

IWONA FORYŚ

Uniwersytet Szczeciński

WYBRANE SPOŁECZNO-EKONOMICZNE ASPEKTY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W PROCESIE GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ

Abstract: Chosen Socio-economic Aspects of Spatial Planning in the Process of Space Management. The article highlights some socio-economic aspects of land use planning. Effective space management requires co-ordinated programmes, the limits allowing the social space to self-regulate and the carefully calculated volume of input (not only in the economic terms) into maintaining the desired quality of this space. Disturbed balance between the space self-regulation and the disproportionate input usually results in excessive burden laid on one of these elements. Therefore, adequate proportions between the two of them should be of central importance for land use planners. To this end, it is extremely important to develop a proper land use policy, a part of which are local development plans. They create the space and its functions and, conversely, it is the space and its quality that determine the provisions of land use plans. The latter make entities behave on the market in a specific way, thus shaping, directly or indirectly, the local property prices. A local development plan, or its absence, often hinders the growth of not only the local real estate market, but also the local development in general. Effective planning, especially in terms of economic and social consequences, determines the contents of the information resource that is necessary for making right land use decisions. The deficit of micro-scale analyses leads to a situation when local plans are created on the basis of data aggregated for much larger areas (such as cities or their districts) thus making the predicted effects of land use planning burdened with error. Another equally important issue is an *ex post* analysis of the land use planning effects. It is also necessary to develop a coherent concept of the spatial order of the area beyond the administrative borders. Unfortunately, the areas covered by land use planning are constantly shrinking in size, which is resulting in the disturbed continuity of the spatial order and in the uncontrolled urban sprawl.

Spatial development policies and land use plans should be preceded by the strategic analyses of their impact on the natural environment, of the mutual influence

of the plan provisions on the neighbouring administrative units, of the economic effects of using local land and buildings (not limited to the financial consequences of a zoning fee) and, first and foremost, of the social relevance of the functions proposed for the area in question.

Keywords: Land use planning, real estate market, space management.

Wstęp

Przestrzeń ukształtowana w warunkach naturalnych, pierwotnie bez ingerencji człowieka, na kolejnych etapach ewolucji ulega przeobrażeniom pod wpływem działań tych, którzy z niej korzystają. Ludność zamieszkująca dane tereny kreuje ich wartość przez faktyczny sposób użytkowania oraz stan zagospodarowania. Gospodarują, a nawet zarządzają otaczającą ich przestrzenią przez planowanie, kontrolowanie procesów przestrzennych, jak również przemyślane koordynowanie kierunków zmian przestrzeni. Świadomość ograniczonych zasobów nieodnawialnych powoduje, że w każdym systemie gospodarczym swobodę kształtowania przestrzeni ograniczają normy społeczne i prawne, które przyjmują formę miejscowych, wojewódzkich czy krajowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wspomniane normy pozwalają na właściwą gospodarkę przestrzenną, która polega na zaspokajaniu nieograniczonych ludzkich potrzeb z użyciem ograniczonych zasobów przestrzeni [Foryś, Nowak 2015]. Tym samym tworzą spójny system efektywnego gospodarowania przestrzenią.

W sensie fizycznym gospodarowanie, czy w węższym zakresie zarządzanie przestrzenią, dotyczy bezpośrednio powierzchni ziemi, zasobów ponad nią oraz nad nią, natomiast w ujęciu prawnym sprowadza się do przywileju korzystania z nieruchomości. Sposób wykorzystania nieruchomości wynika przede wszystkim z konieczności zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych ludzi, ale również chęci uzyskania korzyści, takich jak renta z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, użytkowanie nieruchomości jako czynnika produkcji itp. Zatem zarówno regulowanie warunków korzystania z przestrzeni, jak też indywidualne zachowania jej użytkowników mają wymiar ekonomiczny. Dodatkowo, każdy z decydentów przestrzeni publicznej determinuje jej przeznaczenie korzyściami społecznymi jakie przynosi dysponowanie wspólną przestrzenią, obok konsekwencji dla środowiska naturalnego.

W opracowaniu wskazano wybrane problemy i społeczno–ekonomiczne aspekty planowania przestrzennego oraz wpływ planowania przestrzennego na rynek nieruchomości na styku regulacji prawnych, a także koncepcji zrów-

noważonego rozwoju. Celem prowadzonych rozważań jest wskazanie wybranych procesów społeczno–ekonomicznych mających miejsce na polskim rynku nieruchomości i ich analiza w kontekście efektywnego gospodarowania przestrzenią, zwłaszcza w aspekcie działań planistycznych. Dla osiągnięcia założonego celu dokonano przeglądu literatury oraz wykorzystano badania własne.

