

Tadeusz Kudłacz

Katedra Gospodarki Regionalnej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Ekonomiczne aspekty gospodarowania przestrzenią miasta i regionu. Zarys problemu

Streszczenie

W artykule zarysowana została istota badań dotyczących ekonomicznych aspektów gospodarowania przestrzenią miast i regionów. W rozważaniach koncentrowano się głównie na zagadnieniach wartościowania przestrzeni. Po przedstawieniu wyjaśnień terminologicznych związanych głównie z istotą przestrzeni oraz jej wartościowaniem omówione zostały różne konfiguracje czynników determinujących potencjalną wartość przestrzeni. Istotną część artykułu stanowią rozważania dotyczące podejścia metodycznego do wartościowania przestrzeni. Zaprezentowane zostały schematy obrazujące ogólne ścieżki postępowania w tym względzie.

Słowa kluczowe: zagospodarowanie przestrzenne, wartościowanie przestrzeni, kryteria, zarys metodyki.

1. Przestrzeń i ogólne kierunki jej zagospodarowania

Literatura przedmiotu dostatecznie wyczerpująco przedstawia różne interpretacje „przestrzeni” powiązane z istotą gospodarki przestrzennej. W kontekście podjętego tematu, „przestrzeń” rozumiana jest jako kategoria ogólna, a więc jako przestrzeń fizyczna wraz z istniejącymi właściwościami środowiska naturalnego i antropogenicznego. Co się tyczy wartości przestrzeni, to jest ona zależna m.in. od dwóch wskazywanych wyznaczników, tj. właściwości środowiska przyrodniczego oraz właściwości środowiska antropogenicznego. W obu przypadkach

konieczne jest uwzględnienie przydatności do „czegoś”. Oznacza to, że nie można mówić o wartości przestrzeni w ogóle, ale zawsze w określonym kontekście. Kontekstem tym może być:

1) rola, jaką przestrzeń pełni w większym terytorialnym systemie społeczno-gospodarczym. Może to być np. przestrzeń publiczna, decydująca o wartości megaprojektu danego miasta. W tym przypadku chodzi o stan danej przestrzeni, a konkretnie istniejącą przydatność do pełnienia wspomnianej roli komponentu naturalnego oraz antropogenicznego;

2) przydatność do zamieszkania. W tym ujęciu stan przestrzeni jest punktem wyjścia do oceny wartości. Następnie należy zaplanować spodziewane i możliwe zmiany mogące rzutować na przydatność do zamieszkania. Jest to istotne z uwagi na fakt, że wybór miejsca zamieszkania rozważany jest na ogół w dłuższym okresie;

3) przydatność do biznesowego zagospodarowania. Ta opcja wartościowania jest znacząco bardziej zróżnicowana w stosunku do powyżej sygnalizowanych. Wynika to z samej istoty biznesowego zagospodarowania, które może przybierać różne kierunki, w tym także w infrastrukturę mieszkaniową. W konkretnych analizach konieczne będzie więc przyjmowanie wstępnych założeń dotyczących bardziej jednorodnych form biznesowego wykorzystania. Pod uwagę mogą być brane takie formy, jak:

- przemysłowe zagospodarowanie przestrzeni,
- zagospodarowanie usługowe,
- zagospodarowanie mieszkaniowe (zabudowa mieszkaniowa).

Tylko ostatnia grupa jest w miarę jednorodna ze względu na wycenę wartości przestrzeni. Dwie pozostałe cechuje nadal istotne zróżnicowanie możliwych form zagospodarowania. Warto zauważyć, że istniejące walory naturalne i antropogeniczne potencjalnie mogą się jawić jako składowe o cechach stymulant, jak i destymulant w kształtowaniu wartości danej przestrzeni, prawie zawsze jednak w kontekście określonych kierunków zagospodarowania.

W szerszym ujęciu problemu w zagospodarowaniu każdej przestrzeni rozważać można nieskończenie dużą liczbę wariantów. Wspomniane wyżej formy (przemysłowa, usługowa, mieszkaniowa i ewentualnie rekreacyjna) w konkretnych sytuacjach wymagają szczegółowego rozróżnienia prowadzącego do znaczącej rozbudowy ich struktury, co istotnie komplikuje proces wartościowania przestrzeni. Dla celów operacyjnych (wykonawczych) konieczne jest zatem zastosowanie odpowiedniego podejścia metodycznego prowadzącego do selekcji ze zbioru możliwych wariantów, relatywnie nielicznej grupy najbardziej obiecujących rozwiązań. Z metodycznego punktu widzenia możliwe są analizy prowadzące do selekcji zawierających zadowalające optimum lokalne lub też

do ustalenia podzbioru zawierającego optimum lokalne będące jednocześnie optimum globalnym¹.

