

Agnieszka Szczepańska

4. PROCESY DECYZYJNE W GOSPODARCE PRZESTRZENNEJ

4.1. Wprowadzenie

Głównym celem działalności człowieka jest zaspokajanie potrzeb. Wśród różnorodnych potrzeb są i te, które dotyczą życia w pewnym wycinku przestrzeni. Podejmując decyzje przestrzenne konsument kieruje się pewnymi kryteriami. Są to zarówno kryteria subiektywne, wynikające z osobowości konsumenta, przyzwyczajień, nawyków, oczekiwań, jak i kryteria narzucone przez otoczenie, np. moda, trendy. Przed konsumentem stoi więc konieczność dokonywania wyboru, w celu zaspokojenia potrzeb.

W teorii zachowania się konsumenta zakłada się racjonalność jego działania. Zachowanie racjonalne to wewnętrznie spójne, logiczne postępowanie zmierzające do maksymalizacji satysfakcji jednostki (Kamińska, Kubska-Maciejewicz, Laudańska-Trynka 2002). Teza o racjonalnym zachowaniu się konsumenta sprowadza się do trzech założeń: konsument przejawia pewne potrzeby i potrafi je określić, konsument jest w stanie dokonać wartościowania swych potrzeb, jednostka dokonuje wyboru w celu maksymalizacji własnej satysfakcji (zadowolenia, użyteczności).

Przestrzeń również można traktować jako dobro, o które rywalizuje kilku konsumentów. Im bardziej wartościowe jest to dobro, w analizowanym przypadku przestrzeń, tym więcej i większe konflikty wywołuje. Konflikty w głównej mierze są spowodowane ograniczonością dobra, jakim jest przestrzeń i nieograniczonością potrzeb konsumentów. Zestawienie potrzeb z ograniczonością dobra prowadzi do zjawiska rzadkości, czyli sytuacji w której dostępne zasoby nie są wystarczające do zaspokojenia potrzeb (Kamińska, Kubska-Maciejewicz, Laudańska-Trynka 2002).

4.2. Sytuacje konfliktowe w użytkowaniu ziemi

Konflikt w ujęciu prakseologicznym to sytuacja, gdy co najmniej dwóm podmiotom w pewnym miejscu i czasie ujawnione zostały i przeciwstawione

kolidujące ze sobą intencje, niezgodne cele, sprzeczne interesy itd. (Macek 1994). Konflikty są cechą rozwoju. Pobudzają one rozwój, są pewnym stanem równowagi nietrwałej, która dąży do równowagi trwałej. Pojawiają się w sytuacji, gdy dążymy do zaspokajania potrzeb (Staszewska-Sikorska 1996). W odniesieniu do przestrzeni, sytuacje konfliktowe są wynikiem większego popytu niż podaży na określone walory przestrzenne, a tym samym na przestrzeń cechującą się tymi walorami. Powoduje to bezwzględny lub względny niedobór przestrzeni (Kołodziejcki 1997). Wprowadzenie określonej formy zagospodarowania może być przyczyną powstania konfliktu, gdyż określone zmiany w systemie spowodowane jej wprowadzeniem, jedna strona postrzega jako korzystne dla siebie, inna zaś jako niekorzystne, a jednocześnie obie strony mają możliwość dokonania dalszych zmian w systemie poprzez własne zachowania. Złożoność konfliktu wzrasta, gdy występuje większa liczba stron (np. mieszkańcy, gmina, państwo), por. Macek 1994. Konflikt taki to konflikt interesów indywidualnych (każdego mieszkańca terenu) i interesów lokalnych (gminnych), regionalnych, oraz ogólnonarodowych (ogólnospołecznych).

Potencjalne sytuacje konfliktowe M. Kistowski (1995) dzieli na trzy grupy:

- pomiędzy podmiotami dążącymi do wykorzystania odmiennych potencjałów użytkowych występujących na tym samym obszarze lub w sąsiedztwie, gdy eksploatacja jednego potencjału może ograniczyć możliwość korzystania z innego,
- pomiędzy podmiotami dążącymi do wykorzystania potencjałów użytkowych a podmiotami świadomymi ograniczeń środowiskowych wykorzystania tych potencjałów,
- pomiędzy podmiotami dążącymi do wykorzystania potencjałów użytkowych a podmiotami świadomymi zagrożeń dla równowagi krajobrazu wynikających z wykorzystania tych potencjałów.

W przypadku przestrzeni potencjałem użytkowym są jej cechy warunkujące możliwość rozwoju określonych funkcji, a podmiotami są użytkownicy przestrzeni, zarówno obecni, jak i potencjalni.

