicznej, lub znalezienia „kozła ofiarnego”, tłumaczącego np. niewydolność polskiej gospodarki. Kwestie kształcenia kadr dla gospodarki przestrzennej mogłyby stać się jednym z ważniejszych pól integracji różnych środowisk, podejmujących wspólnie trud ewolucyjnego rozwoju treści i form kształcenia, z szerszym, niż dotąd, wykorzystaniem doświadczeń praktyki.