Ogólnie ujęte rozumienie przestrzeni uwzględniające możliwość jej wartościowania prowadzi do wniosku, że przestrzeń może być traktowana jako zasób oraz jako nakład. W pierwszej „roli” jest ona określoną wartością dla „kogoś”, kogo najczęściej nie da się jednoznacznie określić, gdyż nie chodzi tu o kategorię własności (czyją własnością ona jest), lecz o identyfikowanie się, poprzez jakieś formy użytkowania, z jej walorami. Przykładowo „kimś” mogą być zarówno mieszkańcy miasta jako zbiorowość, jak i poszczególne osoby. W ogólnym określeniu może to być miasto, region, kraj. Można przyjąć, że zasób jest potencjalnym nakładem. Przestrzeń „użyta” do rozwoju staje się nakładem, co oznacza inne niż dotychczas jej zagospodarowanie, tzn. takie, które staje się składową rozwoju danego miejsca w danym czasie. W jeszcze szerszym ujęciu można twierdzić, że nie tylko w sytuacji zmiany zagospodarowania przestrzeni staje się nakładem. Także przestrzeń pełniąca aktywną rolę jest nakładem, czego przykładem może być wkład przestrzeni publicznej w kształtowanie megaprojektu miasta.

W prezentowanych wyżej uwagach, wychodząc z ogólnej interpretacji przestrzeni, wskazano dwa komponenty kształtujące jej wartość (uwarunkowania naturalne, uwarunkowania antropogeniczne). Dla pełnego ujęcia brakuje kontekstu zewnętrznego jako trzeciej determinanty przesądzającej o wartości danej przestrzeni. W tym przypadku chodzi o otoczenie zewnętrzne w mniejszym lub większym stopniu wpływające na przydatność danej przestrzeni do pełnienia określonych funkcji. Jest to pewnego rodzaju efekt zewnętrzny będący internalizacją istniejących w otoczeniu walorów dla kształtowania własnej wartości (przydatności). Często otoczenie ma decydujący wpływ na postrzeganie przydatności rozważanej przestrzeni dla określonych form jej wykorzystania.

2. Wartościowanie przestrzeni w świetle różnych potencjalnych kierunków zagospodarowania

Wartościowanie w szerokim, aksjologicznym ujęciu oznacza określanie wartości czegoś w kategoriach ekonomicznych, w tym finansowych, ale również kulturowych, społecznych, estetycznych, etycznych. W dosłownym znaczeniu

¹ Najczęściej nie jest możliwe, ale i niekonieczne, przeszukiwanie całego zbioru możliwych rozwiązań w celu znalezienia wariantu najlepszego w świetle przyjętych kryteriów. W praktyce, opierając się na algorytmach heurystycznych, dokonywana jest selekcja takiego podzbioru wariantów, który obejmuje wariant optymalny. W bardziej złożonych sytuacjach można nie mieć pewności, że jest to optimum globalne, tzn. najlepsze ze zbioru wszystkich możliwych. W takich sytuacjach z konieczności należy się zadowolić podzbiorem spełniającym nałożone kryteria i dokonać w jego ramach wyboru najlepszego (optimum lokalne).

wartościowanie polega na określonej procedurze prowadzącej do nadania liczbowych charakterystyk opisujących wartość. W prostszym ujęciu sprowadzać się może jedynie do szeregowania czegoś według przypisywanych (szacowanych) wartości.

