

TOMASZ BAJEROWSKI
RYSZARD CYMERMAN

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ZARZĄDZANIE PRZESTRZENIĄ PLANISTYCZNĄ JAKO FORMA GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Abstract: The accession of Poland to the European Union will be connected with certain changes in our planning space, both at a local and central level. Changes taking place in local planning space, i.e. at the level of communes, will be observed and experienced by the society within the shortest period of time. Therefore it is very important to adhere to the planning principles, especially the provisions of local spatial management plans, determining the „spatial identity” of communes.

This task should be undertaken by specialists responsible for planning space management, which is an active form of spatial economy. Harmonious spatial development depends not only on the spatial planning system itself, but first of all on the implementation of plans and studies.

Moreover, in the present economic situation all spatial analyses should be evaluated from the perspective of free-market requirements. It seems necessary to establish the public profession of a spatial manager, indispensable for modern management of communal spatial resources, taking into account the above-mentioned market conditions.

Wprowadzenie

Zarządzanie rozwojem na każdym poziomie, zarówno lokalnym, jak i regionalnym nie może istnieć bez planowania. Jeśli odnosi się do przestrzeni, nie może istnieć bez planowania przestrzennego, które jest aplikacyjną formą gospodarki przestrzennej, jest wiedzą i sztuką inżynierską wynikającą z dorobku naukowego gospodarki przestrzennej. Polega na optymalnym programowaniu i planowaniu rozwoju przestrzennego.

Gospodarka przestrzenna w swej praktycznej części przejawia się w różnych formach.

Najbardziej znaną jest planowanie przestrzenne ale również gospodarka czy zarządzanie nieruchomościami. W nowych warunkach ekonomicznych, które oznaczają konieczność rynkowego podejścia do wszelkich analiz przestrzennych najmłodszą formą gospodarki przestrzennej staje się zarządzanie przestrzenią planistyczną.

Wchodzące obecnie w życie uregulowania prawne dotyczące planowania przestrzennego w dalszym ciągu ukierunkowują podstawowe opracowanie, jakim staje się studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na jej rozległy obszar, pozostawiając możliwość opracowania planów zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów, znacznie mniejszych powierzchniowo.

Zarządzanie przestrzenią będzie więc musiało obejmować wszelkie czynności, które pozwolą na racjonalne wdrażanie ustaleń studium, a przedmiotem zarządzania przestrzenią planistyczną muszą stać się także wszystkie niezbędne analizy i studia prowadzące m.in. do wniosków o konieczności opracowania szczegółowych, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla szczególnie istotnych obszarów gminy.

Gospodarka przestrzenna i jej formy

Historycznie rzecz ujmując pojęcie *gospodarka przestrzenna* pochodzi od niemieckiego terminu zaproponowanego przez Löscha – *Raumwirtschaft*. Isard wprowadził angielski odpowiednik – *space economy*, ale wkrótce okazało się, że nazwa ta nie ujmuje całości rozległego i wielodyscyplinowego pola zainteresowań tej dziedziny naukowej, wprowadzono nowe jej określenie – *regional science* (Domański 1998).

Z naukowego punktu widzenia gospodarka przestrzenna powinna być rozumiana jako całokształt zagadnień i problemów oraz idei, koncepcji i wizji dotyczących szeroko rozumianej gospodarczej sfery działalności ludzkiej, odniesiony do przestrzeni. Takie pojmowanie gospodarki przestrzennej jako dziedziny badań podkreśla jej interdyscyplinarny charakter.

Gospodarka przestrzenna jest również pojmowana jako działalność praktyczna, organizująca przestrzennie system gospodarczy lub jako przestrzenna organizacja tego systemu. W takim rozumieniu ujawnia swój dualizm wynikający z tego, że można ją również rozpatrywać

jako działalność, czyli gospodarowanie lub jako wynik tej działalności – czyli zagospodarowanie (Chojnicki 1999).

Złożoność i wspomniana wielodyscyplinarność gospodarki przestrzennej sprawiają, że charakterystyczne dla niej metody badawcze muszą radzić sobie ze zjawiskami i procesami o wysokim stopniu złożoności i skomplikowania. Generuje to różnorodność jej form zarówno w sferze teoretycznej, jak i praktycznej.

