



PLANOWANIE ZINTEGROWANE: INTERDYSCYPLINARNE I HOLISTYCZNE

z prof. Elżbietą Mączyńską rozmawia Ludwik Biegański

OD REDAKCJI. Coraz częściej w wypowiedziach polityków pojawia się hasło planowania zintegrowanego, czy to w kontekście prac nad zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czy regulacjach dla rozwoju regionalnego. Takie podejście można dostrzec także w pracach nad Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju. Postanowiliśmy upewnić się, jak zintegrowane planowanie jest postrzegane przez ekonomistów. Poprosiliśmy o wypowiedź prof. Elżbietę Mączyńską, profesora SGH, prezesa Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, jak to zagadnienie wygląda w kontekście planowania przestrzennego i w świetle dynamicznych, globalnych zmian cywilizacyjnych i ustrojowych.

– Odkąd sięgnąć pamięcią mieliśmy problem z powiązaniem planowania gospodarczego z planowaniem przestrzennym. Dziś, znowu nawołujemy do integrowania tych procesów, ale ciągle bez powodzenia. Czy widzi Pani Profesor jakieś nowe okoliczności, które mogłyby to zmienić?

– Zmiany ustrojowe spowodowały, że pojęcie „planowanie” zniknęło ze słownictwa polityków jako narzędzie realizowania celów gospodarki socjalistycznej, uznano, że to termin nie na czasie, wręcz wstydlivy ślad po poprzednim ustroju. Dotyczyło to nie tylko planowania przestrzennego ale także planowania gospodarczego. W takich warunkach z trudem przebiegała zasada, że w nowym ustroju, który wdrażaliśmy, zadania gospodarcze i nie tylko gospodarcze powinny mieć swój „biznesplan”: wszystko jedno czy dotyczy to wielkich zamierzeń inwestycyjnych, czy projektu własnego ogrodu. A przecież gospodarka rynkowa wymaga strategii i planowania. Niestety, w transformującej się gospodarce okres „bezplanowości” trwał za długo i przyniósł wiele szkód oraz nietrafnych decyzji, i gospodarczych, i przestrzennych. Na szczeblu rządowym podejmowane były próby nadania odpowiedniej rangi planowaniu strategicznego w skali kraju. Dlatego też w 1996 r. powołano Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, a wcześniej, w 1994 r. Radę Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów. Niestety, obydwie te instytucje zostały rozwiązane w 2005 r. Obecnie zatem w zasadzie nie istnieje centralna instytucja zajmująca się planowaniem strategicznym, co w warunkach dokonujących się w skali światowej burzliwych przemian, w warunkach „ekonomii niepewności” jest co najmniej niepokojące. Nie ma ośrodka badającego jakościowe regularności i trendy w przemianach gospodarczych, w przemianach świata i postępowaniu ludzi. Narodowy Program Rozwoju tylko w części rozwiązuje najważniejsze problemy, ukierunkowany jest bowiem przede wszystkim na

planowanie absorpcji funduszy, jakie Polska otrzymuje z UE, bo nie formułuje jasno wieloletnich ogólnokrajowych priorytetów, ani nie tworzy rozwiązań generalnych problemów strategicznych. Istotne są tu badania i poszukiwania odpowiedzi na takie zagadnienia jak: przygotowanie gospodarki krajowej do dokonujących się w skali światowej procesów dezindustrializacji, miejsce i kierunki rozwoju poszczególnych dziedzin gospodarki w warunkach nowej nieindustrialnej cywilizacji. M.in. powstaje pytanie o strategiczne kierunki rozwoju rolnictwa, leśnictwa i innych dziedzin. Istnieją tu przecież sprzężenia zwrotne, np. dla hodowli potrzebny jest odpowiedni areał gruntów, z drugiej strony powstaje pytanie, czy i w jakim stopniu intensyfikować zalesienia? Inna sprawa: czy mamy intensyfikować rozwój w biegunach rozwoju, jakimi są metropolie, czy popierać procesy, które zapewnią rozwój równomierny wszystkich regionów Polski? Z pewnością niektóre procesy znajdują się poza sferą oddziaływania strategicznego, gdyż o rozwoju decydować będą te miejsca, gdzie gromadzi się informacja, a z pewnością nie są takimi miejscami peryferie metropolii. Z drugiej strony, istnieje problem zapewnienia pracy ludności zamieszkującej te obszary, dziś słabiej rozwinięte gospodarczo. Takie dylematy należy rozwiązywać w Narodowej Strategii, ale nie nastawionej tylko na zagospodarowanie środków unijnych, chociaż właśnie one są bodźcem do zmiany myślenia o planowaniu rozwoju.