Płaszczyzny wartościowania przestrzeni (ekonomiczna, kulturowa, społeczna itd.) nie stanowią rozłącznych kategorii. W konkretnym, praktycznym przypadku można jedynie mówić o przyjętej z założenia różnej, przypisanej im randze. Trudno sobie wyobrazić np. wartościowanie w kategoriach ekonomicznych, a więc uwzględniających przydatność przestrzeni do określonego, gospodarczego wykorzystania (zagospodarowania), bez uwzględniania aspektów społecznych, czy nawet estetycznych. Te ostatnie mogą być zarówno ograniczeniami zakresów gospodarczego wykorzystania przestrzeni, jak i czynnikami poszerzającymi możliwości w tym względzie. W świetle podjętego tematu, dominującym aspektem wartościowania przestrzeni są jej cechy nawiązujące do ekonomicznej przydatności, ale jednocześnie z uwzględnieniem społecznych preferencji rzutu-jących na jakość życia miejscowej ludności. Ważnym kierunkiem rozważań mogą być propozycje metodyczne wartościowania przestrzeni prowadzącego do wyrażania wartości w „języku” finansowym.

Wracając do interpretowania wartości przestrzeni, warto nawiązać do kategorii wartości w teorii ekonomii, gdzie wskazuje się m.in. na „wartość użytkową” i „wartość wymienną” (choć dotyczy to kategorii „towaru”). Mając na uwadze specyfikę przestrzeni jako przedmiotu wartościowania, zauważyć można, że prezentowane wcześniej rozważania w tym względzie związane były z wartością użytkową. Trudno byłoby mówić, z pewnymi wyjątkami, o jej wartościach wymiennych. Możliwa jest bowiem nieco inna, ściśle nawiązująca do „wymienności”, interpretacja, mianowicie zasadne jest rozważanie jej wartości w kontekście „utrąty” czegoś, np. jako miejsca zamieszkania. Nie jest to czysta wartość wymienna, jednak nawiązująca do tego rodzaju wartości, pośrednio pozwalająca wnioskować o wartości przestrzeni. Ma ona więc znaczenie instrumentalne. To podejście wykorzystywane jest w metodyce pośredniego określania wartości przestrzeni².

W teorii ekonomii wartość użytkowa oznacza zdolność do zaspokojenia określonych potrzeb. Odnosząc to do przestrzeni, jej wartość użytkowa wymagać będzie rozróżnienia dwóch ogólnych kierunków wykorzystania, mianowicie jako:

² Przykładem tego mogą być dwa podejścia metodyczne. W oryginale ich nazwy to: *willingness to pay* (WTP) oraz *willingness to accept* (WTA), co można tłumaczyć, jako: skłonność do zapłaty (za pojawienie się pewnych nowych właściwości) oraz skłonność do zaakceptowania utraty określonych właściwości. Są one opisane m.in. w: [Braidert, Hahsler i Reutterer 2006, Radam i Mansor Shazali 2005, Shogren *et al.* 1994]. Nieco inne podejście prezentowane jest w pracy: [Współczesna waloryzacja... 2012].

wartość użytkową dla mieszkańców oraz wartość użytkową dla biznesu³. Między tymi kierunkami wykorzystania, a więc i płaszczyznami wartościowania mogą zachodzić zarówno relacje zbieżności, jak i rozbieżności:

– zbieżność oznacza, że istniejące wartości (cechy przestrzeni) dla biznesowego zagospodarowania mają podobne znaczenie do zamieszkania. Pojawia się zatem element pewnego rodzaju konkurencji w wyborze kierunku zagospodarowania, co najczęściej prowadzi do ustalenia właściwych proporcji między obydwojema kierunkami wykorzystania. Dopiero proporcje te stają się punktem wyjścia do analiz prowadzących do wartościowania przestrzeni;

– rozbieżność właściwości w zasadzie przesądza o jednym lub drugim kierunku wykorzystania, co wydaje się nieco ułatwiać przeprowadzanie analiz wartościowania.

3. Zarys ujęcia metodycznego wartościowania przestrzeni

Rozważane w danym przypadku następstwa różnych potencjalnych kierunków zagospodarowania muszą mieć wspólny punkt odniesienia będący kryterium, według którego dokonywane jest wartościowanie przestrzeni. Zachowując konieczną ogólność rozważań, można przyjąć, że kryterium tym alternatywnie są:

– warunki, poziom, jakość życia społeczności całego terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego (TSSG), którego elementem jest rozważana przestrzeń,
– rozwój TSSG⁴ – rozwój oznacza pozytywnie oceniane zmiany w strukturze systemu.

