

Deregulacja zawodu urbanisty jako wyraz sporu między koncepcjami liberalizacji a regulacji działalności gospodarczej

Deregulacja zawodu urbanisty stała się faktem. Ograniczenia wykonywania zawodu zostały usunięte na mocy ustawy z 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów w ramach tzw. II transzy deregulacji. To, co może być przedmiotem obecnej debaty, to raczej próba oszacowania konsekwencji tej decyzji z perspektywy szans i możliwości realizacji zawodu. Deregulacja nie doprowadziła bowiem do likwidacji profesji, a największym poszkodowanym stały się przede wszystkim korporacje zawodowe. Na rzeczywistą ocenę skutków gospodarczych trzeba jednak będzie poczekać.

* dr inż. arch. Łukasz Pancewicz - asystent na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej, główny projektant Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi

aksjologicznie związana z koncepcjami liberalizmu ekonomicznego. Uogólniając, idea odnosi się do koncepcji bazujących na przeświadczeniu, że likwidacja niepotrzebnych barier regulacji i interwencjonizmu pozwala na efektywniejsze działanie rynku i jego skuteczniejszy wzrost gospodarczy. Liberalizacja w odniesieniu do tzw. wolnych zawodów² oznacza likwidację barier dostępu do zawodów regulowanych, co ma pozwolić na zmniejszenie negatywnych efektów i kosztów prowadzenia działalności związanych z ograniczeniami nakładanymi przez Państwo. Ważnym aspektem, przywoływanym wielokrotnie m.in. przez Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OECD), była kwestia proporcjonalności w odniesieniu do ograniczeń i korzyści płynących z limitowania dostępu do zawodu. Spośród korzyści wynikających z deregulacji zawodów wymieniano: zwiększenie zatrudnienia, zmniejszenie kosztów usług dla konsumentów, poprawę warunków pracy absolwentów, zmniejszenie migracji zarobkowej młodych oraz większą mobilność zarobkową (Wipler i inni 2011). Oprócz argumentów natury ekonomicznej, padają także te natury konstytucyjnej, związane z kwestią wolności prowadzenia działalności gospodarczej, oraz przesłanki wskazujące na wyjątkowy charakter ograniczeń praw obywatelskich. Przyjęcie koncepcji deregulacji wpisuje się jednak w szerszą debatę

W poniższym tekście poruszam dwie kwestie, związane z ideą deregulacji w kontekście ekonomii politycznej Państwa, zarówno w odniesieniu do kwestii tzw. wolnych zawodów jak i szerzej, w odniesieniu do systemu planowania. W drugiej części artykułu podejmuję się próby analizy efektywności przyjętej polityki w odniesieniu do zawodu urbanisty. Ocena deregulacji przez pryzmat analizy systemowej, związanej z domeną działania Państwa, jest o tyle bardziej zasadna, iż perspektywa ta jest nacechowana większym dystansem do partykularnych interesów zderegulowanych. Pozwala to na lepsze zrozumienie genezy deregulacji oraz powiązania tego procesu (aksjologicznie uzależnionego od koncepcji ekonomicznego liberalizmu) ze światem zawodów pełniących zadania związane z działaniem administracji samorządowej¹.

LIBERALNE KONCEPCJE EKONOMICZNE DEREKULACJI A PROFESJA URBANISTY
Deregulacja, ze swojej definicji, jest

¹ Przyjmuję tu założenie, że główne wymogi dotyczące urbanisty wymagające regulacji określał art. 5 ustawy z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 ze zm.). W dalszej części tekstu podejmuję dyskusję zarówno z tym założeniem, jak i wpływem deregulacji na redefinicję zawodu.

² M.in. raport OECD 1985

dotyczącą sporu między państwowym interwencjonizmem, a koncepcjami mówiącymi o „*government failure*”, czyli nieefektywnością Państwa jako organizatora działalności rynku.

Zgodnie z założeniami deregulacji można ją ogólnie ująć jako proces wyrównywania pozycji zawodów wyróżnionych wcześniej specjalnym statusem, związanym z ich wyjątkowym charakterem (np. prawników, lekarzy), z innymi usługodawcami. Sprawa deregulacji urbanistów była o tyle specyficzna, iż nie dotyczyła jedynie zmiany warunków realizacji zawodu, ale także odniosła się do cofnięcia szeregu przywilejów, powiązanych z samorządnością zawodową. Dotyczyło to m.in. możliwości kontroli dostępu do zawodu na mocy ustaleń prawnych poprzez delegowanie do samorządu zawodowego uprawnień w ocenie kwalifikacji jego wykonawców. Oznaczało to także ograniczenie możliwości prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przez ukonstytuowany samorząd zawodowy w celu poprawy standardów wykonywania zawodu. Możliwość tę zastąpiono odpowiedzialnością cywilno-prawną usługodawcy wobec usługobiorcy. W przypadku opracowań planistycznych, tymi drugimi są jednostki samorządu terytorialnego. Patrząc szeroko przez pryzmat polityki ekonomicznej, cofnięcie przywilejów zmieniło rolę zawodu urbanisty. Uogólniając,