Za J. Regulskim (1985) można wyróżnić inne typy konfliktów:

- konflikt w czasie – powstaje zawsze wtedy, gdy zaspokojenie bieżących potrzeb społeczeństwa rozważamy w stosunku do zaspokojenia potrzeb przyszłych,
- konflikt między dwoma celami dwu działów gospodarki – powstaje wówczas, gdy ten sam teren może być wykorzystany na różne ważne funkcje gospodarcze,
- konflikt między celami różnych szczebli podmiotów polityki przestrzennej.

J. Regulski (1986) uważa, że źródłem najczęściej występujących sytuacji konfliktowych są czynniki wmontowane w proces współczesnego rozwoju. Do czynników tych zalicza:

- zróżnicowane przestrzennie środowiska geograficznego, których walory i zasoby stwarzają bardzo różnorodne warunki, często sprzeczne z wymogami wielu funkcji, oraz ograniczone możliwości lokalizacji tych funkcji,
- stały wzrost złożoności struktur przestrzennych powodujący coraz większe trudności w uzyskaniu lokalizacji zgodnych z walorami przestrzeni mimo stałego popytu społecznego na te lokalizacje,
- naturalne sprzeczności występujące w procesie gospodarowania między podmiotami reprezentującymi racjonalność ogólnospołeczną a podmiotami reprezentującymi różne, niespójne racjonalności cząstkowe.

W przypadku działań dotyczących przestrzeni, za każdym razem, głównym czynnikiem powstawania sytuacji konfliktowych jest jej ograniczoność. Ograniczoność przestrzeni jest podłożem konkurencji pomiędzy różnymi podmiotami gospodarczymi – konsumentami przestrzeni dążącymi do zdobycia jak największej powierzchni terenu dla swoich potrzeb. Możliwość pełnienia przez wybrany obszar dwóch lub więcej funkcji i związana z tym konkurencja pomiędzy konsumentami jest źródłem konfliktu (Bański 1998). Ma on miejsce w przypadku zachwiania równowagi systemu tj. nadmiernej rozbudowy jednej z funkcji oddziałującej zazwyczaj negatywnie na środowisko przyrodnicze i inne funkcje. Rozwój jednej funkcji ogranicza, bądź uniemożliwia należyte wykonanie innych funkcji. I tak dla przykładu, obszary konfliktowe na terenach wiejskich powstają na styku rolnictwo–przemysł, rolnictwo–transport, rolnictwo–mieszkalnictwo, rolnictwo–turystyka i rekreacja, na obszarach miejskich mieszkalnictwo–przemysł, mieszkalnictwo–komunikacja itp. Pojęcie tak rozumianego konfliktu kojarzy się z przestrzenią geograficzną. Możemy w tym wypadku mówić o obszarach konfliktowych, bądź obszarach depresyjnych. Jako konfliktowy traktowany jest obszar bezpośrednich, bądź pośrednich oddziaływań danej funkcji na funkcje pozostałe, przy czym przynajmniej jedna z nich posiada konfliktogeny charakter utrudniający prowadzenie innych działalności (Bański 1998).

Konflikty przestrzenne rozumiane są jako kolizja, sprzeczność, niezgodność w zaspokajaniu potrzeb, jednocześnie pobudzanych i hamowanych (*Ekologiczne uwarunkowania...* 1990). Konflikty w przestrzeni mogą być rozpatrywane przynajmniej w trzech płaszczyznach, czy też w trzech punktach odniesienia: konflikty występujące przy powstawaniu (także tworzeniu) nowych funkcji, konflikty występujące (czy wywołane) przy korzystaniu z poszczególnych funkcji, konflikty wywołane zmieniającymi się potrzebami człowieka i wzajemną ekspansją poszczególnych funkcji.

Powstanie tych funkcji zależy od wielu uwarunkowań, które można podzielić na dwie podstawowe grupy: uwarunkowania typu naturalnego i uwarunkowania typu antropogenicznego. Te dwie grupy uwarunkowań są same w sobie źródłem konfliktu między przyrodą a człowiekiem. Konflikty wywołane zmieniającymi się potrzebami człowieka i ekspansją wzajemną funkcji dotyczą sytuacji, gdy cała powierzchnia ziemi jest wykorzystywana i jakakolwiek potrzeba zwiększenia jednej z funkcji może się odbyć tylko kosztem innej. Wynika to z faktu ograniczoności przestrzeni.