Gospodarka przestrzenna, jako nauka (dyscyplina naukowa), w najogólniejszym ujęciu, bada przestrzenne skutki, jakie wywołuje proces planowania rozwoju przestrzennego lub jego zaniechanie. Skutki tego procesu pojawiają się w efekcie wdrażania wytycznych i ustaleń opracowań planistycznych, jednak wdrażanie do procesu planowania nie należy do jego egzekucji, czyli zarządzania przestrzenią.

Można więc stwierdzić, że gospodarka przestrzenna przyjmuje dwie podstawowe formy – dziedziny naukowej i działalności praktycznej. W tym ostatnim rozumieniu też przejawia się w dwóch równorzędnych formach – planowania przestrzennego oraz zarządzania przestrzenią. Planowanie ma głównie charakter statyczny. Realizacja planu natomiast, to proces aktywny – proces zarządzania przestrzenią objętą ustaleniami tego planu, zarządzania rozumianego jako zespół przedsięwzięć, których celem jest optymalna realizacja (egzekucja) prawa miejscowego ustanowionego przez zapisy planów zagospodarowania przestrzennego. Obydwie formy gospodarki przestrzennej pojmowanej jako działalność praktyczna różnią się więc dynamiką.

Tradycyjnie system planowania przestrzennego pojmowany był jako układ hierarchiczny, obejmujący swym zasięgiem wielkie powierzchniowo obszary, zróżnicowane pod względem poziomu organizacji przestrzennej. Planowanie przestrzenne było i jest, w funkcjonowaniu gminy zadaniem niezmiernie ważnym ale równie ważne staje się umiejętne wykorzystywanie uregulowań zawartych w opracowaniach planistycznych, prowadzące do optymalnego rozwoju przestrzeni nimi objętej.

Praktyczny proces gospodarowania przestrzenią gminy nie może więc kończyć się na opracowaniu studium lub uchwaleniu planu. W praktyce pojawia się bowiem znacznie ważniejszy problem sprawnej i racjonalnej realizacji (wdrażania) opracowanych wytycznych planistycznych.

Opracowania planistyczne, takie jak studium uwarunkowań oraz plan zagospodarowania przestrzennego określają tożsamość przestrzenną objętego nimi obszaru – zarządzanie przestrzenne, jako proces ciągły, tożsamość tę powinno umacniać oraz chronić przed niekorzystnymi wpływami zewnętrznymi.

Zarządzanie przestrzenią jako forma gospodarki przestrzennej

Gospodarka przestrzenna pojmowana jako działalność praktyczna przyjmuje zatem różnorodne formy. Najbardziej znaną, i pierwszą w układzie hierarchicznym, formą praktycznej realizacji gospodarki przestrzennej jest planowanie przestrzenne na każdym poziomie szczegółowości – międzyregionalnym, regionalnym czy lokalnym. Kolejną formą powinno być właśnie zarządzanie przestrzenią, które staje się logicznie uzasadnioną, aktywną kontynuacją procesu planowania. Można więc powiedzieć, że zarządzanie jako forma aktywna, dynamiczna, jest rozciągnięta nie tylko w przestrzeni ale i w czasie. Żadna z nich nie może być jednak traktowana jako forma całkowicie odrębna i niezależna – obydwie pozostają we wzajemnych relacjach tworząc zamknięty układ sprzężenia zwrotnego, obydwie ułożone są na tym samym poziomie hierarchicznym, tworząc równorzędne, wzajemnie uzupełniające się formy gospodarki przestrzennej.

Zarządzanie przestrzenią planistyczną zawiera także różnorodne formy, w których może być realizowane. Naturalnym następstwem rzeczy stanowią one również kolejne formy gospodarki przestrzennej. Należą do nich np. *developing*, pośrednictwo i obrót nieruchomościami oraz zarządzanie nieruchomościami, które jest elementarną formą zarządzania przestrzenią planistyczną, a tym samym i gospodarki przestrzennej – nie da się chyba sensownie zarządzać częścią nieruchomości. Zarządzanie przestrzenią musi się odbywać w trzech przenikających się sferach – ekologicznej, ekonomicznej i kulturowej oraz prowadzić w efekcie do wskazania optymalnych sposobów osiągania pożądaných funkcji planistycznych wynikających m.in. z oszacowania kosztów i korzyści, jakich należałoby się spodziewać w wyniku przekształceń tych funkcji. Zadaniem zarządzania przestrzenią powinno być również określanie źródeł i sposobów pozyskiwania lub generowania, z potencjału ekonomicznego analizowanego obszaru, funduszy na przeprowadzanie wspomnianych przekształceń. Spośród wielu interpretacji pojęcia zarządzania w ogóle, zarządzanie przestrzenią powinno się odnosić przede wszystkim do koordynowania przedsięwzięć analitycznych, finansowych, technicznych i informacyjnych prowadzących do osiągnięcia założonych celów. Szczególna uwaga zarządzania przestrzenią powinna jednak skupiać się na przedsięwzięciach analitycznych, przygotowywaniu prognoz i programów przekształcania aktualnej (niedopasowanej do bieżących potrzeb) funkcji planistycznej, lub