przestali oni być wyróżnioną grupą specjalistów - powierników ładu przestrzennego. Zderegulowani urbanisci zrównali się statusem stali się z innymi dostawcami usług, pozbawionymi specjalnych przywilejów. Efektem deregulacji dla urbanistów (choć niewyraźnym wprost w dokumentach rządowych), miało być poddanie pracy tego zawodu formom regulacji przez procesy rynkowe, zastępując arbitralność działaniem wolnej konkurencji czy wolności wyboru – przy założeniu racjonalności tych wyborów.

UZASADNIENIE DLA INTERWENCJONIZMU W FUNKCJONOWANIU ZAWODÓW REGULOWANYCH

W zrozumieniu efektów tej zmiany może pomóc przywołanie głównych argumentów za wprowadzeniem ograniczeń dla przedstawicieli zawodów regulowanych oraz tzw. zawodów wolnych³. Nie były one przywoływane w uzasadnieniu projektów rządowych, choć pojawiły się one w dyskusjach oceniających politykę rządu (Kołyś 2014), czy też opiniach prawnych i opracowaniach specjalistycznych odnoszących się do kwestii deregulacji. Są one przeciwieństwem podejścia wolnorynkowego i wiążą się w dużej mierze z nurtami regulacyjnymi i interwencjonistycznymi. Oznacza to, że Państwo interweniuje w sposób wykonywania zawodu, w celu zapobie-

³ Nie są to pojęcia tożsame, gdyż zawód urbanisty spełnia cechy wolnego zawodu oraz zawodu regulowanego (dla jego wykonywania istnieje wymóg posiadania wykształcenia kierunkowego). Zawód regulowany to zawód, do którego wykonywania wymagane są określone kwalifikacje i jest ono dozwolone dopiero po uzyskaniu zezwolenia, które można zdobyć po spełnieniu wymogów określonych przepisami prawnymi państwa. Wolny zawód jest wykonywany na podstawie odpowiedniego wykształcenia, samodzielnie, na własną odpowiedzialność, w sposób

gania niewydolności rynku (tzw. *market failure*), czyli sytuacji, w której spontaniczne procesy rynkowe nie pozwalają na zapewnienie odpowiedniej jakości usług. Główne argumenty gospodarcze, przemawiające za wprowadzeniem kontroli w zakresie dostępu, można pogrupować następująco (za Toshkov, Moreira 2013):

1. Regulacja ma znaczenie, jeśli istnieje znaczna asymetria informacji między usługodawcą, specjalistą a klientem w zakresie przedmiotu usługi. W tym znaczeniu usługi specjalistyczne są formą „dóbr trustowych”. Działania regulacyjne (realizowane np. przez samorządy zawodowe) mają być zapewnieniem poprawnej wyceny, gwarantując dostarczenie usługi o odpowiedniej jakości oraz przeciwdziałając np. procesom „dumpingu” cen. Dla branż projektowych oznaczało to np. ustalenie minimalnych cenników usług projektowych. Aspekt ten jest silnie dyskusyjny, co ilustruje chociażby orzecznictwo Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) i nałożenie w 2013 r. kary na Izbę Urbanistów za wprowadzenie cenników minimalnych⁴.
2. Regulacja miała zapobiegać kosztom zewnętrznym ponoszonym przez klientów w przypadku realizacji zleceń przez niewykwalifikowanych usługodawców, co mogło prowadzić np.

do strat finansowych, zagrożenia mienia, bezpieczeństwa (np. zawody inżynierskie, związane z budową obiektów) bądź zdrowia (przykładem są np. zawody lekarzy). Stąd też rolę samorządów miało być zagwarantowanie spełniania określonych, minimum kwalifikacji, zasad doskonalenia i odpowiedzialności zawodowej. Argument ten jest zasadny w przypadku planowania, gdzie konsekwencjami nieprawidłowego wykonania prac planistycznych mogą być zarówno efekty przestrzenne, jak i gospodarcze dla klientów. Nieefektywne zarządzanie rozwojem miasta, generujące dodatkowe koszty dla samorządu (Kowalewski i inni, 2013), może także prowadzić do obniżenia wartości nieruchomości prywatnych. Błędy w realizacji usługi urbanisty mogą także skutkować kosztami administracyjnymi dla jednostek samorządu (opóźnienia, nieefektywne wydatkowanie pieniędzy publicznych) bądź kosztami odszkodowawczymi tytułem roszczeń osób trzecich.