– W swojej pracy *Czynniki kreatywności i destrukcji w gospodarce przełomu* pisze Pani o wielkich przemianach cywilizacyjnych i ich skutkach dla pojmowania zrównoważonego rozwoju. Zmiany te w dużym stopniu wpływają na przestrzenne rozmieszczenie potencjałów. Jak mogą wpływać na formułowane obecnie w Polsce koncepcje zagospodarowania?

– W świecie jest mnóstwo ponadnarodowych i regionalnych programów ukierunkowanych na zrównoważenie wzrostu gospodarczego, ale w zasadzie żaden kraj nie może poszczycić się w pełni satysfakcjonującymi i trwałymi rozwiązaniami tych problemów. Jedną z zasadniczych barier przemian ukierunkowanych na równoważenie wzrostu gospodarczego i łagodzenie napięć społecznych jest niedostosowanie zasad ustroju gospodarczego do wymogów nowego paradygmatu cywilizacyjnego, cywilizacji bazującej na wiedzy i informacji, cywilizacji gospodarki wirtualnej. Nowe fale cywilizacji i towarzyszące im przejawy ilustruje cytowana tabela.

W warunkach nowego paradygmatu rozwojowego kluczową kategorią staje się „dostęp” (acces) do wiedzy i informacji, czego przeciwieństwem jest „wykluczenie”. „Dlatego też, najmądrzejsze

Cywilizacje	Zmiany systemu /ustroju gospodarczego	Zmiany typu przekazu, komunikacji	Władza i podwładni (górze i dolne warstwy społeczne)
I. Rolna	Feudalizm	Epoka słowa pisanego	Feudalowie, chłopci feudalni
II. Industrialna	Kapitalizm	Epoka słowa drukowanego	Fabrykanci, bankierzy, pracownicy, robotnicy najemni
III. Postindustrialna – trzecia fala (Toffler)	Kapitalizm (????) postindustrialny	Epoka języka cyfrowego	Netokracja (sieciowa arystokracja) Konsumtariat, czyli bit określa świadomość
IV. Internet			
V. Ponadnarodowe fuzje i przejęcia			
VI. Gospodarka oparta na wiedzy (wiek dostępu – Rifkin)			
VII. Wiek kreatywności			

Źródło: E. Mączyńska, *Czynniki kreatywności i destrukcji w gospodarce przelomu*. [w:] B. Piontek (red.), *Rozwój – godność człowieka – gospodarowanie – poszanowanie przyrody*, PWE, Warszawa 2007, s. 297–320.

kraje i miasta na świecie nie tylko starają się zapewnić swoim mieszkańcom najszybszy dostęp do internetu, ale także za jak najmniejszą cenę w najodleglejszych miejscach” pisze Friedmann. Jak podkreśla J. Rifkin – w nowej erze rynki oddają miejsce sieciom, a posiadanie jest zastępowane przez dostęp.