1. Gospodarka przestrzenna, zarządzanie przestrzenią a gospodarka nieruchomościami

Gospodarowanie przestrzenią, w ramach ustanowionych reguł, opiera się na zasadach ogólnie rozumianej gospodarności [Domański 2006]. Gospodarowanie to wykonywanie czegoś z dużym zaangażowaniem. Polega na maksymalizowaniu efektów, zakładając ograniczony zasób przestrzeni, z jednoczesną minimalizacją niezbędnych kosztów korzystania z niej. Gospodarowanie jest sposobem podejmowania decyzji ekonomicznych i ich realizacji, obejmując zarządzanie, kierowanie gospodarką jako całością i jej poszczególne podmioty [za: *Popularna encyklopedia...1994-1998*]. Gospodarowanie jest więc działaniem człowieka, które w celu wyboru najlepszej dostępnej możliwości, przez porównywanie korzyści i kosztów, prowadzi do zaspokojenia jego potrzeb. Gospodarowanie zasobami (w tym zasobami szeroko rozumianej przestrzeni) oznacza proces alokacji zasobów między różnorodne zastosowania [Milewski 2005]. Uwzględniając dodatkowo wymiar przestrzenno-ekologiczny w procesie gospodarowania podejmowane decyzje są uwarunkowane łańcem przestrzennym i równowagą ekologiczną. Ponieważ proces alokacji dotyczy zasobów ograniczonych, więc gospodarowanie tym zasobem wymaga szukania najlepszych funkcji i sposobów poprawy układów przestrzennych, które nie będą prowadziły do utraty nieodtworzalnych walorów. Omawiany proces nie obejmuje całej przestrzeni fizycznej otaczającej człowieka. Wiele struktur przestrzennych powstaje w wyniku naturalnych, długotrwałych i niekoordynowanych nadrzędnie zjawisk społeczno-ekonomicznych. Suma nieuporządkowanych i pozornie chaotycznych indywidualnych działań jednostek może zmierzać do trwałych przekształceń przestrzeni. W pozornie niezależnych działaniach człowieka są pewne prawidłowości, które w efekcie prowadzą do samoczynnych procesów koncentracji funkcji i struktur przestrzennych. Uwzględniając jednak kierunek zrównoważonego rozwoju, a także ograniczony zasób przestrzeni, warunek gospodarności prowadzi raczej do minimalizacji użycia tego dobra, nawet kosztem ponoszenia

zwiększonych nakładów na korzystanie z przestrzeni. Dlatego planowanie jako element zarządzania przestrzenią, a szerzej gospodarki przestrzennej, jest niezmiernie istotnym ogniwiem racjonalnej gospodarki. Błędy w zakresie planowania przestrzennego są często nieodwracalne, a straty społeczne, ekonomiczne i środowiskowe niewspółmierne do zakładanych efektów w procesie planowania [Owens, Cowell 2002].

Pojęciem węższym niż gospodarowanie przestrzenią jest *zarządzanie*, czyli organizowanie, wykorzystanie i kształtowanie przestrzeni w tej części, która poddaje się celowym, skoordynowanym i zaplanowanym działaniom i prowadzi do utrzymania zaplanowanego ładu przestrzennego. Należy jednak pamiętać, że proces zarządzania przestrzenią jest długotrwały, a na każdym etapie użytkowania mogą nastąpić nieodwracalne zmiany fizyczne przestrzeni. W efekcie weryfikacja przyjętych założeń po wielu latach bywa niemożliwa pod względem fizycznym lub nieracjonalna ze względu na nieefektywność ekonomiczną.

Zarządzanie obejmuje procesy kierowania, organizowania i współdecydowania, zwłaszcza w odniesieniu do zasobów wspólnych. Tę rolę przejmują najczęściej wyznaczone instytucje oraz lokalne samorządy. Współczesne, systemowe podejście do zarządzania pozwala spojrzeć na nie jak na zestaw wzajemnie powiązanych elementów funkcjonujących jako całość (nakłady, procesy, wyniki), który cechuje sprzężenie zwrotne z otoczeniem [Foryś, Nowak 2015]. Żaden system nie może funkcjonować w oderwaniu od innych systemów, są one współzależne, dlatego zarządzania przestrzenią nie można rozpatrywać nie uwzględniając wpływu otoczenia, w którym się ten proces odbywa, jak również nie można nie zauważać wpływu zarządzania na otoczenie. Niezmiernie istotnym elementem skutecznego i sprawnego zarządzania przestrzenią jest planowanie procesów, tak aby odbywały się w sposób uporządkowany i skoordynowany, prowadząc do osiągnięcia postawionego celu. Zarządzanie zasobami obejmuje więc działania, które mają spowodować, że zasoby będą funkcjonowały zgodnie z założonym celem, a ze względu na ich specyfikę cel ten powinien być długoterminowy oraz spójny z celami, jakie zamierza osiągnąć cała gospodarka i społeczeństwo danego kraju. W rozwiniętych gospodarkach nadrzędnym celem gospodarki przestrzennej jest utrzymanie ładu przestrzennego z zachowaniem zrównoważonego rozwoju, z jednoczesnym dążeniem do poprawy jakości życia człowieka [Borys 2004].