3. Regulacja ma w założeniu pomóc w zapobieganiu nieefektywności działań wolnorynkowych w realizacji ważnych zadań publicznych. W tym znaczeniu interwencja Państwa jest uzasadnioną koniecznością zapewnienia skuteczności w pełnieniu usług o szczególnej roli społecznej i publi-

niezależny zawodowo, w celu oferowania usług intelektualnych w interesie klienta lub interesie publicznym. Ważnym kryterium jest kwestia zachowania etyki zawodowej, związanej z potrzebą budowy zaufania klienta wobec usługodawcy (Krasnowolski, 2013).

⁴ Decyzja Nr RKT-21/2013 z dnia 19 lipca 2013 r.

czej. Argument ten był wyrażany w rekomendacjach zawartych w takich dokumentach jak Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, w której wzywano m.in. do „wzmocnienia instytucjonalnego i jakościowego planowania przestrzennego” (KPZK, 2030: 178). KPZK wspomina o rządowych programach szkoleń zawodowych, określeniu wymagań dotyczących standardów kształcenia, certyfikacji kompetencji planistycznych oraz roli profesjonalnego przygotowania służb planistycznych. Zapisy Koncepcji uznają ten warunek za gwarancję realizacji założeń, jednakże nie delegują tych zadań wprost do samorządów zawodowych, a wskazują jedynie w pierwszej kolejności na rolę i kompetencje Rządu.

Podsumowując zatem argumenty za regulacją – odnoszą się one do kwestii minimalizacji ryzyka, wzmocnienia gwarancji poziomu profesjonalizmu i jakości usług, w szczególności tych odnoszących się do strefy publicznej. Przy do-tychczasowej formule regulacji organizatorem tych działań było (szeroko rozumiane) Państwo oraz uprawnione przez nie samorządy zawodowe.

REGULACJA ZAWODU URBANISTY JAKO OGRANICZENIE W DOSTĘPIE DO ZAWODU

Deregulacja nie zmieniła jedynie relacji

ekonomicznych między klientami a wykonawcami usług. Ponadto zredefiniowała bowiem także relacje zawodowe między samymi urbanistami, likwidując obowiązek prawny regulacji dostępu do zawodu i przynależności do samorządu zawodowego. W założeniu miałyby to prowadzić do zwiększenia szans w konkuro-waniu o pracę poprzez obniżenie progu wymagań wejścia na rynek. Drugim istotnym argumentem była kwestia likwidacji sztucznego ograniczania dostępu do pracy dla jednostek mających możliwości samorealizacji zawodowej, wiążącego się z dodatkowymi obowiązkami (np. odbywaniem praktyk zawodowych). Regulacja profesji zawsze budziła dyskusje związane z zarzutami protekcyjnizmu oraz ograniczania konkurencji. Oskarżenie to jest do pewnego stopnia zasadne w przypadku zawodów reglamentowanych, czyli których liczebność jest ustalana administracyjnie. Z ekonomicznego punktu widzenia, ograniczenie liczby podmiotów na rynku mogłoby być uzasadnione w przypadku chęci utrzymania poziomu cen usług i poziomu zatrudnienia. W praktyce zarówno polskie prawo⁵, jak i przepisy Wspólnoty Europejskiej⁶, zabraniają stosowania praktyk monopolistycznych. Jak wspomniałem, Izba Urbanistów stała się przedmiotem postępowania mającego na celu ograniczenie praktyk związanych z ustalaniem minimalnych cen opracowań.