Podstawowym czynnikiem ograniczającym powstawanie sytuacji konfliktowych, bowiem ich całkowite wyeliminowanie jest niemożliwe, może być wyłącznie właściwa polityka przestrzenna. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne powinno być systemem, który pomaga w zarządzaniu sytuacjami konfliktowymi (Markowski 1999). Musi jednak spełniać określone warunki, powinno być dynamiczne i traktowane jako stały proces negocjacyjny i decyzyjny. Tym samym powinno stanowić podstawowy instrument władzy, koordynujący i kontrolujący całość procesów przestrzennych na danym obszarze.

4.3. Sytuacje decyzyjne w gospodarce przestrzennej

Zjawisko ograniczonej podaży przestrzeni sprawia, że konsumenci są ciągle zmuszani do dokonywania wyborów i do ich optymalizacji (Kamińska, Kubska-Maciejewicz, Laudańska-Trynka 2002). Wielowymiarowość problemów dotyczących podejmowania decyzji w gospodarce przestrzennej przybiera zwykle postać wielorakich celów. W praktyce na ogół nie osiąga się celów w stopniu pożądanym. Często do osiągnięcia wyższego stopnia realizacji jednego celu trzeba godzić się z obniżeniem stopnia wykonania innego celu. Cele bywają konfliktowe, a podejmowanie decyzji polega na znajdowaniu kompromisu pomiędzy nimi (Domański 1993).

Termin podejmowanie decyzji oznacza wybór pewnego elementu $u \in U$, przy czym U jest zbiorem decyzji dopuszczalnych. Wybór ten, dokonywany z punktu widzenia określonych celów, ma zawsze pewną motywację. Mówiąc o podjęciu decyzji zakładamy zawsze istnienie pewnego celu (celów). Wybór dowolnego $u \in U$, tj. podjęcie decyzji, nie pozwala jednocześnie określić wyniku. Tak jest wtedy, gdy wynik zależy nie tylko od naszych działań. Można to zapisać w postaci funkcji dwóch zmiennych $F(u, v)$, przy czym $v \in V$. Parametr v charakteryzuje występującą nieokreśloność, np. brak niezbędnej informacji, zakłócenia losowe (Moisiejew 1983).

Gospodarka przestrzenna wymaga podejmowania różnych decyzji, niektóre z nich są podejmowane na etapie tworzenia opracowań planistycznych. Przypisanie funkcji danemu fragmentowi przestrzeni następuje w wyniku realizacji procesu decyzyjnego. Podejmowanie decyzji jest nie tyle jednor-

zowym aktem wyboru, ile procesem, który polega na zbieraniu i przetwarzaniu informacji o przyszłym działaniu (*Decyzje...* 1979).

Wszelkie kierowanie, w tym kierowanie rozwojem przestrzeni, jest zarówno decydowaniem jak i informowaniem, czyli procesem informacyjno-decyzyjnym. Za szczególną istotę kierowania należy uznać według P. Sienkiewicza (1988) rozwiązywanie problemów:

- informacyjnych (orientacyjnych, poznawczych) powstających w trakcie czynności, których celem jest zdobycie informacji o obiektach kierowania, otoczeniu systemu działania i samym systemie kierowania,
- decyzyjnych, powstających w trakcie podejmowania decyzji, czyli dokonywania świadomych wyborów i rozwiązywania szczegółowych zadań z racjonalizacją organizacji działań,
- wykonawczych (realizacyjnych) powstających w trakcie realizacji powziętych decyzji i związanych z zapewnieniem ich wykonania zgodnie z wolą podmiotu i wymaganiami zawartymi w decyzjach nadrzędnych (szczebla nadrzędnego, centrum).

Adaptując proces decyzyjny przedstawiony przez P. Sienkiewicza (1988), w odniesieniu do gospodarki przestrzennej, sytuacja decyzyjna powstaje wówczas, gdy spełnione są następujące warunki:

- istnieje podmiot decyzji \Rightarrow planista, zarządca przestrzeni, decydent,
- można określić wynik pożądaný przez podmiot \Rightarrow optymalne zagospodarowanie przestrzeni, przekładające się na ład przestrzenny,
- istnieją co najmniej dwa różne sposoby działania prowadzące do uzyskania wyniku \Rightarrow różne funkcje na tym samym obszarze, różne formy zagospodarowania przestrzeni,
 - zachodzi wątpliwość co do wyboru sposobu działania \Rightarrow którą funkcję, jaką formę zagospodarowania przestrzeni wybrać,
 - istnieje kontekst, czyli określone okoliczności i ograniczenia, na które decydent nie ma pełnego wpływu \Rightarrow np. cechy obszaru, kontekst polityczny, administracyjny, itp.