Obok wskazanych priorytetów równie istotnym problemem zarządzania przestrzenią jest zarządzanie wartością w wymiarze czysto ekonomicznym (użyteczność, rzadkość, zbywalność), ale również wartością użytkową zwią-

zaną z przydatnością przestrzeni do określonej funkcji. Funkcja ta najczęściej wynika z walorów naturalnych (ukształtowanie terenu, warunki gruntowo-wodne i klimatyczne, zasoby mineralne) i ekologicznych środowiska, ale także z działania człowieka (zabudowa, infrastruktura) czy dziedzictwa kulturowego. W gospodarce rynkowej wartość przestrzeni może być utożsamiana z jej ceną rynkową, gdy może stanowić przedmiot obrotu rynkowego (np. grunt pod zabudowę) lub z cennością. Ta ostatnia nie zawsze ma wymiar finansowy (np. cenność ekologiczna), jednak zajmuje szczególne miejsce w hierarchii wartości społecznych.

Gospodarowanie przestrzenią jest ściśle związane z gospodarowaniem nieruchomościami, które stanowią wyodrębnione części powierzchni ziemi (odrębna własność z urządzoną dla nieruchomości księgą wieczystą), wraz z naniesieniami i nasadzeniami oraz w szczególnych przypadkach odrębną własność części składowych tych nieruchomości. Wskazane przypadki dotyczą przede wszystkim odrębnej nieruchomości lokalowej z udziałem w częściach wspólnych nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego gruntu odrębnego od prawa własności naniesień.

Gospodarka nieruchomościami dotyczy zarówno zarządzania, obrotu jak też szacowania wartości nieruchomości będących we władaniu wszystkich podmiotów rynku nieruchomości, ale przede wszystkim gospodarowania nieruchomościami publicznymi, co wywołuje daleko idące skutki w zagospodarowaniu przestrzennym. Jakkolwiek racjonalna gospodarka nieruchomościami samorządu wymaga odpowiednio ukształtowanej gospodarki przestrzennej. Stąd jednoznaczne zasady nabywania, zbywania nieruchomości do zasobu publicznego, jak również zasady wywłaszczania, uwłaszczania oraz zwrotu nieruchomości wywołują wcześniej lub później określone skutki przestrzenne w wymiarze społecznym i ekonomicznym. Zmieniają wartość przestrzeni, ułatwiają lub uniemożliwiają lokalizację nowych obiektów, kreują nowe układy funkcjonalne. Z tego powodu istotnymi elementami gospodarki nieruchomościami są wycena nieruchomości, mechanizmy związane z obrotem nieruchomościami oraz zasady zarządzania zasobem nieruchomości. Planowanie korzystania z przestrzeni jako element zarządzania przestrzenią obejmuje więc pośrednio lub bezpośrednio wszystkie procesy odbywające się w obrębie nieruchomości.

2. Społeczno-ekonomiczny wymiar planowania przestrzennego

Racjonalna gospodarka przestrzenna powinna zakładać aktywne uczestnictwo społeczeństwa na każdym etapie zarządzania przestrzenią, w szczególności na etapie ustalania celów nadrzędnych i priorytetów w procesie kształtowania przestrzeni. To przede wszystkim społeczeństwo jest beneficjentem decyzji administracyjnych w omawianym obszarze, ustalania kierunków rozwoju obszarów oraz planowania przestrzennego. Błędy popełnione na tym etapie zarządzania przestrzenią rodzą długoterminowe i nieodwracalne skutki społeczne i ekonomiczne. Wywołują konflikty na skutek wprowadzenia zmian nieakceptowanych przez ludność, której bezpośrednio dotyczą. W procesie planowania nie da się pogodzić interesów wszystkich zainteresowanych, a jedynie optymalizować rozwiązania, tak aby jak najmniej dotkliwie były odebrane przez poszczególne grupy interesariuszy.