Ideowo, dla zwolenników idei liberalizacji rynku, wspomniane praktyki protekcyjnizmowe czy monopolistyczne byłyby traktowane negatywnie. Należałoby tu zadać pytanie o praktyczny wymiar tych ograniczeń w kontekście proporcjonalności regulacji do efektów. Można tu postawić pytanie o realny efekt budowania barier dla wejścia do zawodu i sztucznego ograniczania konkurencji na rynku przez nadmierne regulacje. Dla urbanistów ograniczenia w dostępie do zawodu mogły raczej wynikać z braku możliwości odbycia praktyk, niż zamierzonej działalności antykonkurencyjnej samorządu zawodowego. Argument ten odnosi się głównie do przedstawicieli rynku prywatnego, dla których ich uzyskanie wymaga pracy pod kierownictwem uprawnionego projektanta. Warto tu przywołać analizę stanu konkurencyjności w sektorze usług profesjonalnych UOKiK z 2010 r., gdzie badano proces zdobywania kwalifikacji do wykonywania zawodu architekta i inżyniera budowlanego. Zawody te były obciążone większymi rygorami niż profesja urbanisty (związanymi m.in. z koniecznością zdania egzaminu zawodowego). Urząd nie dopatrywał się w tym procesie nadmiernej bariery do wejścia na rynek (UOKiK, 2010).

Prawdopodobne trudności w zdobyciu praktyki wynikały raczej z dość ograniczonego rynku pracy urbanistów, rozumianych jako wykonawców opracowań planistycznych. Podaż opracowań,

wymaganych do uzyskania uprawnień, dotyczyła rynku usług publicznych. Zmieniające się możliwości odbywania praktyk wynikały także ze specyfiki pracy podmiotów gospodarczych zajmujących się planowaniem. Przede wszystkim prywatyzacja po 1989 roku wywołała likwidację, decentralizację lub restrukturyzację dawnych państwowych biur projektowych (Zastawniak, 2014). W efekcie deregulacji, prywatyzacji rynku, obowiązek szkolenia nowych kadr absolwentów był przejęty przez pracownię prywatne, konkurujące o zlecenia

Regulacja profesji zawsze budziła dyskusje związane z zarzutami protekcyjnizmu oraz ograniczania konkurencji.

na wolnym rynku. Przy braku scentralizowanego mechanizmu weryfikacji umiejętności (w postaci np. egzaminu państwowego), wzmacniało to rolę samorządu zawodowego jako organu nadzorującego wykonanie praktyki zawodowej.

Deregulacja przenosi okres praktyk zawodowych na okres studiów, a organem nadzorującym jakość wykonania praktyk staje się przede wszystkim uczelnia wyższa. Nie jest to jednoznaczne, ani w pełni porównywalne z wcześniejszym procesem, polegającym na stopniowym pozyskiwaniu praktycznej wiedzy w trakcie samodzielnego wykonywania zadań. Praktyki przed deregulacją prowadziły do sporządzenia kompletnego opracowania planistycznego, na co pozwalał minimalny, dwuletni okres

⁵ M.in. ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. I. 2003 r. Nr 153, poz 1503 ze zm.)

⁶ Art 82., Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) opublikowany w Dz.Urz. UE 2006 C 321E.

kandydacki. Korzyścią systemu praktyk była możliwość pozyskania istotnych, „miękkich” umiejętności nabywanych w trakcie pracy w pracowni: kierowania i współpracy z zespołem, komunikacji, współpracy, jak również negocjowania z władzami publicznymi (Zastawniak, 2014). Tu zyskiem regulacji było zapewnienie bazowej, minimalnej praktyki zawodowej jako formy minimalizacji ryzyka, związanego z powierzaniem prac osobom nie gwarantującym odpowiedniego przygotowania zawodowego.

DEREGULACJA JAKO WYRAZ POLITYKI EKONOMICZNEJ PAŃSTWA

Podsumowując pierwszą część analizy, należy przyjąć aksjomat redukcji interwencjonizmu jako obietnicę pobudzenia działalności gospodarczej oraz wyraz świadomej polityki ekonomicznej rządu. Jest to główny klucz dla zrozumienia genezy i charakteru deregulacji, obejmującej całość zawodów regulowanych traktowanych *en bloc*. Jest to wyrażone wprost w uzasadnieniu ustawy deregulacyjnej (Ministerstwo Sprawiedliwości, 2012) jak i deklaracjach ówczesnego premiera Donalda Tuska, który wyraził chęć wdrożenia polityki deregulacyjnej jako narzędzia stymulacji zatrudnienia wśród młodych, w szczególności ograniczenia emigracji zarobkowej. Ówczesny szef rządu wielokrotnie podkreślał polityczne poparcie dla swoich działań, skutecznie przekonał nawet do tego pomysłu polityczną opozycję, która ostatecznie poparła działania