Optymalizacja jest metodą wyboru najlepszej decyzji w określonych warunkach. Jest to działalność, której celem jest uzyskanie najlepszego rezultatu w danych warunkach i przy określonym kryterium oceny. Formułowanie i realizacja polityki przestrzennej, będącej wyrazem gospodarki przestrzennej, powinny być oparte na ograniczaniu konfliktów przestrzennych. Stąd kluczowe znaczenie w polityce przestrzennej ma osiągnięcie ładu przestrzennego, jako pożądanego efektu gospodarki przestrzennej.

4.4. Idea przestrzennej samoorganizacji

Decyzje przestrzenne zmieniają strukturę przestrzenną. Strukturę tą można traktować jako system, systemy zaś mają tę właściwość, że zmiana

jednego ich elementu pociąga za sobą zmiany we wszystkich pozostałych (Regulski 1985). Utrwalona postać pojedynczego układu lokalizacji, czy też oddziaływań przestrzennych obserwowana w danej chwili jest wynikiem procesu, którego podstawowe cechy są izomorficzne w stosunku do innego procesu, wytwarzającego jakikolwiek układ lokalizacyjny lub układ oddziaływań przestrzennych (Pred, Kibel 1977).

Proces zmian użytkowania ziemi to proces nieciągły. Fluktuacje zmian użytkowania ziemi występują w powiązaniu ze zmianami gospodarczymi i społeczno-politycznymi w kraju. Idea przestrzennej samoorganizacji przedstawia sposób, w jaki złożone systemy przechodzą od jednej struktury do innej, od jednego porządku do innego. Rozważa systemy, które: 1) są otwarte na przepływy dóbr, osób, i informacji, 2) znajdują się w stanie odległym od równowagi, 3) odznaczają się występowaniem nieliniowości. Udowodniono, że gdy warunki te są spełnione, systemy mogą, a nawet muszą dokonywać takiej ewolucji (Domański 1995). W przestrzeni mamy do czynienia ze strukturą hierarchiczną różnych łańdów: ekologicznego, społecznego, gospodarczego, politycznego. Ogólnie biorąc, łańd można uznać za synonim równowagi i (lub) uporządkowania pewnego systemu, w którym jedna jego własność (cecha) zostaje uznana za wiodącą, a cechy inne są tak zorganizowane i uporządkowane, że przyczyniają się do możliwie najpełniejszego zrealizowania własności wiodącej (Kolipiński 1980). Według I. Prigogina (za Domańskim 1977, 1884, 1990) sposób przejścia od jednej struktury do innej jest następujący: w okresie stabilności system podlega naglej perturbacji. Odpowiedzią na perturbacje są wzmożone fluktuacje, po przekroczeniu pewnego gradientu fluktuacje ulegają wzmocnieniu i powodują powstanie ruchów makroskopowych, a te ostatnie prowadzą do pojawienia się nowego porządku – struktury, który jest podtrzymywany przez wymianę energii i materii z otoczeniem. Jeśli fluktuacje nie osiągną granicznej wartości gradientu, podlegają tłumieniu i zanikają.

Początek przekształceń przestrzeni mogą dać zmiany ekonomiczne, społeczne, polityczne, organizacyjne. Początkiem takich przekształceń może więc też być decyzja o określonym kierunku zagospodarowania przestrzeni. Przekształcenie przestrzennej organizacji, lub inaczej reorganizacja, dokonuje się wskutek zmian relacji gospodarczych i przestrzennych pod wpływem impulsów o bardzo dużej sile. Na dynamiczną organizację przestrzeni można więc spojrzeć, jak na reakcję systemu społeczno-gospodarczego na impulsy uruchamiane przez decyzje podejmowane na różnych szczeblach zarządzania (Domański 1987). Można przyjąć, że siła tego impulsu zależy od „potencjału” charakteryzującego wprowadzoną formę zagospodarowania przestrzennego. Na przykład wprowadzenie terenów przemysłowych, jako formy zagospodarowania przestrzeni, ma nieporównywalnie większy potencjał (znacznie silniejsze perturbacje) w porównaniu z przeznaczeniem terenów pod zalesienia (charakteryzujące się niskim potencjałem).