Zaprezentowane ujęcie wymaga nieco szerszych wyjaśnień. Nietrudno zauważyć, że pomiędzy pierwszym i drugim kryterium zachodzą istotne zależności. Gdyby zignorować wyznacznik czasu, można byłoby argumentować, że kryterium pierwsze zawiera się w ramach drugiego. Należy jednak wziąć pod uwagę to, że rozwój (u nas terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego) jest kategorią wielowymiarową, w ramach której wskazywać można różne struktury tworzących ją komponentów. Jednym tylko z nich są warunki, poziom i jakość życia. Ponadto pojawia się tu klasyczny dylemat związany z wyborem między bieżącą konsumpcją, przez którą rozumieć należy istniejące w danym czasie warunki życia, a konsumpcją odłożoną, możliwą do zrealizowania po jakimś czasie w wyniku dokonującego się rozwoju. W praktycznych rozstrzygnięciach

³ W tym miejscu ograniczono się do dwóch kierunków wykorzystania przestrzeni, co wynika z rozważania kategorii wartości użytkowej.

⁴ Rozwój, z uwzględnieniem czynnika przestrzeni, wiąże się m.in. z wykorzystaniem przestrzeni dla zmian w jej zagospodarowaniu.

pojawiają się kompromisowe rozwiązania będące w pewnym zakresie kombinacją dwóch kryteriów oceny (wartościowania) przestrzeni.

Przyjmijmy do dalszych rozważań założenie, że wspomniane kompromisowe rozwiązanie, będące kombinacją obydwóch kryteriów, jest podstawą wartościowania przestrzeni. Przyjmijmy również, że warunkiem (przejawem) jego spełnienia jest poprawa funkcjonalności terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego⁵, którego elementem jest rozważana przestrzeń. W tej sytuacji można jeszcze przyjąć, że wyrazem funkcjonalności jest atrakcyjność lokalizacyjna, która jednocześnie może być traktowana instrumentalnie jako pośredni sposób oceny wartości danej przestrzeni. Warto zauważyć, że atrakcyjność lokalizacyjna powinna być odrębnie rozważana dla biznesu, przyjmuje wówczas postać atrakcyjności inwestycyjnej, oraz do zamieszkania. Między tymi dwoma postaciami atrakcyjności lokalizacyjnej często kształtuje się zależność odwrotna. Lokalizacja, która jest atrakcyjna dla biznesu, może być nawet wysoce nieatrakcyjna do zamieszkania. Możliwa rozbieżność jest powodem rozróżniania tych dwóch postaci atrakcyjności lokalizacyjnej (rys. 1).

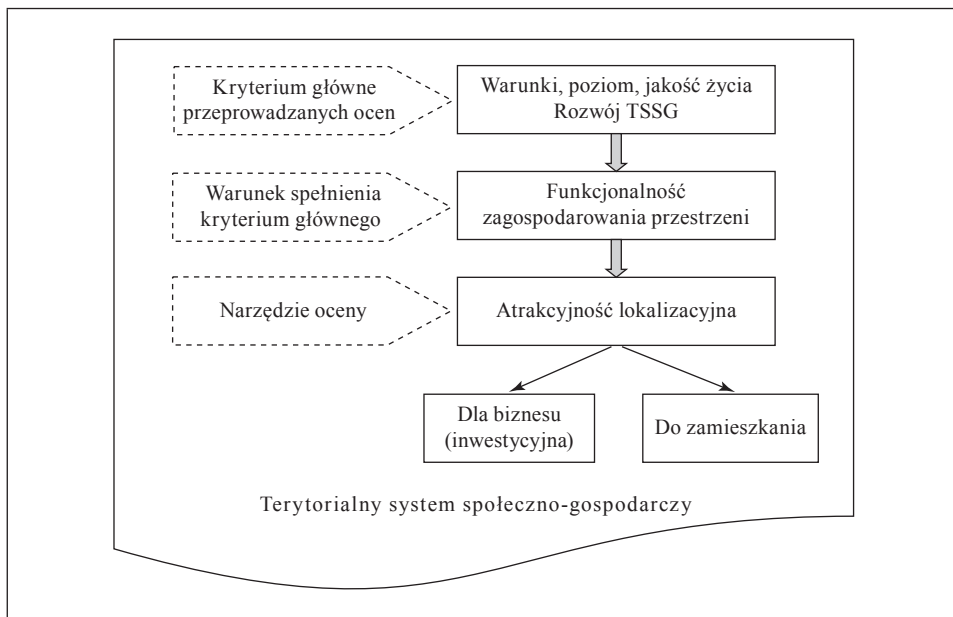
Procedurę wartościowania przestrzeni uwzględniającą kontekst zewnętrzny przedstawia rys. 2. Wymaga on wyjaśnień, a mianowicie:

- po pierwsze, jego celem jest zaprezentowanie elementów, które należy uwzględnić w przeprowadzanym wartościowaniu przestrzeni, a także wskazanie czym może się objawiać wartość będąca przedmiotem analiz;

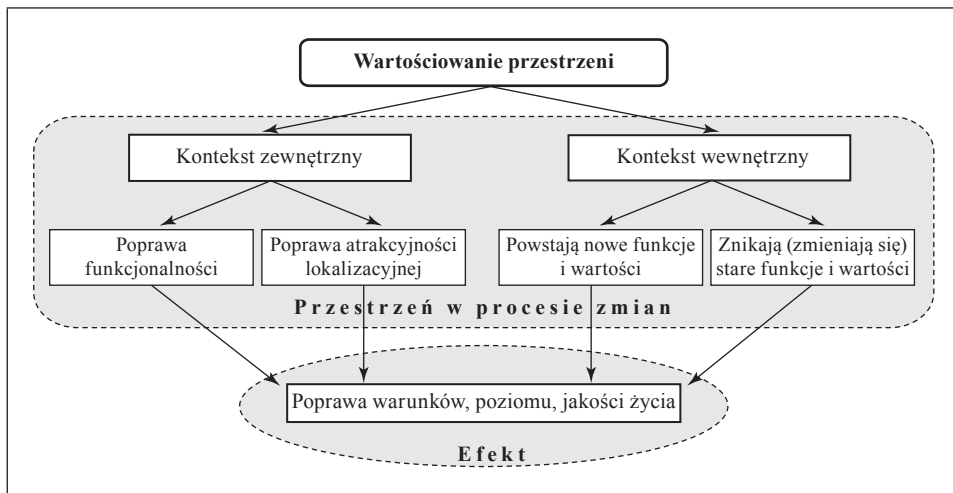
- po drugie, w ramach wpływu kontekstu zewnętrznego na wartości danej przestrzeni uwzględniono poprawę funkcjonalności oraz na tym samym poziomie – poprawę atrakcyjności lokalizacyjnej, pomimo że wcześniej wskazywano, iż rezultat drugiego jest w zasadzie pochodną pierwszego. Tak jest w istocie, ale dotyczy to wewnętrznych zmian w zagospodarowaniu przestrzeni. Wpływ kontekstu zewnętrznego na funkcjonalność to głównie zmiany w dostępności komunikacyjnej, natomiast zmiany w atrakcyjności lokalizacyjnej mogą być wynikiem wielu innych uwarunkowań otoczenia zewnętrznego, np. stanu środowiska przyrodniczego, atrakcyjności lub uciążliwości sąsiedztwa różnych elementów zagospodarowania, istnienia podmiotów koniecznej kooperacji w biznesie;

- po trzecie, nieco inne ujęcie zastosowano w stosunku do kontekstu wewnętrznego. Wskazana została potrzeba uwzględnienia dosyć oczywistego faktu, że w trakcie zmian w zagospodarowaniu danej przestrzeni powstają nowe

⁵ Funkcjonalność w urbanistyce określana jest jako sprawne działanie organizmu miejskiego, które przyczynia się do powszechnego odczucia wygody, czy też komfortu. W ogólniejszym nieco ujęciu funkcjonalność TSSG to taki stan jego zagospodarowania, który zabezpiecza sprawne funkcjonowanie i potrzeby rozwojowe sfery biznesu oraz jak najlepsze dla mieszkańców warunki dostępności miejsc pracy, zamieszkania, wypoczynku, usług.