deregulacyjne, widząc w nich wspólne korzyści⁷. Znamienne było wspólne poparcie dla deregulacji zawodu urbanisty przez szefów obydwu wiodących partii politycznych – Platformy Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości. Sama inicjatywa stała się autorskim projektem Jarosława Gowina, pełniącego rolę Ministra Sprawiedliwości. Warto jednak zwrócić uwagę na genezę koncepcji – raport Fundacji Republikańskiej „Zawody regulowane. Aktualny stan prawny i propozycje zmian” (Wipler i inni, 2011). Wiąże to projekt deregulacji wprost z ambicjami politycznymi ugrupowań reprezentujących wspomniane wcześniej liberalno-konserwatywne poglądy w odniesieniu do roli Państwa jako regulatora. Likwidacja „przywilejów” grup interesu, w tym przedstawicieli zawodów regulowanych, jako forma usunięcia procesu przeciwdziałającego wolnorynkowej samoregulacji także wpisuje się w koncepcje liberalne.

CO DALEJ DLA URBANISTÓW - PRÓBA OCENY EFEKTYWNOŚCI POLITYKI RZĄDU W KONTEKŚCIE DEBATY O DEREGULACJI

Deregulacja nie skutkuje zakończeniem funkcjonowania zawodu urbanisty. Dotknęła jednak specyficznego i dość niszowego zawodu realizującego cele publiczne związane z planowaniem przestrzennym.

Patrząc na cele deregulacji, rozumiane w wąskim znaczeniu, przez pryzmat ekonomiczny, a więc: zdjęcie barier wej-

ścia na rynek dla młodych absolwentów czy obniżenie kosztów działalności gospodarczej dla obecnych podmiotów prywatnych (zwłaszcza obciążeń związanych z obowiązkiem utrzymania samorządu zawodowego), zostały one osiągnięte. Pełniejsza ocena efektów procesu wymaga szerszego spojrzenia, uwzględniającego kontekst funkcjonowania rynku pracy urbanistów oraz polityki przestrzennej. Niezbędna jest odpowiedź na pytanie, jak usunięcie samorządów jako pośrednika między klientami a rynkiem może wpływać na jego działanie. Chciałbym tu poruszyć dwie kwestie – pragmatyczną, związaną z działaniem rynku oraz symboliczną, związaną z osłabieniem społecznej pozycji urbanistów.

Oceniając skutki ekonomiczne, przyjęcie deregulacji zawodu urbanisty przesuwając obowiązek zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu świadczenia usług w stronę instytucji publicznych. Dotyczy to programów edukacji zawodowej, gdyż główny element weryfikacji umiejętności zawodowych przyszłych planistów prowadziła korporacja zawodowa. Deregulacja wzmocni zatem rolę uczelni wyższych. Odnosi się to zarówno do formułowania wymagań co do programów kształcenia, jak i ich standaryzacji oraz dostosowania programów do wymogów rynku pracy. Nie obędzie się to bez konsekwencji dla jakości wykonywania zawodu, gdyż eliminuje to wymóg prowadzenia prakty-

ki zawodowej po zakończeniu studiów. Zniknie także standaryzacja tego procesu, wymuszana wcześniej pracą struktur Izby Urbanistów oraz procedurą poświadczania kwalifikacji doświadczenia zawodowego.

Dla osób znajdujących się już na rynku, doskonalenie zawodowe jest wpisane w specyfikę zawodu. Dla podmiotów

Zyskiem regulacji było zapewnienie bazowej, minimalnej praktyki zawodowej jako formy minimalizacji ryzyka, związanego z powierzaniem prac osobom nie gwarantującym odpowiedniego przygotowania zawodowego.

prywatnych stałe szkolenie i douczanie się jest warunkiem efektywnego działania na rynku i minimalizacji ryzyka. Przy braku samorządu zawodowego odpowiedzialność za kontynuowanie nauki spada na wykonawcę usług, zainteresowanych urbanistów. Likwidacja obowiązku stałego doskonalenia (wymóg korporacji) nie zniknie, podobnie jak obciążenia dla prowadzących działalność projektową. Tyczy się to zwłaszcza warunków stale zmieniającego się otoczenia prawnego planowania i rosnących wymogów wobec urbanistów związanych z odpowiedzialnością za błędy projektowe. W przypadku pracy przedstawicieli samorządów, deregulacja nie zmienia wymogów dotyczących obowiązku doskonalenia zawodowego pracowników publicznych.

⁷ Kaczyński przedstawił propozycje PIS w sprawie deregulacji, PAP, 13 marca 2012 r.

