

Przestrzeń jako przedmiot wartości i myślenia strategicznego

DOKONCZENIE artykułu ze str. 1

W żywotnym interesie państwa powinno się wprowadzić instytucję katastru i usytuować ją w departamencie geodezji w Ministerstwie Rozwoju, przy równoległym utworzeniu departamentu katastru w Ministerstwie Finansów. Obecnie istniejący Główny Urząd Geodezji i Kartografii powinien ulec likwidacji zaś część jego obowiązków należy przenieść do Instytutu Geodezji i Kartografii oraz na uczelnie wyższe – na Politechnikę Warszawską, Wrocławską i AGH.

Błędy polskiej geodezji

Dla przykładu podam, że Polska musiała zapłacić 92 mln euro kary za błędne obliczenie powierzchni do dopłat bezpośrednich dla rolników. Od kilku lat na różnych forach przytacza się rozbieżność danych dotyczących powierzchni gruntów Skarbu Państwa, zbilansowanych przez byłego ministra skarbu i byłego ministra spraw wewnętrznych i administracji, sięgającą

40 tys. km². Dla przykładu ta powierzchnia odpowiada połowie województwa opolskiego. Jestem przekonany, że unijna dyrektywa INSPIRE została wadliwie wdrożona. Szczególną wadą tego wdrożenia okazało się wyeliminowanie obowiązku stosowania norm europejskich i światowych oraz zmiany w prawie geodezyjnym, wykraczające poza intencję stosowania dyrektywy unijnej. Należałoby poddać rewizji sposób implementacji tej dyrektywy oraz związanych z nią polskich rozporządzeń wykonawczych. Szczególnie należy sprawdzić jej model biznesowy, jeżeli taki istnieje.

26 lat za późno

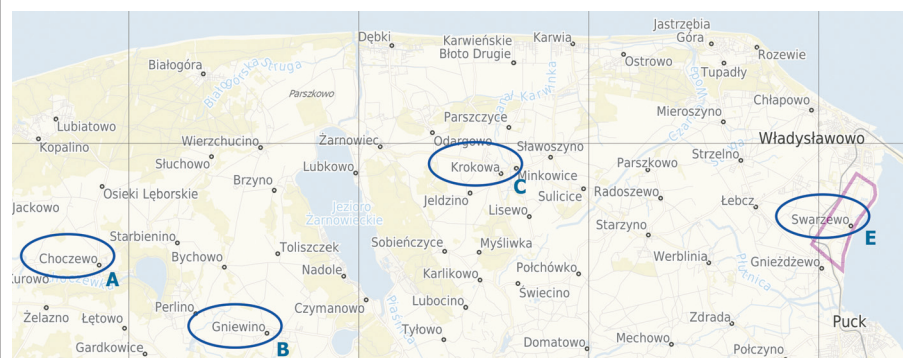
Błędem na skalę światową w okresie transformacji gospodarczej była decyzja o likwidacji parcelacji państwowych gospodarstw rolnych (PGR). Przekształcenia te pociągnęły za sobą niekorzystne skutki społeczne, tj. dramatyczną redukcję zatrudnienia i związane z nią bezrobocie strukturalne – pauperyzację i marginalizację społeczną

Czy straciliśmy bilion USD?

Bez wątplenia można stwierdzić, że sprawnie działająca administracja państwa zwiększyłaby tempo wzrostu PKB. Samo usprawnienie administracyjnej obsługi procesów inwestycyjnych, w efekcie skrócenie czasu trwania tych procesów oraz zwiększenie atrakcyjności inwestowania byłoby jednym z kluczowych czynników takiego wzrostu. Podkreślają to w szeregu prac Bogdan Nogalski i Adam Klimek, zajmujący się zagadnieniami dotyczącymi usprawniania funkcjonowania administracji publicznej.

Gdyby po transformacji ustrojowej administracja usprawniła przebieg procesów inwestycyjnych, w stopniu w którym tempo wzrostu byłoby większe w poszczególnych latach o 1% (efekt skrócenia tych procesów i przyspieszenia obiegu pieniądza), byłibyśmy obecnie bogatsi o ponad bilion USD.