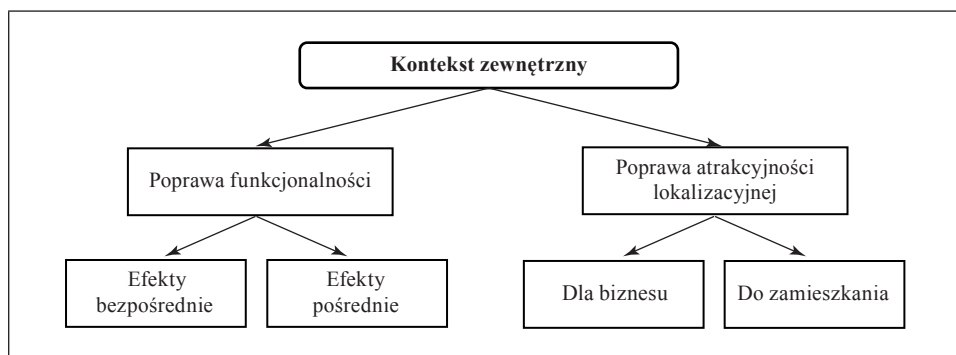
Rys. 1. Schemat procedury wartościowania przestrzeni – kryterium i narzędzie oceny
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 2. Schemat procedury wartościowania przestrzeni – kontekst wewnętrzny i zewnętrzny
Źródło: opracowanie własne.

wartości (funkcje) w miejsce poprzednich wartości (funkcji). Jak już wcześniej sygnalizowano, wartościowanie przestrzeni może być prowadzone z uwzględnieniem określonej, istniejącej lub potencjalnej jej przydatności. To oznacza, że rozważyć trzeba różne możliwe zmiany w zagospodarowaniu oraz jednocześnie uwzględnić zanik stanów dotychczasowych.

Na rys. 3 oraz 4 przedstawiono rozwinięcie kierunków oddziaływania branż pod uwagę kontekstów oraz procedury oceny wartości przestrzeni.



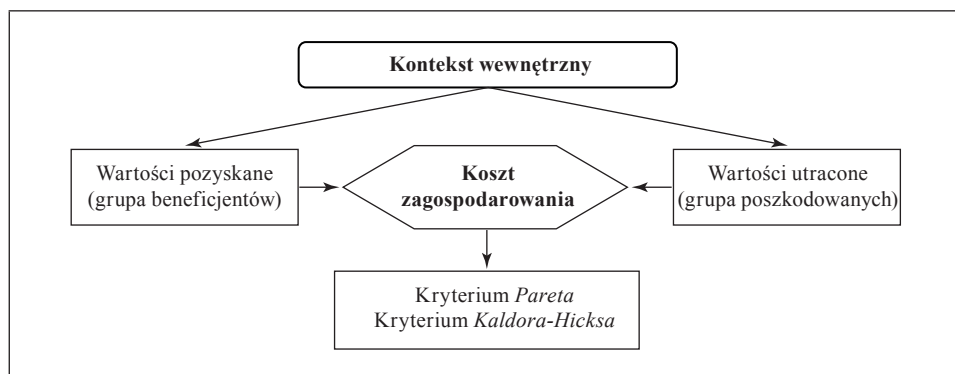
Rys. 3. Schemat procedury wartościowania przestrzeni – kontekst zewnętrzny

Źródło: opracowanie własne.

Odnosnie do rys. 4 wyjaśnienia wymaga jedynie uwzględnienie w poprawie funkcjonalności efektów bezpośrednich oraz efektów pośrednich. Ograniczając się do przykładów, wskazać można, że efektem bezpośrednim poprawy funkcjonalności będzie lepsza zewnętrzna dostępność komunikacyjna, w tym związana z dostępnością zewnętrznych miejsc pracy czy wypoczynku i rekreacji. Efektem pośrednim jest poprawa sprawności funkcjonowania firm w związku z lepszą kondycją fizyczną i psychiczną pracowników dojeżdżających do pracy.

W schemacie ujmującym kontekst wewnętrzny (rys. 4) pojawiły się nowe, nieomawiane wcześniej kategorie. Wiążą się one z bardzo ogólnymi wskazaniami metodycznymi rozstrzygnięcia dylematów związanych z wartościowaniem przestrzeni, tj. z podejmowaniem decyzji dotyczących zasadności wprowadzania zmian w zagospodarowaniu, a w przypadku konieczności ich wprowadzania z wyborami dostatecznie racjonalnych kierunków zagospodarowania. Najbardziej ogólnym kryterium rozstrzygnięcia dylematu w zakresie zmian zagospodarowania przestrzeni jest optimum Pareta. Jeżeli istniejący stan zagospodarowania przestrzeni traktować jako system, wówczas w myśl tego kryterium zmiany w zagospodarowaniu warto podejmować tylko wtedy, gdy prowadzą one do poprawy sytuacji wszystkich użytkowników przestrzeni. Taka możliwość oznacza, że system nie jest w optimum w sensie kryterium Pareta. W odniesieniu do nieco

innego zagadnienia dotyczy to relacji między wartościami środowiska naturalnego i antropogenicznego. Zmiany w zagospodarowaniu są dopuszczalne jedynie w sytuacji, gdy nie prowadzą do pogorszenia stanu środowiska naturalnego (przy założeniu, że zmiany zagospodarowania dotyczą środowiska antropogenicznego, co w większości przypadków jest prawdziwe).