Gospodarka przestrzenna, uwzględniająca zasady zrównoważonego rozwoju, powinna jako priorytet zakładać maksymalizację powierzchni publicznej, ogólnodostępnej, z szerokim spektrum funkcji, kosztem indywidualnego wykorzystania przestrzeni. W praktyce jednak przeważają dążenia do umacniania własności indywidualnej poszczególnych jednostek. W efekcie powiększają się coraz bardziej niedostępne przestrzenie prywatne w miejscach przestrzeni publicznych, ogólnodostępnych. Omawianą tendencję można zauważyć w zmianie struktury własnościowej gruntów i szerzej nieruchomości na terenie gminy. Powszechnie jest dążenie jednostek do zawłaszczania jak największej przestrzeni na potrzeby własne, co przejawia się tendencją do wydzielania takich przestrzeni i ograniczania dostępu innym podmiotom (grodzenia się, odcinania od nieruchomości sąsiednich). Ze względu na budowanie więzi społecznych jest to zjawisko negatywne, które nie sprzyja budowaniu wzajemnych relacji, poczucia funkcjonowania w grupie, tworzeniu i realizacji wspólnych celów. Popularna w Polsce w ostatnich latach zabudowa, której wyróżnikiem są zamknięte osiedla, powoduje wyalienowanie się z przestrzeni określonych grup mieszkańców. Są to ci mieszkańcy, którzy stylem życia, sposobem funkcjonowania powinni być wzorcem postępowania dla innych, upośledzonych społecznie grup ludności. Powinni oni swoimi zachowaniami we wspólnej przestrzeni wspomagać kształtowanie się prawidłowych postaw społecznych. Niestety, wspomniane tendencje pogłębiają dysproporcje społeczne, a w dłuższej perspektywie wywołują również segregację natury ekonomicznej. Zapisy planów miejscowych mogą ograniczać wydzielanie zamkniętych

enklaw lub zapobiegając wspomnianym niekorzystnym zjawiskom, kreować nowe przestrzenie publiczne.

Przejawem segregacji ekonomicznej są również procesy gentryfikacyjne, uwzględniające dodatkowo zmiany przestrzenne i społeczne. Gentryfikacja to proces obejmujący inwazję ludzi z wyższych klas społecznych na obszary zajmowane przez mieszkańców z niższych klas społecznych [Foryś 2013]. Równoległe z wymianą klasową mieszkańców następuje fizyczna metamorfoza zabudowy w wyniku modernizacji lub wyburzeń i wprowadzania nowej zabudowy mieszkaniowej [Bourne 1993]. Przy okazji nowych inwestycji zamieniają się stosunki własnościowe, podnosi się przeciętny dochód gospodarstw domowych, a gospodarstwa o niższym statusie ekonomicznym są wypierane do dzielnic sąsiednich. Dodatkowo, następuje koncentracja przestrzenna osób o podobnych klasowo preferencjach konsumpcyjnych, a także ekonomiczne przewartościowanie zasobu nieruchomości grupa społeczna generuje popyt na inny typ usług, dotychczas niedostępnych [Clark 1995]. Nowa na gentryfikowanym terenie. Pojawienie się takich usług stwarza popyt na nowe powierzchnie usługowe i inną o wyższej jakości infrastrukturę towarzyszącą zabudowie mieszkaniowej, a to w konsekwencji wywołuje wzrost wartości nieruchomości o innych funkcjach. Ponieważ aktywność inwestorów na rynku mieszkaniowym nie ogranicza się jedynie do terenów zurbanizowanych, przeciwnie często wykraczała poza granice administracyjne miast, wywołuje poszerzanie się zasięgu aglomeracji miejskich, a tym samym na nowych terenach, w wielu płaszczyznach, nieodwracalne skutki. Gentryfikacja nie jest również procesem krótkotrwałym ani o ograniczonym znaczeniu i zasięgu (np. do jednej inwestycji). Dotyczy zarówno konkretnych dzielnic miejskich, jak również enklaw podmiejskich czy typowych terenów wiejskich. Jest efektem rozlewania się miast, które wywołały niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz zmiany preferencji mieszkaniowych indywidualnych inwestorów. Tym samym proces gentryfikacji jest również współzależny z rynkiem nieruchomości. Związek ten ma charakter sprzężenia zwrotnego: procesy gentryfikacyjne są przyczyną zmian na rynku nieruchomości, jakkolwiek rynek nieruchomości determinuje kierunki procesów gentryfikacyjnych. W tym kontekście rolą planowania przestrzennego jest zapobieganie niekorzystnym zjawiskom związanym z gentryfikacją. Należy również pamiętać, że procesy gentryfikacyjne często pojawiają się spontanicznie, a plany miejscowe mogą je wzmacniać (np. dopuszczenie zmiany funkcji niemieszkalnej na mieszkalną) lub ograniczać (ograniczenia dla zabudowy terenów niezabudowanych zwłaszcza w atrakcyjnych przyrodniczo i krajobrazowo lokalizacjach). Brak

analiz i danych dostępnych w mikroskali nie pozwala na szczegółową analizę ilościową procesów gentryfikacyjnych w Polsce. Można jednak zwrócić uwagę na zmiany majątkowe mieszkańców gentryfikowanych terenów przez pryzmat jakości zabudowy mieszkaniowej, ceny nieruchomości, marki samochodów lub innych dóbr wyższego rzędu, lokalizowanie się w tych rejonach sklepów z asortymentem z wyższej półki. Niedostatek danych ilościowych na poziomie osiedli czy jednostek planistycznych powoduje, że nowe funkcje dla tych przestrzeni ustala się na podstawie danych zagregowanych dla większych obszarów (np. miasta czy dzielnic), a tym samym prognozy skutków ustaleń planistycznych obarczone są większym błędem.