Strategiczne myślenie przestrzenne



A, B, C – proponowane lokalizacje elektrowni atomowej
E – lokalizacja prac KGHM badania złóż potasowo-magnezowych

23 września 2015 KGHM poinformował na konferencji prasowej, że w rejonie Pucka (E) rozpoczyna badania złóż soli potasowo-magnezowych. W rejonie Krokowej (C) jest proponowana lokalizacja elektrowni atomowej. Biorąc tylko pod uwagę wspólny element projektów, jakim jest budowa infrastruktury transportowo-komunikacyjnej, powinna być wykonana wspólna analiza ekonomiczno-strategiczna tych dwóch przedsięwzięć. To dałoby bardzo wysoką wartość dodaną. Po częściowym lub całkowitym zakończeniu eksploatacji złóż soli potasowo-magnezowych, można by było zbudować strategiczny dla kraju magazyn ropy naftowej (z zasobami wielkości rocznego zapotrzebowania naszego przemysłu na ten surowiec).

W czerwcu 2013 roku zwróciłem się do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) z sugestią o przeanalizowaniu przestrzenne inwestycji finansowanych ze środków unijnych (UE). Nie otrzymałem odpowiedzi, a szkoda. Dowiedzielibyśmy się wtedy, ile milionów straciła polska gospodarka przez niewłaściwe lokalizacje inwestycji. Ile ich było zbędnych? Przypomnę, że NFOŚiGW jest odpowiedzialny za absorpcję 5,035 mld euro w latach 2007-2013. Efekty tej działalności mają poważny wpływ na rozwój gospodarczy kraju. Tego typu działalność powinna być obowiązkowo monitorowana przestrzennie.

Wadliwy system planowania przestrzennego na same drogi kosztuje już 126 mld zł

Wadliwy system planowania przestrzennego powoduje wielomiliardowe straty i przynosi olbrzymie szkody społeczne*. Planowanie przestrzenne nie reguluje skutecznie procesów urbanizacyjnych i inwestycyjnych. Plany miejscowe przeznaczają pod zabudowę mieszkaniową zbyt wielkie tereny, przekraczające wielokrotnie ich potrzeby i jedynie koszt obowiązkowego wykupu terenu pod drogi szacowany jest na 126 mld zł. Wadliwy system planowania generuje również nieuzasadnione koszty w różnych sektorach gospodarki. Koszty ostatniej wielkiej powodzi przekroczyły 12 mld zł, a koszty dojazdów do pracy osób dojeżdżających powyżej 5 km sięgają 26 mld rocznie.

Planowanie ponadlokalne (krajowe i regionalne) jest również nieskuteczne, na skutek ograniczonych kompetencji samorządów regionalnych i braku krajowej polityki przestrzennej.

Konsekwencje niekontrolowanej urbanizacji oraz wadliwego planowania przestrzennego ponosi społeczeństwo. Złe zaprojektowana przestrzeń pogarsza warunki życia oraz powoduje patologie i konflikty społeczne. Brak przestrzeni publicznych i zamknięte osiedla powodują zanik więzi społecznej i szkodliwą polaryzację społeczno-przestrzenną. To efekt braku kontroli planistycznej oraz zróżnicowania standardów zagospodarowania terenu. Społeczne straty to również czas marnotrawiony na podróże w źle zaplanowanym otoczeniu.

Niesprawne planowanie przestrzenne i brak kontroli publicznej zmian zagospodarowania terenu powiększają koszty funkcjonowania środowiska przyrodniczego. Zabudowa szczególnie cennych te-

renów przyrodniczych, powoduje defragmentację naturalnych układów przyrodniczych – korytarzy ekologicznych i klinów napowietrzających w miastach. Powoduje również niszczenie krajobrazu. Rozpraszanie zabudowy powoduje też nieodwracalne zmiany środowiska oraz zanieczyszczenia gleb, wód i powietrza.

