



Ewelina Szczech-Pietkiewicz

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kolegium Gospodarki Światowej
Instytut Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich
eszcze@sgh.waw.pl

WŁASNOŚĆ PRYWATNA VERSUS WŁASNOŚĆ PUBLICZNA W PRZESTRZENI MIEJSKIEJ

*To, co definiuje charakter miasta to jego przestrzeń publiczna, nie prywatna.
To, co definiuje wartość prywatnych zasobów przestrzeni, to nie one same w sobie,
ale związane z nimi zasoby publiczne. Wartość dobra publicznego oddziałuje
na wartość dobra prywatnego. Powinniśmy codziennie udowadniać,
że przestrzeń publiczna jest wartością miasta.*

J. Clos, Dyrektor Wykonawczy UN-Habitat (tłum. autorki)

Streszczenie: Własność prywatna i publiczna współistnieją w przestrzeni miejskiej, przy czym współistnienie to nie jest wolne od wyzwań. Są one wystrzane przez szczególne znaczenie, jakie dla rozwoju miejskiego mają przestrzenie publiczne, które są istotne dla tworzenia społeczności i budowania kapitału społecznego, ważne również ze względów ekonomicznych. W tym kontekście, w tekście wskazano na wyzwanie, jakim jest połączenie sfery publicznej i prywatnej w przestrzeni miasta, związane głównie z odmiennymi porządkami moralnymi, celami działalności, interesami i interesariuszami.

Słowa kluczowe: przestrzeń publiczna, interes publiczny, rozwój miejski.

Wprowadzenie

Artykuł ma na celu przedstawienie problemu własności publicznej w mieście, reprezentowanej przez przestrzeń publiczną, oraz wskazanie na korzyści, jakie jej istnienie przynosi rozwojowi miejskiemu. Korzyści te zostaną zaprezentowane głównie w kontekście ekonomicznym (lub wręcz finansowym), choć niewątpliwie spectrum konsekwencji istnienia przestrzeni publicznej dla życia społecznego, kulturalnego lub nawet politycznego jest szersze. W artykule stawiane są tezy, iż: a) przestrzeń publiczna (własność publiczna) jest niezbędnym

elementem rozwoju ekonomicznego miasta, a jej zawłaszczanie przez sektor prywatny niesie negatywne skutki w długim okresie; b) interes publiczny i interes prywatny stanowią dwa zupełnie różne, trudne lub niemożliwe do pogodzenia w kontekście miejskim porządku; c) podporządkowanie interesu publicznego w mieście porządkowi prywatnemu jest w długim okresie niekorzystne ekonomicznie, choć w krótkim okresie bywa korzystne finansowo.

Według definicji zawartej w Karcie Przestrzeni Publicznej: „Przestrzenie publiczne są kluczowymi elementami indywidualnego i społecznego dobrostanu, są miejscami wspólnego życia społeczności, wyrazem różnorodności ich wspólnego naturalnego i kulturowego bogactwa oraz fundamentem ich tożsamości” [UN-Habitat, 2012; 2014, s. 2]. Mając zatem na uwadze powyższe, gwoli uściślenia definicji, trzeba podkreślić, że przestrzeń publiczna w mieście to nie tylko powierzchnie rekreacyjne, ale także trasy komunikacyjne (stanowiące w dużo istotniejszym nawet stopniu o jakości życia mieszkańców), część przestrzeni mieszkalnej, otoczenia budynków publicznych i całe założenia urbanistyczne [Adam, 2014, s. 7].