Kolejnym, równie ważnym procesem społeczno–ekonomicznym, będącym konsekwencją szeroko rozumianej polityki przestrzennej, w tym m.in. braku planów miejscowych, jest proces suburbanizacji w obrębie miast (rozlewanie się zabudowy miejskiej na tereny obrzeżne), jak również semiurbanizacja, czyli urbanizacja terenów wiejskich. Suburbanizacja, która polega na wyludnianiu się centrów miejskich na korzyść zaludniania i rozwoju stref podmiejskich, jest nieuniknioną fazą rozwojową miasta, którą właściwe planowanie przestrzenne może ograniczyć. Rozwój tych stref przebiega w kilku płaszczyznach, w tym m.in. dotyczy rozbudowy w strefach podmiejskich infrastruktury mieszkaniowo–usługowej, edukacyjnej, usługowej oraz sieci połączeń komunikacyjnych. Strefy podmiejskie stają się sypialniami miast, natomiast same miasta pozostają dla tych mieszkańców stref podmiejskich w dalszym ciągu ośrodkiem usługowym, handlowym, kulturalnym edukacyjnym oraz miejscem, w którym pracują. Problemem najistotniejszym w pierwszej fazie suburbanizacji jest brak niezbędnej infrastruktury miejskiej na terenach podmiejskich, co skutkuje codziennymi dojazdami mieszkańców do centrum miasta. Wiąże się to przede wszystkim z problemami komunikacyjnymi, niewystarczającą siecią środków publicznej komunikacji, a w efekcie dojazdami własnymi środkami komunikacji, czyli wzrostem natężenia ruchu kołowego w kierunku suburbiów. Czas, jaki należy poświęcić na dojazdy rośnie się wraz z wydłużaniem się promienia terenów podmiejskich i wzrostem intensywności zabudowy oraz zaludnienia tych terenów. W efekcie następuje dezurbanizacja (rozwój wszystkich wymaganych funkcji miejskich na terenach podmiejskich) oraz reurbanizacja, czyli powrót do centrów miast. Reurbanizację można zaobserwować wówczas, gdy wzrasta udział ludności w centrach miast w stosunku do ogólnej liczby ludności w mieście. W pierwszej fazie jest to wynikiem zahamowania ubytku ludności na skutek zmniejszającej się liczby osób wyprowadzających się poza centrum miasta, w drugiej fazie następuje

wzrost liczby ludności na skutek wzrostu liczby ludności osiadającej w centralnych dzielnicach miasta. Wspomniane procesy pozostawiają jednak trwałe zmiany w przestrzeni miejskiej i podmiejskiej (nadmierne rozlewanie się miast *urban sprawl*). W efekcie zmniejszania i zacierania się granic między ośrodkami miejskimi powstają aglomeracje miejskie. Ten proces określa się mianem metropolizacji. Współcześnie coraz częściej wspomina się również o procesach semiurbanizacji, czyli urbanizacji obszarów wiejskich [Domański 2006]. Ludność zamieszkująca obszary wiejskie pracuje w miastach, wzrost dochodów powoduje podniesienie się stopy życiowej wiejskich gospodarstw domowych i zmianę stylu życia. Na obszary wiejskie przenoszone są wzorce miejskie, rozwija się nowe budownictwo mieszkaniowe, rosną oczekiwania lokalnej ludności co do zakresu i jakości usług. Wieś staje się obszarem wielofunkcyjnym, przestaje mieć charakter typowo rolniczy. Zmiany tego typu określa się w literaturze wielofunkcyjnym rozwojem wsi [Domański 2006].