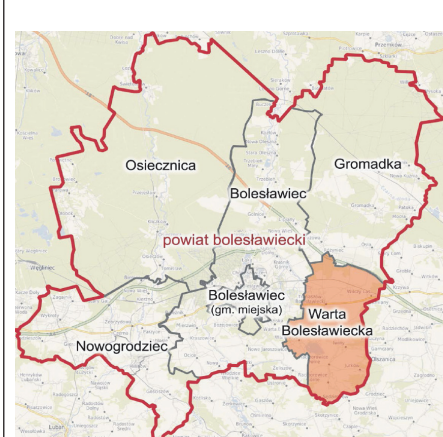
Wielkim problemem jest brak społecznego poparcia dla koniecznych zmian prawa. Z tego powodu od 1989 roku nie udało się stworzyć racjonalnego systemu planowania przestrzennego i kontroli planistycznej procesów urbanizacyjnych.

Straty i szkody społeczne narastają, im później zrobimy porządek z planowaniem, tym wyższe będą koszty jego naprawy.

Adam Kowalewski

Adam Kowalewski – architekt, urbanista, doktor nauk ekonomicznych. Członek Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej 2014; członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego 2012-2016; ekspert Konwentu Marszałków Województw 2013; członek Rady Fundatorów Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej; członek SARP, TUP, CICA (Międzynarodowe Stowarzyszenie Krytyków Architektury) oraz izb zawodowych.

*Uzupełnieniem powyższego materiału są publikacje dr Adama Kowalewskiego w tym: „Nadszedł czas na racjonalną gospodarkę przestrzenną” („Rzeczpospolita”, 15.12.2015 r.), „O sukcesach, porażkach trudnej drogi do Ładu Przestrzeni” (Przegląd Urbanistyczny, nr IV/2012) i „Kryzys planowania miast w Polsce. Źródła i kierunki zmian” (Przegląd Urbanistyczny, nr I/2009) oraz „Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce” (2013 r.) opracowanym przez zespół Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej i Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Zagospodarowania PAN dostępny na stronie fundacji.



Musimy powiązać rozwój przestrzeni z planowaniem rozwoju, a zwłaszcza z demograficznymi i ekonomicznymi realiami polskich gmin. Powinniśmy go powiązać z wykorzystaniem płytko zalegających zasobów złóż kopalni, powiązanych z własnością gruntową (eksploatacja wymaga tytułu własności do nieruchomości gruntowej).

Sam właściciel może eksploatować posiadane złoża kopaliny spełniając wymagania formalne przewidziane w prawie geologicznym i górniczym, może sprzedać lub wydzierżawić grunt dla podmiotu który podejmie się eksploatacji górniczej lub nie podejmować eksploatacji uwzględniając fakt istnienia złoża w wyliczonej wartości gruntu.

475 tys. pracowników byłych PGR (1989). Wraz z rodzinami stanowili oni około dwumilionową grupę społeczną, żyjącą w 333 tys. mieszkań, w 6 tys. miejscowości.

Transformacja PGR-ów nie uwzględniła podstawowych zasad kształtowania racjonalnej struktury agrarnej. Miała charakter doktrynalno-polityczny, a PGR sprywatyzowano na siłę. Była ona przyczyną spekulacji gruntów na wielką skalę i spowodowała miliardowe straty dla budżetu państwa.

Aby uniknąć ogromnych strat, trzeba było po prostu przeanalizować jak sąsiednie kraje rozwiązały ten problem. Dzisiaj nikt nie przyznaje się do autorstwa tego sposobu prywatyzacji, a cały jej proces jest prawie nieobecny w literaturze ekonomicznej, nie mówiąc o debacie politycznej. Obecnie zakazano sprzedaży ziemi państwowej – 26 lat za późno. Warto by było przeanalizować działalność Agencji Nieruchomości Rolnych, aby wyciągnąć wnioski, jak prawidłowo wykorzystać pozostałe grunty. Sugeruję powołanie w Ministerstwie Rozwoju Departamentu Urzędów Terenów Rolnych, który przejąłby funkcje wszystkich agencji, zajmującymi się dotychczas „terenami rolnymi”.

Przestrzeń w prawie wodnym

Z inicjatywy pani poseł, inżynier Anny Paluch, absolwentki Wydziału Geodezji Górniczej AGH, został opracowany projekt poselski dotyczący ustawy Prawo wodne, który wszedł w życie 31 grudnia 2015 roku. Projekt ten dał mi satysfakcję, ponieważ uwzględnił on uwagi, które skierowałem uprzednio do prezesa Rady Ministrów. Sama forma złożenia projektu poselskiego przez fachowca jest godna uznania i naśladowania.