Interesującym przykładem linearnej przestrzeni publicznej jest park High Line w Nowym Jorku, stworzony w miejscu opuszczonej linii kolejowej. Park jest obecnie powszechnie (choć nie egalitarnie) wykorzystywany przez mieszkańców metropolii i turystów. Przy jego tworzeniu istotne znaczenie miał publiczny, niekomercyjny charakter powstającego parku¹ i stworzenie wokół niego wspólnoty. Niemniej, High Line – jak większość przestrzeni publicznych począwszy od greckich agor – powieliła, czy wręcz uwypuklała relacje między mieszkańcami, władzą publiczną i innymi instytucjami. W tym sensie, High Line w dość jaskrawy sposób oddaje istotę tego problemu, gdyż z parku korzystają głównie osoby uprzywilejowane: zamożni mieszkańcy, turyści, przedstawiciele tzw. klasy kreatywnej. Wraz z utworzeniem High Line, okolica parku stała się atrakcyjna dla biznesu i „modna”, co spowodowało, że korzystanie z niej wiąże się z kosztowym stylem życia. Mimo iż miasto utworzyło przestrzeń publiczną, to na skutek wolnorynkowego podejścia do jej zagospodarowania, korzyści z parku odnosi głównie uprzywilejowana część społeczeństwa. Ważne jest zatem, aby nie tylko na etapie „dostarczenia”, ale także w czasie użytkowania przestrzeni, obserwować i zarządzać sposobem jej wykorzystania.

Zarówno High Line, jak i inne przykłady omawiane w literaturze wskazują, że przestrzeń publiczna jest obecnie amalgamatem miejskich parków, prywatnych obszarów chronionych i inwestycji biznesowych [Taylor, 2010; Zukin,

¹ Por. wystąpienie A. Burden na konferencji TED w Vancouver [Burden, 2014].

2010; Joassart-Maricelli i in., 2011; Shepard i Smithsimon, 2011]. Nastawienie biznesowe, niedające się pogodzić z interesem publicznym ze względu na diametralnie różne cele i metody, stanowi pewne zagrożenie dla realizacji celów sektora publicznego i zagwarantowania pełnej użyteczności z miasta dla jej głównych interesariuszy, tj. mieszkańców.

Znaczenie ekonomiczne przestrzeni publicznych w miastach jest w polskiej literaturze omówione nadal w niewielkim stopniu. Również w praktyce zarządzania miastami przeważa przekonanie, że sektor prywatny jest bardziej efektywny, stąd nawet w strategiach samorządów terytorialnych częste odwołania do metod charakterystycznych dla sektora prywatnego. Rachunek ekonomiczny w przypadku inwestycji publicznych sprowadza się często do analizy wskaźników finansowych, bez uwzględnienia długookresowych skutków inwestycji w dziedzinach innych polityk publicznych. Przykładem obrazującym to podejście jest dyskusja na temat inwestycji w ośrodki pływackie i rekreacyjne (tzw. aquaparki), których krytyka sprowadza się do konieczności utrzymywania ich z publicznych środków samorządów lokalnych, z pominięciem konsekwencji (koryzści) np. dla ochrony zdrowia, które również mają swoją wartość finansową.

1. Interes publiczny i interes prywatny – czy można je harmonijnie połączyć w mieście?

Różnice w celach i postrzeganiu interesu oraz interesariuszy przez dwa porządki – prywatny i publiczny – są pogłębiane przez rozbieżne zaplecze instytucjonalne i strategie partnerów. Harmonijną współpracę na poziomie operacyjnym komplikuje także duża liczba zainteresowanych stron i złożony proces decyzyjny.

Konflikt pomiędzy interesem prywatnym i publicznym został omówiony przez J. Jacobs [1992], teoretyczkę i aktywistkę rozwoju miejskiego. Jej zdaniem, te dwa porządki nie mogą być harmonijnie połączone, głównie ze względu na odwoływanie się do odmiennych wartości. Jacobs wyróżnia dwa „syndromy” (*syndromes*), czyli podstawowe i wykluczające się systemy etyczne – publiczny Opiekun (*Guardian*) i prywatny Handel (*Commerce*). Wartości przypisywane porządkowi publicznemu to: dyscyplina, lojalność, honor, szacunek dla tradycji, przywiązanie do hierarchii. Przeciwstawione są one wartościom charakterystycznym dla porządku prywatnego, tj.: konkurencji, innowacyjności, skłonności do konsensusu, skuteczności i efektywnemu wykorzystywaniu zasobów.