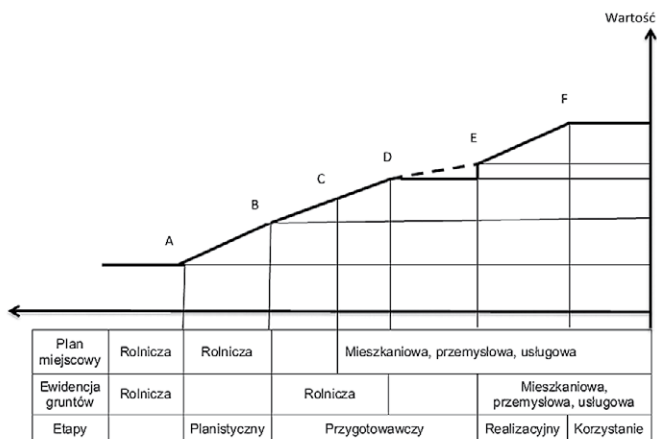
W ujęciu ekonomicznym suburbanizacja prowadzi do ukształtowania się nowego modelu wartości terenów miejskich. Klasyczna funkcja malejącej wraz z odległością od centrum renty z tytułu własności gruntu zostaje zniekształcona pojawieniem się na obrzeżach miast i w strefach podmiejskich nowych centrów usługowo-handlowych i mieszkalnych, charakteryzujących się wysokimi wartościami gruntów. W efekcie najwyższe ceny w centrum miast obniżają się wraz ze wzrostem odległości od centrum, aż do pierścienia podmiejskiego, gdzie ponownie rosną. Jednak ceny te nie osiągając poziomu z centrum miasta, są atrakcyjne dla inwestorów lokujących na tych terenach nowe obiekty i funkcje. Zmiana relacji między odległością od centrum miasta a skłonnością do płacenia za grunt prowadzi w efekcie do przeobrażeń funkcjonalno-przestrzennych miast i terenów podmiejskich.

W analizowanych procesach i odniesieniu ich do zrównoważonego rozwoju, najgroźniejsze są procesy niekontrolowane, żywiołowe, spontaniczne i nieplanowane. Rozproszona zabudowa, rozlewająca się w niekontrolowany sposób wokół miasta szerokim pasem, powoduje powiększenie obszarów zurbanizowanych kosztem otwartych terenów o walorach przyrodniczych. Dodatkowo niesie za sobą nieuzasadnione społecznie skutki ekonomiczne w postaci wysokich i często nieplanowanych nakładów na budowę infrastruktury komunalnej. Efektywne planowanie przestrzenne determinuje analiza tendencji demograficznych, rozwoju gospodarczego i wzrostu zatrudnienia. Z tym związana jest lokalizacja działalności komercyjnej, rozwój przemysłu i transportu (również publicznego), zaopatrzenie w wodę, odprowadzania ścieków, usuwanie odpadów, świadczenie usług edukacyjnych, opieki zdro-

wotnej, handel detaliczny, ochrona środowiska naturalnego oraz dziedzictwa kulturowego. W dobie suburbanizacji istotnym elementem planowania przestrzennego jest uwzględnienie wskazanych powiązań obszarów miejskich i wiejskich. Rozpoznanie potrzeb obszarów wiejskich i wzajemnych zależności gospodarczych i społecznych między nimi i obszarami miejskimi pozwala na zachowanie równomiernego rozwoju. Niekontrolowane rozprzestrzenianie się miast stanowi zagrożenie dla rozwoju i ciągłości miast ale również dla zachowania ładu przestrzennego. Jest także zagrożeniem dla zrównoważonego rozwoju regionu w czterech aspektach: gospodarka, społeczeństwo, środowisko oraz ład przestrzenny. Należy zauważyć, że omawiany proces jest złożony i wywołuje nieodwracalne zmiany w środowisku, zwłaszcza na terenach podmiejskich.

W procesie gospodarowania przestrzenią zbyt małą wagę przypisuje się szacowaniu skutków ekonomicznych zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza w kontekście wartościowania przestrzeni. Konsekwencje są wieloletnie i kosztochłonne. Wzrost wartości nieruchomości i ograniczenie do pięciu lat zbycia nieruchomości bez konieczności wnoszenia opłaty planistycznej wstrzymują beneficjentów tego wzrostu od dokonywania transakcji. W efekcie gmina często nie osiąga żadnych rekompensat finansowych z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w efekcie podjętych działań planistycznych, ponosząc jednocześnie wysokie koszty procesu planowania przestrzennego [Krajewska *et al.* 2014]. Zmiana zapisów w planach miejscowych na funkcje korzystniejsze niż dotychczasowe (ze względu na preferencje uczestników rynku) wywołuje najczęściej wzrost wartości nieruchomości, a niedoszacowanie wzrostu powoduje nieuzasadnione społecznie korzyści dla określonej grupy właścicieli nieruchomości. Należy zwrócić uwagę, że skutki decyzji planistycznych są przesunięte w czasie, siła i kierunek zmian wartości nieruchomości z tym związanych nie jest stała (ryc. 1).