Jeśli mówimy o stawianiu prognoz, to musimy zdawać sobie sprawę, że w skali globalnej przełomowym zmianom towarzyszy narastanie niepewności we wszystkich niemalże obszarach życia ekonomicznego i społecznego. Niepewność zaś, w odróżnieniu od ryzyka, jest niemierzalna, stąd też w ocenach przemian gospodarczych i społecznych kwestia ta jest często bagatelizowana, co prowadzi do ambiwalentności ocen. Z tym trzeba też się liczyć przy koncepcjach zagospodarowania przestrzeni. W cytowanej już tutaj publikacji piszę:

„W świecie biznesu i polityki toczy się ostra walka o władzę, o utrzymanie jej obszarów wyznaczanych wszakże przez przemijającą cywilizację industrialną. Jej materialny wizerunek w zderzeniu z wizerunkiem nowoczesnej, ale często dla wielu ludzi niezrozumiałej, gospodarki zwirtualizowanej wciąż wydaje się atrakcyjny. Zwolennicy cywilizacji industrialnej wskazują na jej transparentność, niezastępowalność i żywotność (co jest określane jako jurny materializm). Konflikty między zwolennikami starej i nowej cywilizacji opóźniają przemiany.” W pracach nad Kpzk należy dostrzegać ten problem i ustosunkować się do niego, a nawet być może od początku ustalić, jakim paradygmatem się posługuje.

– **Czy idea integracji planowania społecznego, gospodarczego i przestrzennego jest w naszych warunkach możliwa do zrealizowania? A jeśli tak, to co należałoby w pierwszej kolejności zrobić, aby się do niej zbliżyć?**

– Jest to niezbędne, by zachować efektywność podejmowanych decyzji. Realizacja idei trwałego rozwoju jest możliwa jedynie przez powiązanie rozwoju społecznego, ekonomicznego i ekologicznego. Ekonomia wyprana z humanitaryzmu jest tyleż bezzasadna co i niebezpieczna. Zafascynowani zmatematyzowanymi modelami wzrostu gospodarczego zapominamy o człowieku i jego potrzebach nie tylko przeciwieństw materialnych. Co nam przysądzi ze wzrostu gospodarczego, jeśli spowoduje on nieodwracalne straty w środowisku. Zrównoważenie, to właśnie pogodzenie ze sobą celów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Ustrojowo mamy to zagwarantowane w Konstytucji, która mówi o modelu społecznej gospodarki rynkowej. Wydaje się,

że w warunkach dokonujących się obecnie burzliwych przemian społeczno-gospodarczych, ten kierunek ustrojowy daje szansę na stworzenie najbardziej trwałych podstaw spójności rozwoju społecznego i gospodarczego. Polegać powinien na łączeniu ładu konkurencyjnego i wolności gospodarczej z ładem społecznym, dzięki czemu stanowić może efektywne narzędzie łagodzenia napięć społecznych i gospodarczych, także tych wynikających z dysproporcji rozwoju przestrzennego. Wszystko to powinno znaleźć odbicie w takich dokumentach jak strategia rozwoju czy koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju, a dokumenty te powinny mieć rangę taką jak chociażby ustawa budżetowa. Oznacza to, że naruszenie zapisów grozi Trybunałem Stanu. W innym przypadku będziemy stale narażeni na kaprysy polityków, którzy w zależności od doraźnych celów wyborczych i koniunktury będą podejmować decyzje sprzeczne z wytyczonymi kierunkami rozwoju. Dlatego, moim zdaniem, trzeba przywrócić instytucję, która zajmowałaby się planowaniem strategicznym, instytucję na tyle niezależną, żeby zmiany w sferach władzy nie wpływały bezpośrednio na prowadzone przez nią studia i opracowywane dokumenty.

– **Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju ma określić pewien stan kraju za 25 lat. Czy można żądać od naukowców, aby policzyli, ile będzie kosztować osiągnięcie takiego stanu i ile będzie kosztować po 2033 roku jego utrzymanie?**

– Na szczeblu krajowym mówimy o horyzoncie czasowym zagospodarowania przestrzennego, podobnie jak w planowaniu gospodarczym, więc możemy prognozować różne jego aspekty. Także związane z nimi koszty. Ale nie ma to większego sensu, jeśli nie mamy ustalonych celów strategicznych. Dzisiaj komputery są zdolne policzyć wszystko co im się zada – ważne jednak, żeby to miało sens, żeby było zgodne z ustalonymi kierunkami rozwoju. Generalnie, jeśli planiści przestrzenni pytają, ile musi kosztować osiągnięcie danego stanu za 25 lat, to da się to policzyć. Warto jednak powiązać, jak mówiliśmy wcześniej, strategię rozwoju z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, przechodząc od jednej do drugiej i z powrotem, niby czółentkiem tkając wersję ostateczną. Przy takim podejściu, na kolejnych etapach pojawiać się będzie racjonalizacja podejmowanych wyborów.