Na poziomie operacyjnym problemy z połączeniem interesów prywatnych i publicznych wynikają z próby zespolenia aktorów z dwóch odmiennych środowisk [Klijn i Teisman, 2002]. Proces podejmowania decyzji jest zatem podda-

ny wpływom zupełnie innych porządków, innym celom (generowanie zysku vs. użyteczność), a odpowiedzialność za nie jest podejmowana w stosunku do innych grup. Inwestycja realizowana w porządku prywatnym jest wdrażana w celu zagwarantowania zysku i komercjalizowania efektów inwestycji, podczas gdy inwestycje publiczne powinny być rozliczane z zakresu zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Nie dziwi więc fakt, że partnerzy pochodzący z wyróżnionych wyżej dwóch porządków przyjmują dwie skrajnie różne strategie działania.

Niepokój może budzić także podejście prezentowane przez część samorządów lokalnych w Polsce, zgodnie z którym partner prywatny ma większe doświadczenie i wiedzę na temat efektywnego zarządzania. Zarządzanie realizowane w sektorze i inwestycjach prywatnych jest z założenia zbyt często przyjmowane jako bardziej skuteczne, niż zarządzanie w sektorze publicznym. Pamiętając jednak o skrajnie różnych fundamentalnych elementach obu porządków (zysk vs. użyteczność publiczna, komercjalizacja vs. potrzeby publiczne i in.), nie sposób w pełni zgodzić się ze stwierdzeniem, że mechanizmy zarządzania inwestycjami prywatnymi powinny być powielane w przypadku inwestycji publicznych. Poważnym wyzwaniem jest także takie zorganizowanie współpracy między partnerami publicznym i prywatnym, aby fakt przekazania środków finansowych i podjęcia ryzyka przez sektor prywatny nie rzutował na jego dominującą pozycję. Zagrożeniem we współpracy sektora prywatnego i publicznego jest podatność (uległość) interesu publicznego. Sektor prywatny, dysponując środkami finansowymi i metodami zarządzania uważanymi za bardziej efektywne, ma w negocjacjach silniejszą pozycję, przez co cele publiczne mogą być modyfikowane lub wręcz eliminowane. W tworzeniu przestrzeni publicznych trudno jest zatem tak włączyć interes prywatny, aby nie dominował on nad publicznym, czy to ze względu na siłę ekonomiczną, czy mimowolne uznawanie know-how prywatnego za bardziej efektywne.

Wyzwania harmonijnego zgrania interesów publicznych i prywatnych w przestrzeni miejskiej może zobrazować przykład dużej inwestycji infrastrukturalnej, np. targów, wydarzenia sportowego lub obwodnicy. W interesie prywatnym leży komercjalizacja efektów takiej inwestycji, wzrost wartości nieruchomości, korzyści z nowej infrastruktury dla miasta w postaci np. sieci teleinformatycznej, transportowej lub nieruchomości komercyjnych. Z drugiej strony, celem sektora publicznego w przypadku tej samej inwestycji jest zaspokojenie potrzeb mieszkańców, takich jak: bezpieczeństwo, dostępność do mieszkań, środowisko naturalne, spójność społeczna. Zdominowanie tych potrzeb przez konieczność komercjalizacji efektów inwestycji zwykle przynosi napięcia społeczne.