Największe wzrosty wartości dotyczą przede wszystkim gruntów nieurbanizowanych przekształcanych na funkcje mieszkaniowe, usługowe czy produkcyjne, a wysokość wzrostu zależy od szczegółowości zapisów planu (im dokładniejszy opis tym łatwiej jest ten wpływ określić), jednoznaczności zapisów (wieloznaczne zapisy przeznaczenia zmniejszają prawdopodobieństwo przewidzenia przyszłej funkcji w planie) a także stanu lokalnego rynku nieruchomości (potencjału rozwojowego rynku). Skutki zmian planistycznych odczuwalne są też w przypadku nieruchomości sąsiednich. Należy jednak zwrócić uwagę, że zmiana miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie zawsze wywołuje wzrost wartości nieruchomości objętych



Ryc. 1. Zmiana wartości nieruchomości w procesie inwestycyjnym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Cymermann, Telega 2006, s. 12].

planem, a także nieruchomości sąsiednich. Relacja sąsiedztwa funkcji jest bardziej skomplikowana, a ujawnia się przede wszystkim w procesie szacowania wartości nieruchomości. Jest również zmienna w czasie i wynika ze zmieniających się wzorców kulturowych, wywołujących również zmiany preferencji użytkowników przestrzeni.

Obszarów powiązań gospodarki nieruchomościami z planowaniem przestrzennym jest wiele [Wächter 2013]. Zapisy w miejscowych planach regulują również zasady podziału i scalania nieruchomości lub samego scalania. Skutki w zakresie zmian wartości nieruchomości dotyczą przede wszystkim powierzchni nowo tworzonych działek lub zakazu dokonywania takiego podziału. Wymóg podziału na zbyt duże działki w stosunku do zgłaszanego przez rynek popytu może oznaczać dla właściciela wymierną utratę wartości zbyt dużych nieruchomości. Zakaz podziału na działki mniejsze uniemożliwia często odebranie renty gruntowej związanej z możliwością wykorzystania nieruchomości na cele budowlane. W przypadku większości funkcji wraz ze wzrostem powierzchni nieruchomości gruntowej maleje jej wartość jednostkowa (korelacja między ceną jednostkową a powierzchnią nieruchomości jest ujemna). Podobnie spadek wartości nieruchomości wywołuje wprowadzenie do planu funkcji publicznych, czy terenów otwartych. Jednak sąsiedztwo planowanych terenów publicznych o funkcji rekreacyjnej wywołuje wzrost wartości nieruchomości o funkcjach mieszkalnych. Brak szczegółowych ana-

liz w tym zakresie skutkuje nie tylko wadliwą oceną ekonomicznych skutków planowania przestrzennego i stwarzaniem barier rozwojowych w przekształceniach tkanki miejskiej. Konsekwencje dla rynku są istotne. Spada intensywność transakcji na lokalnym rynku (np. na skutek niekorzystnych zapisów w planie), ograniczone są działania deweloperskie, a w efekcie następuje zahamowanie rozwoju danej przestrzeni lub przenoszenie się inwestorów na tereny podmiejskie, co z kolei skutkuje rozproszeniem zabudowy i ekstensywnym wykorzystaniem przestrzeni. Jakkolwiek nieprzemysłane rezerwy terenów pod funkcje zakładające rozwój (nieskorelowane z tendencjami demograficznymi czy rozwojem gospodarczym) kosztem innych ważnych funkcji publicznych, wzmacniają niekorzystne zjawiska braku ładu krajobrazowego, powodują straty cennych przyrodniczo terenów w centrach miastach i ich otoczeniu.

Większość gmin w walce o inwestora (budowa potencjału gospodarczego), mieszkańca (wzmacnianie potencjału demograficznego) czy turystę (wykorzystanie walorów przyrodniczych i kulturowych) buduje przewagę konkurencyjną przez działania w obszarze gospodarki przestrzennej, dostosowując przestrzeń do krótkoterminowych celów. W efekcie tak rozumianej konkurencyjności terytorialnej podejmowane są procesy planistyczne zaspokajające oczekiwania wąskich grup interesariuszy, kosztem pozostałych grup społecznych.

Wnioski

Procesy społeczno–ekonomiczne mające miejsce na polskim rynku nieruchomości powinny być sprzężone z gospodarowaniem przestrzenią. Z jednej strony są wynikiem zmian zachodzących w przestrzeni, z drugiej zaś wymuszają przystosowanie przestrzeni do oczekiwań użytkowników. Efektywne gospodarowanie przestrzenią wymaga skoordynowanych działań i ustalenia granic samoregulacji przestrzeni, w której funkcjonuje społeczeństwo oraz zdefiniowania nakładów (nie tylko gospodarczych) niezbędnych na utrzymanie pożądanej jakości tej przestrzeni. Zakłócenie równowagi między samoregulacją przestrzeni a zbyt dużymi nakładami powoduje nadmierne obciążenie jednego z tych elementów. Zatem zachowanie właściwych relacji w tym zakresie powinno przyświecać planowaniu przestrzennemu. Na tym tle wydaje się nie do rozstrzygnięcia problem właściwej polityki przestrzennej: czy miejscowe plany kreują przestrzeń i jej funkcje, czy na odwrót przestrzeń i jej walory determinują zapisy w planach. Nie ulega jednak wątpliwości, że zapisy planów miejscowych skłaniają podmioty do określonych zachowań na