Ustawa ta eliminuje kardynalne błędy związane z zarządzaniem przestrzenią oraz implementacją Informacyjnego Systemu Ochrony Kraju (ISOK). Równoległe ustawa ta wykazała błędne podejście do realizacji tak drogiego projektu. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, który jest odpowiedzialny za realizację ISOK w kraju, podaje że obecnie „wartość projektu” wycenia się na koszty rzędu 299 mln zł.

W ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powinny być opracowane w poszczególnych gminach plany gospodarki zasobami kopalni wykorzystywanych do produkcji wyrobów budowlanych (piasków, żwirów, kopalin do produkcji kruszywa łamanego, ceramiki budowlanej) wraz z programem zagospodarowania terenów poeksploatacyjnych. Dla gminy Warta Bolesławiecka (patrz mapa) właściciel portalu www.punktyadresowe.pl, którego misją jest popularyzacja wykorzystania danych przestrzennych w zarządzaniu Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST), sporządził kompleksowe opracowanie obejmujące publikację danych przestrzennych gminy w portalu mapowym wartaboleslawiecka.e-mapa.net. Opracowanie obejmuje pełną informatyzację miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bazy numeracji adresowej i innych istotnych danych oraz powiązanie z danymi dotyczącymi gospodarki surowcowej. Skuteczne wykorzystanie informacji przestrzennej znacznie usprawni proces zarządzania jej rozwojem jest zdecydowanie efektywniejsze. Te informacje w rejonie, gdzie jest przewidziana eksploatacja górnicza, mogą być elementem dobrze przygotowanego CSR-u. Teraz należałoby ww. dokumentację uzupełnić o biznesplan, aby móc podjąć decyzję o eksploatacji. Właścicielom kopalni i wójtowi należy pomóc w uruchomieniu eksploatacji. Mając w Polsce 2478 gmin można wybrać te gminy, w których występują zasoby, nadające się do eksploatacji. W ten sposób można by utworzyć kilkaset przedsiębiorstw.

Sugeruję przez analogię do inicjatywy pani poseł, aby zespół fachowców z zakresu geodezji, geologii, planowania przestrzennego był inicjatorem projektów poselskich podobnego typu. Równoległe ta uchwała powinna być elementem analizy dotychczas wykonanych prac związanych z realizacją dyrektywy INSPIRE w Polsce. Na realizację tej dyrektywy wydano ogromne pieniądze i zamiast mieć wartość dodaną do projektu ISOK, mamy wartość ujemną.

„Liczy się gospodarka, głupcze”

21.01.2014 r. wysłałem do prezesa Rady Ministrów swój artykuł pt. „INSPIRE Infrastruktura Informacji Przestrzennej w Europie”, który został opublikowany 31 grudnia 2013 roku w „Rzeczpospolitej” (wersja online dostępna na stronie www.geoland.pl). Sekretariat premiera skierował mój list i artykuł, pismem nr SDT-219-8(1) 1466 z 21 stycznia 2014 r., do wszystkich resortów (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Obrony Narodowej), z prośbą o odpowiedź. Wkrótce odpowiedzi nadeszły. Można się z nimi zapoznać zarówno u mnie, jak i w sekretariacie prezesa Rady Ministrów. Analizując te wypowiedzi, z całą pewnością stwierdzam, że od kilku lat wyczerpują się stopniowo dotychczas działające mechanizmy rozwoju gospodarczego Polski. W naszym państwie brakuje przepływu informacji i bodźców. Ja cierpliwie czekam na ustrój prezydencki, który może zsynchronizować prace poszczególnych ministerstw.

Przypomnę, że w gabinecie Billa Clintona wisiało hasło „Liczy się gospodarka, głupcze” – co potwierdza, że w dzisiejszym świecie aktywność polityczna musi służyć osiągnięciu celów gospodarczych. Namawiam, by nadrobić zaległości i uruchomić myślenie.

Eugeniusz M. Makowski
prezes GEOLAND Consulting International