2. Ekonomiczne korzyści przestrzeni publicznych

Przestrzeń publiczna jest nie tylko zjawiskiem społecznym i przestrzennym, ale także ekonomicznym. W dyskusji akademickiej podejmowano próby oszacowania wartości (a właściwie ceny) powierzchni otwartych [Bolitzer i Netusil, 2000; Irwin, 2002; Bullock, 2008; Cho i in., 2008; Bowman i in., 2009]. Analizy ekonometryczne [Wang i in., 2012] wskazują, że przestrzeń publiczna zachowuje się jak dobro normalne, tj. popyt na nią rośnie wraz ze wzrostem dochodu, a maleje wraz ze spadkiem cen (ziemi)².

Wpływ powierzchni publicznych na gospodarkę miasta obrazuje rys. 1. W zakresie gospodarki miasta wpływ ten uwidacznia się głównie w obniżonych kosztach ochrony zdrowia i zarządzania, poprzez wzrost atrakcyjności dla wykwalifikowanej kadry (klasa kreatywna) i przedsiębiorstw ją zatrudniających; we wzroście cen nieruchomości (w tym komercyjnych) i w lepszym wizerunku miasta, co przekłada się na koszty marketingu i *city branding*.



Rys. 1. Korzyści z przestrzeni publicznych

Źródło: World Bank [2015].

² Co ciekawe, autorzy wykazali również, że powierzchnie publiczne i ładna, umiarkowana pogoda są substytutami.

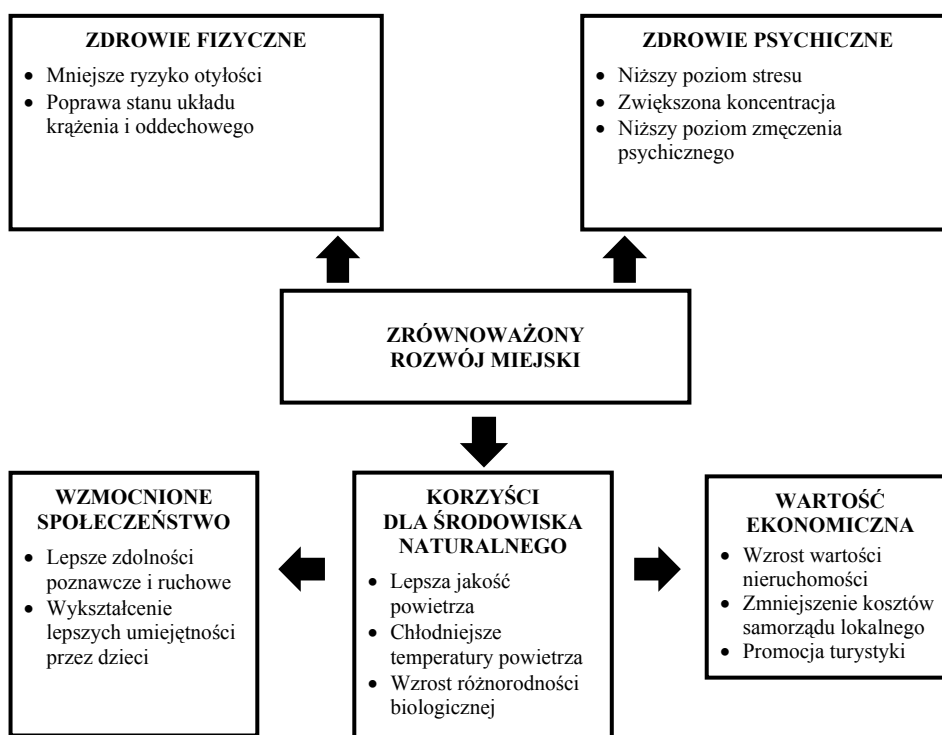
Bardziej szczegółowo dane ilościowe potwierdzają następujące konsekwencje dostępności przestrzeni publicznych w miastach:

1. Zwarta zabudowa w mieście jest do 47% mniej kosztowna niż tradycyjna. Oszczędności pochodzą głównie z mniejszych wydatków na infrastrukturę drogową, transport publiczny, dostawę mediów i usługi publiczne (np. infrastrukturę edukacyjną). Przykładowo: zużycie energii przez transport i komunikację w obszarze zamieszkałym przez mniej niż 25 osób/ha wynosi przeciętnie rocznie 55 000 MJ, podczas gdy w obszarze o czterokrotnie wyższej gęstości zaludnienia spada trzykrotnie [Future of Places, 2015a; 2015b].
2. Wzrost cen nieruchomości poprzez tworzenie udogodnień dla pieszych: badania przeprowadzone na rynku amerykańskim wykazały, że przyrost o 10 p.p. w indeksie Walk Score³ miasta skutkuje wzrostem cen nieruchomości komercyjnych o 5%-8%. Podobne badania wykonane na rynku w Berlinie wskazują na wzrost cen o 16% z powodu bliskości otwartych terenów rekreacyjnych. Ponadto, oszacowano [Smith, 2010], że odległość nieruchomości od parku o maksimum 600 m podnosi jej wartość o 1,9%-2,9%, zaś usytuowanie nieruchomości na obrzeżu parku miejskiego może przynieść sprzedającemu dodatkowe 19% przychodu [BOP Consulting, 2013].
3. Udostępnienie przestrzeni publicznych zmniejsza podatność mieszkańców na współczesne epidemie, takie jak otyłość, cukrzyca i astma. Analiza studium przypadku miasta San Diego pokazuje, że mieszkańcy dzielnic o niskiej wartości Walk Score są o 25 p.p. bardziej narażeni na ryzyko otyłości niż ich sąsiedzi z dzielnic o wysokim indeksie Walk Score.
4. Inwestycje w udogodnienia dla ruchu rowerowego i pieszego przekładają się bezpośrednio na oszczędności dla systemu ochrony zdrowia. W Stanach Zjednoczonych (brak danych dla Polski) przyjmuje się, że wzrost o 1 p.p. indeksu „rozlewania się miasta” (*urban sprawl*) podwyższa ryzyko otyłości o 0,5%, podczas gdy leczenie otyłości kosztuje budżet USA 147 mld USD rocznie [Future of Places, 2015a]. Depopulacja miast przybiera w Polsce różną skalę: od najatrakcyjniejszych miast (Warszawa, Kraków), w których liczba mieszkańców rośnie, do przypadków najbardziej jaskrawych, jak Bytom, którego populacja w latach 1995-2013 zmniejszyła się o 1/4. Zasadniczo suburbanizacja jest w Polsce zjawiskiem charakterystycznym dla ośrodków miejskich. Jednocześnie w Polsce szacuje się [Krzyżanowska-Świniarska,

³ Walk Score jest wskaźnikiem opracowywanym przez firmę o tej samej nazwie. Wartość wskaźnika jest obliczana na podstawie liczby dostępnych powierzchni wspólnych, takich jak: parki, szkoły, teatry i centra handlowe, na powierzchni 1/4 mili lub 1 mili kw. od dowolnego adresu w Stanach Zjednoczonych.

2005], że koszty leczenia osób z otyłością i chorobami współistniejącymi pochłania około 21% budżetu przeznaczanego na ochronę zdrowia – odpowiada to kwocie ponad 11 mld PLN rocznie. Problem pozwala także zobrazować fakt, że choroby przyczynowo związane z nadwagą i otyłością są powodem 25% hospitalizacji, w skali kraju odpowiada to ok. 1,5 mln przyjęć do szpitala rocznie [Jarosz i in., 2006].

5. Działania miasta w celu zmniejszenia natężenia ruchu samochodowego na rzecz transportu pieszego i rowerowego w Portland spowodowały, że mieszkańcy obecnie jeżdżą o 20% mniej niż inni mieszkańcy USA. Przekłada się to na 11 minut i blisko 6,5 km oszczędności dziennie (od 1996 r., kiedy zanotowano odpowiednio najwyższe wartości). To z kolei daje 3,5% dochodu więcej w regionie miasta Portland [Cortright, 2007]. Oszczędności te czynione są głównie poprzez przeznaczanie większej ilości czasu na pracę zarobkową, dla której kosztem alternatywnym jest stanie w korkach. Drugie najistotniejsze źródło oszczędności to mniejsze opóźnienia w transporcie i branżach zależnych od transportu.