sposobów użytkowania przestrzeni, w funkcję optymalną oraz na przeprowadzaniu symulacji zmian organizacji tej przestrzeni i wielowariantowym określaniu potencjalnych kosztów i korzyści wynikających z postulowanych transformacji. W takim ujęciu zarządzanie przestrzenią powinno polegać na prowadzeniu analiz umożliwiających m.in.:

- określenie stawki procentowej opłaty planistycznej odnoszącej się do różnorodnych funkcji planistycznych przestrzeni (przeprowadzenie analizy ekonomicznej rynku nieruchomości uzasadniającej wysokość tej stawki);
- określenie relacji wartości rynkowej przestrzeni między poszczególnymi funkcjami planistycznymi pojawiających się na obszarze obowiązywania planu zagospodarowania przestrzennego;
- ocenę i waloryzację przestrzeni „w obrębie” jednorodnych funkcji planistycznych (np. funkcja rolna może przyjmować w praktyce bardzo różnorodne formy użytkowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej);
- określenie relacji (zależności) wartości rynkowej przestrzeni „w obrębie” poszczególnych funkcji planistycznych wynikających ze zróżnicowania pola powierzchni nieruchomości, co stanowi podstawę naliczania opłaty adiacenckiej z tytułu podziału tych nieruchomości;
- określenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości (przeprowadzenie analizy ekonomicznej rynku nieruchomości uzasadniającej wysokość tej stawki);
- opracowanie planów, programów i projektów rekultywacji gruntów;
- wskazanie obszarów, na których dopuszczalne jest przeprowadzanie podziałów nieruchomości (określenie kryteriów i parametrów minimalnych wielkości powierzchni nowowydzielanych nieruchomości);
- formułowanie wniosków o konieczności wprowadzenia zmian w planach zagospodarowania przestrzennego wynikających z analizy optymalności wykorzystania przestrzeni, co dotyczy np. przedsięwzięć związanych z rewitalizacją obszarów konfliktowych, itp.

Podsumowanie

Należy stwierdzić, że pojawiła się pilna potrzeba powołania publicznego zawodu zarządcy przestrzenią, niezbędnego do nowoczesnego gospodarowania zasobami przestrzennymi gmin. Rozwój przestrzeni lokalnej i regionalnej wymaga nie tylko doskonalenia samego systemu planowania przestrzennego ale przede wszystkim procesu

wdrażania opracowanych planów i studiów. Istnieje nie mniej pilna potrzeba powołania, w strukturze organizacyjnej gmin, jednostek (referatów) zajmujących się nie tyle planowaniem przestrzennym, bo tym zajmują się specjaliści najemni, ile właśnie zarządzaniem przestrzenią.

Integracja europejska zmienia polską przestrzeń planistyczną poczynawszy od szczebla lokalnego, a na krajowym kończąc.

Rozwój lokalnej przestrzeni planistycznej będzie jednak tym, który stanie się obserwowalny bezpośrednio i najszybciej. Przestrzeń planistyczna gmin to przestrzeń naszego życia. Wszelkie zmiany w niej zachodzące odczuwamy natychmiast, dlatego tak ważne jest sprawne wprowadzanie w życie ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wytycznych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, zgodnie z ich tożsamością przestrzenną.

To właśnie powinno być zadaniem osób zajmujących się zarządzaniem przestrzenią planistyczną – aktywną formą gospodarki przestrzennej.

Literatura

- Chojnicki Z., 1999, *Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe. Poznań.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna: wielodyscyplinowa dziedzina badań*, [w:] *Profesor Ryszard Domański. Doctor Honoris Causa Akademii Ekonomicznej w Poznaniu*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, s. 37-43.