rynku, a tym samym kreują pośrednio lub bezpośrednio wartość nieruchomości. Plan miejscowy lub jego brak niejednokrotnie stanowią barierę rozwoju nie tylko rynku nieruchomości ale również rozwoju lokalnego. Efektywne planowanie, zwłaszcza pod kątem skutków ekonomicznych i społecznych, determinuje zasób informacji niezbędny do podejmowania właściwych decyzji planistycznych. Brak analiz w mikroskali np. na poziomie osiedli czy jednostek planistycznych powoduje, że miejscowe plany budowane są na podstawie danych zagregowanych dla większych obszarów (np. miasta czy dzielnic), a tym samym prognozy skutków ustaleń planistycznych obarczone większym błędem. Równie istotnym elementem jak prognozy jest analiza *ex post* efektów planowania przestrzennego. Mimo że decyzje w tym zakresie są możliwe do weryfikacji dopiero w perspektywie dziesięcioleci, to jednak błędy popełnione w przeszłości powinny być eksponowane i analizowane, a także przyjmowane jako wskazówki do ustalania właściwych kierunków zagospodarowania przestrzeni. Oczywiście nie wszystkie zmienne można zaprognozować z dużą precyzją w perspektywie kilkunastu czy kilkudziesięciu lat. Niezbędna jest jednak spójna koncepcja ładu przestrzennego większych obszarów niż granice administracyjne. Skutkiem zawężania obszarów analiz do granic administracyjnych miast jest brak ciągłości ładu przestrzennego, krajobrazowego a także niekontrolowane kierunki rozprzestrzeniania się procesów urbanizacyjnych.

Rozwój przestrzenny, w tym plany przestrzenne, przed ich przyjęciem i wdrożeniem powinny być poprzedzone oceną strategiczną wpływu na środowisko naturalne [Healey 2006], wzajemnego oddziaływania zapisów planu na sąsiadujące jednostki administracyjne (planistyczne), efektów ekonomicznych wykorzystania nieruchomości (nie tylko skutków finansowych w kontekście renty planistycznej), a przede wszystkim skutków społecznych proponowanych funkcji terenu.

Literatura

- Borys T., 2004, *Jakość życia jako integrujący rodzaj jakości*, [w:] *Jakość życia w perspektywie nauk humanistycznych, ekonomicznych i ekologii*. Katedra Zarządzania Jakością i Środowiskiem, AE we Wrocławiu, Jelenia Góra.
- Bourne L. S., 1993, *The Demise of Gentrification? A Commentary and Prospective View*. *Urban Geography*, t. 14, wyd. 1, s. 95–107.
- Clark E., 1995, *The Rent Gap Re-examined*. *Urban Studies*, t. 32 (1995), wyd. 4, s. 1489–1503.

- Cymerman R., 2012, *Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych, zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami*. Educaterra, Olsztyn.
- Cymerman R., Telega T., 2006, *Rola rzeczoznawcy majątkowego przy opłatach planistycznych i adiacenckich*. Rzeczoznawca majątkowy, nr 51/ (Real Estate Valuer), s. 11-13.
- Domański R., 2006, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Foryś I., 2013, *Gentrification one. The Example of Suburban Parts of The Szczecin Urban Agglomeration*. Real Estate Management and Valuation, t. 21, no. 3, s. 5–14.
- Foryś I., 2013a, *Suburbanizacja a zrównoważony rozwój na przykładzie wybranego rynku lokalnego*. Handel wewnętrzny, nr 6/ listopad–grudzień (A), t. 1, IBRKiK, s. 160–170.
- Foryś I., Nowak M., 2015, *Zarządzanie przestrzenią w gospodarowaniu nieruchomościami*. Wyd. Poltext, Warszawa.
- Griffin R. W., 2005, *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Healey P., 2006, *Urban Complexity and Spatial Strategies: towards a Relational Planning for Our Times*. Routledge, London, UK.
- Krajewska M., Źróbek S., Šubic Kovač M., 2014, *The Role of Spatial Planning in the Investment Process in Poland and Slovenia*. Real Estate Management and Valuation, t. 22, nr 2, s. 52–66.
- Milewski R. (red.), 2005, *Podstawy ekonomii*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Owens, S., Cowell R., 2002, *Land and Limits: Interpreting Sustainability in the Planning Process*. Routledge, London, UK.
- Popularna encyklopedia powszechna*, Oficyna Wydawnicza Fogra, Kraków 1994–1998.
- Wächter P., 2013, *The Impacts of Spatial Planning on Degrowth*. Sustainability, t. 5, s. 1067-1079.