Rys. 2. Korzyści z terenów rekreacyjnych w mieście

Źródło: BOP Consulting [2013, s. 21].

Podsumowanie

Własność publiczna w mieście, reprezentowana przez przestrzenie publiczne, spełnia wiele funkcji społecznych, kulturalnych, ale także ekonomicznych. Próbując połączyć interes publiczny i prywatny (często w formie partnerstwa publiczno-prywatnego), nie do przecenienia jest założenie, że miasto tworzone jest przez mieszkańców. Krótkookresowe korzyści przynoszone przez priorytetowe traktowanie interesu prywatnego, np. natychmiastowe wpływy do budżetu miasta, podział kosztów inwestycji i ryzyka z nim związanego, nie rekompensuje zatem długookresowych kosztów związanych z ochroną zdrowia, środowiska naturalnego, utratą wartości nieruchomości lub utratą atrakcyjności miasta w stosunku do przedsiębiorców i wykwalifikowanych pracowników.

Zapewnienie przestrzeni publicznych i dbałość o własność publiczną w mieście może być więc traktowana jako długookresowa inwestycja, której zwrot został oszacowany w przytoczonych badaniach i modelach.

Podsumowując, należy jeszcze podkreślić, że samo zapewnianie (podaż) przestrzeni nie jest tożsame z tworzeniem przestrzeni publicznych. Obszary i obiekty zaniedbane, przestrzenie bez elementów wspólnototwórczych, własność publiczna pełniąca funkcje charakterystyczne dla sektora prywatnego, są raczej czynnikami tworzącymi bariery w rozwoju miejskim i pogłębiającymi problemy charakterystyczne dla miast (obniżenie bezpieczeństwa, rozwarstwienie, wykluczenie społeczne i in.). Przykład parku High Line w Nowym Jorku pokazuje, że przestrzenie publiczne tworzone na podstawie neoliberalnego podejścia władz potęgują nierówności społeczne i majątkowe. Koncepcja „uprzywilejowania przestrzennego” [Kimmel i Ferber, 2003], czyli zawłaszczanie przestrzeni przez mieszkańców znajdujących się wyżej w społecznej hierarchicznej strukturze opartej na takich czynnikach, jak: płeć, rasa, klasa, pochodzenie etniczne, może być w praktyce obserwowana właśnie w parku High Line.

Literatura

- Adam R. (2014), *Public Space and the Problems of Practice*, ADAM Urbanism, University of Strathclyde, www.sustasis.net/Adam.docx (dostęp: 3.09.2015).
- Bolitzer B., Netusil N. (2000), *The Impact of Open Spaces on Property Values in Portland, Oregon*, „Journal of Environmental Management”, Vol. 59, No. 3.
- BOP Consulting (2013), *Green Spaces: The Benefits for London, Report prepared for the City of London Corporation*, July 2013, <http://www.cityoflondon.gov.uk/business/economic-research-and-information/research-publications/Documents/research-2013/Green-Spaces-The-Benefits-for-London.pdf> (dostęp: 13.06.2014).