– **Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazuje wykonywać ocenę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Nie ma żadnej normy prawnej jak to robić, więc kursuje po Polsce kilka modeli**

takiego opracowania: lepszych, gorszych bez znaczenia, bo nikt się tym nie przejmuje. Dlaczego ekonomiści, w tym PTE, nie interesują się opracowaniem lub zweryfikowaniem tych modeli? Przecież efektywność gospodarki w dużej mierze zależy od jej struktury przestrzennej.

– To jasne, ale planowanie przestrzenne nie ma horyzontu czasowego na poziomie gminnym, bo jest prawem lokalnym, którego się na krótką metę nie zmienia. Nie da się przeprowadzić rachunku kosztów dla nieokreślonej przyszłości. Natomiast można pokazać pewne rodzaje kosztów i przychodów gminy i można to zrobić różnymi metodami. To, że funkcjonują różne podejścia do liczenia tych skutków finansowych – nie szkodzi. Wydaje się, że powinien mieć tu zastosowanie rachunek kroczący, ale największą trudnością jest uwzględnianie kosztów zewnętrznych, tzw. *externalities*. Niewłaściwe zagospodarowanie przestrzenne może być np. przyczyną wzrostu zachorowalności na rozmaite choroby, a ta powodować zwiększone koszty leczenia, które ponoszą podmioty nie decydujące o tym zagospodarowaniu lub nieświadome tych powiązań. PTE podnosi takie tematy, choćby na spotkaniach polskiego środowiska Klubu Rzymskiego.

– **Czy system podatkowy może być narzędziem polityki przestrzennej? Jak wpłynąłby podatek katastralny na unormowanie obrotu nieruchomościami i zwiększenie dochodów budżetu gmin i państwa?**

– Wprowadzenie podatku katastralnego miałyby ogromne znaczenie dla wielu aspektów racjonalnego gospodarowania nieruchomościami. Miałyby przede wszystkim odbicie w rozwiązaniach planistycznych, gdyż plan wpływałby nie tylko na wartość nieruchomości, ale także na bieżące zobowiązania podatkowe. Oznaczałoby to jednak dla wielu właścicieli konieczność zbycia nieruchomości położonych w atrakcyjnych lokalizacjach, gdyż płacenie podatku „ad valorem” przekraczałoby ich możliwości finansowe. Brak podatku katastralnego wpływa także niekorzystnie na stabilność polskiego rynku nieruchomości i sprzyja nie w pełni legalnym transakcjom o charakterze spekulacyjnym.

Np. w Japonii wprowadzono ostatnio system ulg podatkowych w celu ograniczenia wyburzeń substancji budowlanej i pobudzenia rynku wtórnego. Podobne instrumenty stosuje się w wielu krajach europejskich, co w efekcie zwiększa a przede wszystkim stabilizuje i pozwala na przewidywanie dochodów finansowych gminy. Ogranicza także nadmierną skłonność samorządów do wyzbywania się gruntów komunalnych.

– **Jak Prezes PTE ocenia szanse autentycznej partycypacji ngo’ów, w powstawaniu, dyskutowaniu i wyrażaniu opinii na temat takich dokumentów jak kpzk czy plany województw? Czy nie jest to fikcja i pole dla różnych manipulacji?**

– Przeprowadzenie ogólnokrajowej debaty na temat strategii rozwoju kraju czy koncepcji przestrzennego zagospodarowania nie jest rzeczywiście sprawą łatwą. Organizacje społeczne, ale zrzeszające środowiska o określonych zainteresowaniach stanowią z pewnością właściwe forum dla takich dyskusji. Ich członkowie mają zazwyczaj dostateczne przygotowanie by takie dyskusje podejmować. I TUP i PTE uczestniczą np. w opiniowaniu projektów aktów prawnych, ale różnie bywa z wykorzystaniem ich opinii. Nie mogą też zastępować dyskusji w wymiarze ogólnonarodowym. Istotny jest tu jednak ogląd interdyscyplinarny. Nierzadko bowiem

kierunki rozwoju zasadne z punktu widzenia ekonomisty są zasadne np. społecznie, czy kulturowo.