Niewątpliwie, deregulacja zwiększy przede wszystkim odpowiedzialność ostatecznego organizatora i odbiorcy pracy urbanistów – samorządu lokalnego pod względem utrzymania jakości prac czy wyboru podmiotów mających realizować zadania publiczne. Wynika to z usunięcia podmiotu mającego w założeniu egzekwować standardy wykonywania zawodu. Kontrola jakości dla podmiotów prywatnych będzie odbywała się na etapie zamówienia publicznego czy odbioru usług. Znika bowiem jedna z instytucji, która w założeniu miała wspierać egzekucję jakości wykonywanych prac. W sukurs samorządom częściowo przychodzi tu ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.) wzmacniająca rolę pozacenowych

**Deregulacja nie może być
kluczowym remedium na problem
trudności z zatrudnieniem młodych,
a ograniczeniem są raczej warunki
zewnętrzne – kondycja rynku**

kryteriów wykonania usługi (art. 91 ust. 2 pzp). Nie będzie to jednak mechanizm weryfikacji samych wykonawców. W tym przypadku wymogami mogącymi ograniczyć dostęp może być doświadczenie wykonawcy, jako kryterium przystąpienia do przetargu. Pod względem wykonania prac urbanisty (rozumianych jako przygotowanie aktów polityki przestrzennej gminy), nie można także zapominać o innych instrumentach

nadzoru prawnego i merytorycznego, które już funkcjonują w samorządach i są niejako wbudowane w ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należą do nich m.in. prace Komisji Urbanistyczno-Architektonicznych (art. 8 ustawy o pizp) czy działania organów nadzoru wojewody. Nie jest to jednak mechanizm, który wprost przekłada się na zwiększanie się kwalifikacji zawodowych podmiotów operujących na rynku, lub który może zminimalizować ryzyko popełnienia błędów projektowych przez niewykwalifikowanych wykonawców.

CZY DEREGULACJA POBUDZI RYNEK PRACY DLA MŁODYCH?

Pod względem kondycji zawodowej urbanistów w zakresie dostępu do zleceń, trudno jednoznacznie oceniać efekty deregulacji. Sytuacji urbanistów nie da się oddzielić od kondycji rynku pracy, na którym operują. Pracujący na rynku prywatnym pełnili usługi dla administracji samorządowej, realizując zadania zleczone. Pod względem sytuacji gospodarczej, rola zawodu po likwidacji korporacji raczej nie ucierpi – tę reguluje popyt na rynku usług. Co prawda zlikwidowanie wymogu uprawnień teoretycznie otwiera drogę dla włączenia pracowników samorządowych do realizacji zadań planistycznych – internalizację zadań urzędu zamiast ich prywatyzacji. Planowaniem bowiem może zajmować się już zatrudniony absolwent odpowiednich studiów

kierunkowych. Jak wspomniałem, planowanie dotyczy jednak usługi specjalistycznej. Dotychczasowa prywatyzacja zadań w zakresie planowania wynika raczej z potrzeb związanych z brakami wykwalifikowanego personelu w szeregach pracowników samorządowych, niż jedynie preferencji dla angażowania podmiotów prywatnych.

Trudno oczekiwać szybkiej realizacji oczekiwanego wzrostu zatrudnienia wśród rosnącej liczby młodych absolwentów. Wyniki rekrutacji z kolejnych lat roku akademickiego (tzn. nabory w latach 2012-2014) pokazały, że liczba studentów kierunku „gospodarka przestrzenna” w kraju wyniosła łącznie 39871 osób⁸. W chwili likwidacji, wszystkie cztery Okręgowe Izby Urbanistów wykazały na swoich listach mniej niż 1400 członków⁹, włączając zawieszonych w obowiązkach. Trudno pozyskać dane na temat wysokości zatrudnienia w zawodzie osób niepodlegających jeszcze rejestracji w Izbach Zawodowych. Dotyczy to zwłaszcza urbanistów wykonujących swoje obowiązki w ramach samorządów lokalnych, praktykujących lub działających pod nadzorem uprawnień architektów-urbanistów. Dla porównania, liczba uprawnionych architektów w 2010 r. przekroczyła dzieśięć tysięcy. Pokazuje to skalę potrzeb zatrudnienia oraz potencjalnie ograniczone możliwości absorpcji przyszłych

urbanistów przez rynek prywatny. Tu architektki będą jednym z głównych konkurentów urbanistów, jako przedstawiciele pokrewnej profesji, uprawnieni do wykonywania prac przy dokumentach planistycznych. Deregulacja nie może być kluczowym remedium na problem trudności z zatrudnieniem młodych, a ograniczeniem są raczej warunki zewnętrzne – kondycja rynku. Alternatywą dla absolwentów może być praca dla administracji publicznej, głównie samorządów terytorialnych. Możliwości zatrudnienia generuje tu polityka planistyczna i finansowa gmin, a nie rynek.