Rys. 4. Schemat procedury wartościowania przestrzeni – kontekst wewnętrzny

Źródło: opracowanie własne.

Kryterium Pareta jest zbyt ogólne i jednocześnie nader restrykcyjne, aby odegrać istotną rolę w praktycznym jego wykorzystaniu. Jego rozwinięciem jest kryterium Kaldora-Hicksa. Zgodnie z tym kryterium wprowadzenie zmiany w zagospodarowaniu jest efektywne, gdy w wyniku jego zastosowania jedna grupa podmiotów zyskuje więcej niż traci inna grupa, a jednocześnie istnieje sposób kompensacji strat przez grupę zyskującą na rzecz grupy tracącej. Jeżeli przy określonym stanie zagospodarowania wprowadzenie zmian skutkowałoby ujemnym wynikiem *per saldo* (odpowiednio wyszacowanym), wówczas należy uznać, że obecny stan jest efektywny w sensie Kaldora-Hicksa.

Efektywność Kaldora-Hicksa jest rozwinięciem i uogólnieniem efektywności Pareta. Gdyby doszło do faktycznej kompensacji strat, wynik alokacji byłby efektywny również w sensie Pareta. W tym znaczeniu każda zmiana zagospodarowania efektywna w sensie Pareta jest efektywna również według kryterium Kaldora-Hicksa, lecz nie każda zmiana efektywna z punktu widzenia Kaldora-Hicksa jest efektywna w sensie Pareta. Kryterium Kaldora-Hicksa jest niewątpliwie bardziej praktyczne. Efektywność Pareta nie dopuszcza bowiem sytuacji, w której którakolwiek grupa podmiotów straci, wprowadzając planowaną zmianę.

Zarysowana istota badań dotyczących ekonomicznych aspektów gospodarowania przestrzenią miast i regionów ujawnia dużą złożoność problemu. Skoncentrowano się na jednym z aspektów tego zagadnienia, a mianowicie na kwestiach

wartościowania przestrzeni i wartościowania zmian w jej zagospodarowaniu. Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że rozwiązanie podniesionego problemu wymaga wielu istotnych rozstrzygnięć, wśród których ważniejszymi są:

- zdefiniowanie terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego, stanowiącego kontekst zewnętrzny względem ocenianej przestrzeni,
- rozważenie możliwych zmian w zagospodarowaniu branej pod uwagę przestrzeni,
- wyselekcjonowanie grupy zmian podlegających pogłębionym analizom,
- przyjęcie podejścia metodycznego przeprowadzanych ocen.

Literatura

- Breidert Ch., Hahsler M., Reutterer T. [2006], *A Review of Methods for Measuring Willingness-to-Pay*, Vienna University of Economics, Vienna.
- Radam A., Abu Mansor S. [2005], *Use of Dichotomous Choice Contingent Valuation Method to Value the Manukan Island, Sabah*, „Pertanika Journal of Social Science and Humanities”, nr 13(1).
- Shogren J.F., Shin S.Y., Hayes D.J., Kliebenstein J.B. [1994], *Resolving Differences in Willingness to Pay and Willingness to Accept*, „The American Economics Review”, vol. 84, nr 1.
- Współczesna waloryzacja przestrzeni zurbanizowanej* [2012], red. I. Cieślak, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

Economic Aspects of the Spatial Management of Cities and Regions – An Outline of the Issues

This paper provides a review of the main problems connected with the economic aspects of spatial management. After looking at the key terminology, it takes up the factors of spatial value. The essential part of the article is its discussion of a methodical approach to valuing space. It presents a set of the patterns that illustrate the elements of the valuation procedure.

Keywords: spatial economy, valuation of space and environment, criterion, an outline at study design.