- Bowman T., Thompson J., Colletti J. (2009), *Valuation of Open Space and Conservation Features in Residential Subdivisions*, „Journal of Environmental Management”, Vol. 90, No. 1.
- Bullock C. (2008), *Valuing Urban Green Space: Hypothetical Alternatives and the Status Quo*, „Journal of Environmental Planning and Management”, Vol. 51, No. 1.
- Burden A. (2014), *How Public Spaces Make Cities Work?*, https://www.ted.com/talks/amanda_burden_how_public_spaces_make_cities_work?language=en# (dostęp: 2.07.2015).
- Cho S., Poudyal N., Roberts R. (2008), *Spatial Analysis of the Amenity Value of Green Open Space*, „Ecological Economics”, Vol. 66, No. 2-3.
- Cortright J. (2007), *Portland's Green Dividend*, CEOs for Cities, blog.oregonlive.com/commuting/2009/09/pdxgreendividend.pdf (dostęp: 15.07.2015).
- Future of Places (2015a), *Economic benefits of public space investment*, <http://futureofplaces.com/economic-benefits-of-public-space-investment/> (dostęp: 4.09.2015).
- Future of Places (2015b), *Benefits of Public Space*, <http://futureofplaces.com/benefits-of-public-space/> (dostęp: 4.09.2015).
- Irwin E. (2002), *The Effect of Open Space on Residential Property Values*, „Land Economics”, Vol. 78, No. 4.
- Jacobs J. (1992), *Systems of Survival*, Random House, New York.
- Jarosz M., Respondek W., Rychlik E. (2006), *Konsekwencje zdrowotne i ekonomiczne nadwagi i otyłości oraz przewlekłych chorób niezakaźnych* [w:] M. Jarosz (red.), *Otyłość, żywienie, aktywność fizyczna, zdrowie Polaków, IŻŻ*, Warszawa.
- Joassart-Marcinelli P., Wolch J., Salim Z. (2011), *Building the Healthy City: The Role of Non-profits in Creating Active Urban Parks*, „Urban Geography” Vol. 32, No. 5.
- Kimmel M., Ferber A. (2003), *Privilege: A Reader*, Westview Press, Boulder, CO.
- Klijn E.-H., Teisman G.R. (2002), *Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases*, paper for the British Academy of Management Conference 2001, 9-11 September 2002, Middlesex University, London.
- Krzyżanowska-Świniarska B. (2005), *Otyłość prosta* [w:] A. Szczeklik (red.), *Choroby wewnętrzne*, Medycyna Praktyczna, Kraków, t. 1.
- Shepard B., Smithson G. (2011), *The Beach Beneath the Streets: Contesting New York's City's Public Spaces*, SUNY Press, New York.
- Smith D. (2010), *Valuing Housing and Green Spaces: Understanding Local Amenities, the Built Environment and House Prices in London*, Working Papers 42, GLA Economics, Greater London Authority.
- Taylor D.E. (2010), *Equity, Influence, and Access: Central Park's Role in Historical and Contemporary Urban Park Financing*, „Research in Social Problems and Public Policy”, Vol. 18.
- UN-Habitat (2014), *Global Program on Public Space*, <http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/Public%20Spaces,%20Nayoka%20Martinez-Backstrom.pdf> (dostęp: 9.09.2015).

UN-Habitat, Project for Public Spaces (2012), *Placemaking and the Future of Cities*.

Wang Ch., Thill J.-C., Meentemeyer R. (2012), *Estimating the Demand for Public Open Space: Evidence from North Carolina Municipalities*, „Papers in Regional Science”, Vol. 91, No. 1.

World Bank (2015), *Public spaces – not a “nice to have” but a basic need for cities*, <http://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia> (dostęp: 5.09.2015).

Zukin S. (2010), *Naked City: The Death and Life of Authentic Urban Places*, Oxford University Press, New York.

PUBLIC INTEREST VERSUS PRIVATE INTEREST IN THE URBAN SPACE

Summary: Private and public interests coexist in urban areas, yet this coexistence is not free of challenges. Potential problems are sharpened by the particular importance of public spaces to the urban development. The public spaces are essential to create communities and build social capital, but they also have economic significance. In this context, the paper points to the challenges of harmonious co-operation of public and private spheres in the city, mainly related to the different moral orders, as well as business objectives, interests and stakeholders.

Keywords: public space, public interest, urban development.