DEREGULACJA JAKO WYMUSZONA REDEFINICJA FORMUŁY ZAWODU

Jednym z niedocenianych efektów jest symboliczna utrata pozycji wynikająca z likwidacji korporacji zawodowej, co nieuchronnie będzie postrzegane jako utrata przywileju. Wynika to z już relatywnie niskiej percepcji prestiżu i roli zawodu urbanisty. Jest to o tyle dotkliwy cios, że nastąpił w sytuacji narastającego wewnętrznego kryzysu profesji. Oczywiście można by argumentować, że nie ma związku przyczynowo-skutkowego między deregulacją a marginalizacją profesji. Do pewnego stopnia konsekwencje społeczne, takie jak deprecjacja zawodu urbanisty, następowały niezależnie od stopnia regulacji tego zawodu. Likwidacja korporacji, jej

⁸ Na podstawie danych o wynikach rekrutacji na studia w uczelniach nadzorowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wyniki rekrutacji odpowiednio wyniosły 2012: 16,854, 2013: 12,690, 2014: 10,327, dane pozyskane w 2015.

⁹ Na bazie wykazów członków okręgowych Izb Urbanistycznych, stan na koniec 2014 r.

niska skuteczność w przekonaniu polityków i przedstawicieli społeczeństwa w zabezpieczeniu interesu wskazywałyby raczej na niską pozycję i rozpoznawalność zawodu urbanisty. Można przywołać tu wyniki badań OBOP z 2004 r., gdzie urbanista nie był wymieniany przez respondentów jako zawodów zaufania publicznego. Najbliższym urbaniście zawodem był urzędnik (1%

Cofnięcie delegacji kompetencji rządowych dla samorządów zawodowych nie wyklucza możliwości samoregulacji w celu wyznaczenia standardów wykonywania zawodu i budowania jego etosu.

odpowiedzi), jednakże 41% badanych widziało sens nadawania statusu zawodu zaufania publicznego (OBOP 2004) urbanistom, gdy pytanie sformułowano w inny sposób (OBOP 2004).

Deregulacja (niezależnie od efektów) następuje w momencie konieczności redefinicji polskiej urbanistyki. Patrząc jednak na jej obecny charakter trudno oczekiwać, że stanie się szczególną szansą rozwojową dla samego zawodu. Zmieni reguły gry w zakresie konkurencji na rynku, lecz nie wpłynie radykalnie na charakter pracy urbanisty w zakresie zadań samorządu lokalnego bądź regionalnego. Tu obowiązkiem planisty nadal będzie przygotowanie dokumentów planistycznych i strategii określonych prawem. W ramach swojej pracy będzie wykonywał on zróżnicowane

opracowania problemowe dotyczące np. programowania rewitalizacji, tworzenia koncepcji przestrzennych czy prowadzenia procesów partycypacji społecznej.

W przypadku innych możliwych zadań komercyjnych, otwierających się dla przyszłych urbanistów, można wymienić: projektowanie urbanistyczne, doradztwo specjalistyczne w zakresie prawnym, analizy rynku nieruchomości i wiele innych. Potencjalni kandydaci mają tu sporą konkurencję wśród innych profesji (architektów, rzeczoznawców nieruchomości, geografów, inżynierów budownictwa). Tu efektem deregulacji będzie raczej dalsze

osłabienie roli urbanistów jako zawodu uprzywilejowanego, posiadającego specjalne uprawnienia motywowane nadrzędnym interesem publicznym, którego specjalizacja była obwarowana dodatkowymi rygorami korporacyjnymi. Nie musi to prowadzić do marginalizacji, ale raczej nie będzie też specjalną możliwością rozwoju. Wspomniane dodatkowe opcje były bowiem dostępne dla urbanistów przed regulacją, a brak uprawnień urbanistycznych nie przeszkadzał w ich realizacji.