– **Partycypacja społeczna to nie tylko problem organizacyjno-ustrojowy, to przede wszystkim, moim zdaniem, problem świadomościowy. Na w miarę trwałe zakorzenienie pryncypiów ochrony przyrody potrzebowaliśmy 100 lat. Ile lat potrzeba, żeby przekonać społeczeństwo do pieczy nad ładem przestrzennym i troski o trwałą i zrównoważony rozwój?**

– Prawdopodobnie zdecydowanie mniej, bo rozwój środków komunikacji społecznej poszedł niebywale naprzód. Obecnie ogólnonarodowa debata może być prowadzona nie tylko przy pomocy tradycyjnych mediów, ale przede wszystkim internetu, ale obawy o jej autentyczność są w pełni uzasadnione. Dobrym przykładem była awantura wokół Rospudy, gdzie mieliśmy zaprezentowane różne formy dialogu ze społeczeństwem, z których nie wynikały żadne konstruktywne wnioski. Warunkiem autentycznej partycypacji społeczeństwa jest jego edukacja. Niewiedza w odniesieniu do kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem i ładem przestrzennym jest wysoce niepokojąca. Teoretycy mówią o wielkich zagrożeniach wynikających z „niewiedzy o niewiedzy”. To znaczy o decyzjach podejmowanych w oparciu o niepełną lub nieprawdziwą informację. Brak świadomości, że dobre funkcjonowanie gospodarki zależy od dobrego, racjonalnego i funkcjonalnego, zagospodarowania, a miarą dobrego zagospodarowania jest szybki rozwój społeczny i gospodarczy jest powodem tolerancji dla chaosu przestrzennego, marnotrawstwa, społecznej dezintegracji itp.

One rodzaj nieufność do przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, mimo iż jest to niezwykle istotna forma aktywności gospodarczej, podnosząca efektywność inwestowania i gospodarowania w ogóle. W tej mierze organizacje pozarządowe mogłyby stanowić swego rodzaju czynnik inspirujący i monitorujący realizację takich przedsięwzięć.

– **W szeregach TUP działali i działają obecnie obok siebie urbanisci, specjaliści w różnych dziedzinach infrastruktury technicznej, geografowie, socjologowie, ekonomiści, gdyż urbanistyka i planowanie przestrzenne to dziedziny wybitnie interdyscyplinarne. Nigdy jednak nie było ściślejszej współpracy instytucjonalnej między PTE i TUP. Jak Pani Prezes ocenia możliwość, a może potrzebę współpracy PTE z TUP? Na jakich polach ta współpraca mogłaby się najlepiej rozwijać?**

– Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, podobnie jak Towarzystwo Urbanistów Polskich, jest organizacją o wieloletnich tradycjach i dużym dorobku w krzewieniu wiedzy fachowej i jej popularyzacji. Jak mówiliśmy wcześniej potrzeba interdyscyplinarnego spojrzenia na otaczające nas zjawiska i procesy jest niezbędną, jeśli chcemy uniknąć zagrożeń, które niesie przełom cywilizacyjny. Ważne jest też, by to interdyscyplinarne podejście dotyczyło zjawisk w ich jak najszerszym kontekście i wszechstronnych uwarunkowaniach, czyli mówiąc inaczej nastawione było holistycznie. Takie są wymogi dzisiejszych czasów i dlatego współpraca między różnymi środowiskami stała się niezbędną. Widać to przy powstawaniu nowej Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, w czym uczestniczą eksperci z bardzo różnych dyscyplin naukowych. Jest taka potrzeba również przy tworzeniu planów i innych opracowań w skali regionalnej. Sądzę, że mogłaby to być bardzo ciekawa płaszczyzna dla naszej współpracy.