Zwycięzcami mogą poczuć się za to organizacje zrzeszające urbanistów, które przetrwały deregulację. Cofnięcie delegacji kompetencji rządowych dla samorządów zawodowych nie wyklucza możliwości samoregulacji w celu wyznaczenia standardów wykonywa-

nia zawodu i budowania jego etosu. Po wyeliminowaniu Izby nadal pozostały organizacje pozarządowe, takie jak Towarzystwo Urbanistów Polskich (TUP), które posiada tradycje zrzeszania praktyków zajmujących się zawodem na długo przed utworzeniem Izby jak również posiada rozwiniętą strukturę organizacyjną. Po likwidacji Izby pojawiły się również inicjatywy utworzenia organizacji pozarządowych kontynuujących pracę Izby. Od momentu akceptacji decyzji o deregulacji starają się one zaoferować profesjonalistom namiastkę przywilejów korporacyjnych. Przykładem jest np. inicjatywa TUP związana z certyfikacją urbanistów (Buczek, 2014). Patrząc jednak przez pryzmat intencji polityki Państwa, takie działanie może być potraktowane jako kolejna forma zawodowego protekcjonizmu oraz narzucania standardów pracy przez prywatne struktury i organizacje (nie podlegające kontroli publicznej). Nie musi to być proces negatywny, a raczej próba wprowadzenia procesu gwarancji jakości w ramach samoregulacji czy budowania etosu zawodu – funkcji, którą powinny pełnić samorządy. Likwidacja regulacji dostępu do zawodu pozwala na dowolność w zakresie akceptacji, bądź nie, certyfikatów zawodowych nadawanych przez organizacje pozarządowe, co gwarantuje zresztą zasada ochrony uczciwej wolnej konkurencji. Kwestię tymczasową stanowi również to, kto ostatecznie będzie reprezentował zawód. Powołanie szeregu organizacji wskazuje raczej na model horyzontalny, zrzeszający koalicję kilku podmiotów.

W obliczu likwidacji Izby głównym zadaniem stojącym przed nowymi strukturami profesjonalistów będzie przede wszystkim zapewnienie samopomocy zawodowej, zwłaszcza dla młodych absolwentów, wchodzących dopiero na rynek. Dotyczy to np. organizacji szkoleń zawodowych, pomocy prawnej czy pomocy w zapewnieniu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Odnosi się to również do kwestii związanych ściśle z praktycznym wykonywaniem zawodu, którego nigdy nie będą w stanie zapewnić uczelnie wyższe (często niepowiązane instytucjonalnie ze światem praktyki zawodowej).

PODSUMOWANIE

Podsumowując, paradoksalnie deregulacja zawodu urbanisty nie będzie oznaczała mniejszego zaangażowania strony publicznej. Ze względu na specyfikę zawodu urbanisty, zignorowaną przy deregulacji *en bloc*, jej efekty będą odmienne. Zwiększy ona bowiem odpowiedzialność i kompetencje Państwa w zakresie ustalenia warunków i zasad prowadzenia działalności urbanistów. Deregulacja przesunęła środek ciężkości z korporacji na odbiorców usług oraz szkolnictwo zawodowe. Największym poszkodowanym stały się korporacje zawodowe – Izby Urbanistów – oraz pośrednio ich członkowie, podlegający dalszej marginalizacji jako grupa zawodowa. Trudno oczekiwać, aby w przypadku urbanistów, przedstawicieli małej liczebnie i wyspecjalizowanej profesji, deregulacja radykalnie zwiększyła szanse zatrudnienia młodych pracowników, co było jedną

z głównych motywacji za deregulacją. Nie należy postrzegać jej jako szansy dla zawodu pod względem rynku pracy, gdyż nowe możliwości dywersyfikacji istniały już wcześniej. Nie ma tu związku przyczynowo-skutkowego. Postulowałbym, że proces wykazał raczej instytucjonalną słabość urbanistów

w obliczu zdecydowanej akcji Państwa. Likwidacja korporacji nie oznacza końca zawodu i nie odbierze prawa do samorzeczania urbanistów oraz tworzenia prób budowania standardów zawodowych, podtrzymywania etosu zawodu czy samopomocy przez nowe podmioty.

ABSTRACT

Deregulation of the profession of urban planner as an expression of the dispute between the concepts of liberalization and regulation of economic activity

In the public discourse, discussion on the effects of the deregulation of professions often follows two dominant lines of debate. The first highlights the lost privileges of the particular professional group, the other questions the efficiency of such policy, depending on the particularities of specific professional groups which face deregulation. In the text, the deregulation is considered through the lenses of two opposing concepts of political economy – liberalism and interventionism, as the more astute perspective on the genesis and effects of the deregulation. For Polish town planners, the main effects of the deregulation resulted in the abolishment of the corporation and its competences: the discretionary power to grant the licence to work. Symbolically, the deregulation removed planning professionals from the position of the keepers of the quality of the trade entrusted by the State. Effectively, the deregulation delegated this process to the market or towards the clients of planning work - the State and the local governments. All in all, the deregulation of the profession will not affect the right to self-organize to protect the professional interests by the members of the planning professions in other forms than former professional “trade chambers”.