Zmiany są szczególnie intensywne w okresie wprowadzania nowych rozwiązań. Po tym okresie region wchodzi w nową fazę ustabilizowanego rozwoju. Impulsy zapoczątkowane w jednym miejscu mają wpływ na sąsiedztwo. Zmiana funkcji obszaru wpływa zarówno na bliższe, jak i dalsze sąsiedztwo (np. zmiana na tereny rekreacyjne – okoliczne tereny osiedlowe mogą stać się bazą noclegową turystyki; wprowadzenie określonej formy ochrony przyrody – mieszkalnictwo dla obsługi wprowadzonej formy ochrony przyrody, zaplecze w postaci stacji naukowo-badawczych niezbędnych do prowadzenia badań naukowych, itp.) – por. Cymerman, Szczepańska 1997. Relacje wzajemnego oddziaływania w przestrzeni będą się zmieniać pod wpływem kierunku, odległości, nasilenia i czasu. Wprowadzona forma zagospodarowania powoduje, że pojawia się nowy porządek, nowa struktura przestrzeni. Perturbacje przekraczają wielkość progową uruchamiają adaptację samoorganizującą, obszar przystosowuje się do nowych warunków. Skutkiem przestrzennym są zmiany układu działalności, bez zmiany układu obiektów (zmiana funkcji bez zmiany miejsca). Fluktuacje mogą być tu rozumiane jako zmiana relacji wzajemnego oddziaływania w przestrzeni między systemami, z których jednym jest nowa forma zagospodarowania, a drugi stanowi otoczenie obszaru, na którym została ona wprowadzona. Nowy ład musi być odpowiednio dopasowany do ładu niezbędnego dla funkcjonowania przestrzeni. Występujący tu rodzaj ładu to ład w warunkach dynamiki (następujących zmian). Na występujący ład diachroniczny można spojrzeć w aspekcie ładu przestrzennego, czyli spojrzeć od strony kształtu systemów przestrzennych i ich struktur. Zasada ładu przez fluktuację pomaga w tworzeniu nowych dynamicznych stanów. Dzieje się to przez samoorganizację nowych struktur, nowych postaci organizacji przestrzeni.

Efektywność zjawisk jest podnoszona poprzez zmianę i unowocześnianie struktury (Domański 1995). W tym przypadku strukturą podlegającą zmianie jest struktura użytkowania ziemi. Przekształcona struktura nabywa zdolności do wykonywania nowych funkcji, dzięki którym staje się bardziej dynamiczna, lepiej wykorzystuje zasoby lokalne i silniej przyciąga zasoby zewnętrzne, a przez to polepsza warunki życia mieszkańców wraz z warunkami środowiskowymi.

4.5. Optymalizacja zagospodarowania przestrzennego

Optymalizacja jest to postępowanie, polegające na wyborze elementu z danego zbioru w oparciu o relacje, ustalające pewien porządek w tym zbiorze (Findeisen, Szymanowski, Wierzbicki 1977). Elementami zbioru są rozwiązania konkretnych problemów, w tym przypadku różne warianty zagospodarowania przestrzennego. Zbiór rozwiązań jest ograniczony przez różnorodne warunki uboczne, jak np. ochrona dóbr przyrody, ochrona dóbr kultury.

Przeważnie każdy rodzaj procesu lub projektu może powodować zmiany w otaczającej przestrzeni. Niektóre procesy i projekty mają założony efekt, podczas gdy inne mogą powodować zmiany lub mieć wtórne działanie (Bowers Mariott 1997). Dochodzenie do consensusu w zagospodarowaniu przestrzennym następuje w trzech etapach (Fresco, Stroosnijder, Bouma, Von Keulen 1994):

- identyfikacja stopnia, w którym obiektywne funkcje zaproponowane w procesie planowania użytkowania ziemi przez różnych ekspertów pokrywają się i przeciwstawiają się sobie lub mogą być przyczyną konfliktu,
- optymalizacja wykorzystania ziemi na podstawie różnych, obiektywnych funkcji zaproponowanych przez różnych ekspertów i analiza zasięgu, która z zaproponowanych optymalizacji pełni funkcję przewodnią na podobnym modelu użytkowania terenu,
- rozwój i aplikowanie interaktywnych metod do maksymalizowania zasięgu consensusu w modelu użytkowania ziemi.

Następstwo decyzji w określaniu najlepszego zagospodarowania przestrzeni przedstawia się następująco:

identyfikacja celów do realizacji \Rightarrow identyfikacja możliwych rozwiązań \Rightarrow wybór tych rozwiązań, które umożliwią wykonanie celów.

Poprawianie struktury przestrzennej odbywa się poprzez przestrzenne przesunięcia działalności, przybliżające systemy do stanu optymalnego (Domański 1987). Przesunięcia optymalizujące dokonuje się przez:

- lokalizację działalności w miejscach, których rozwój poprawia stan systemów,
- zmiany podziału przestrzeni między różne rodzaje działalności (zmiany struktury użytkowania, zmiany regionalizacji),
- wzrost skali i intensywności działalności w miejscach, których rozwój poprawia stan systemów,
- zmiany przestrzennego układu powiązań i oddziaływań wewnętrznych regionalnych i międzyregionalnych (a także lokalnych),
- międzyregionalną redystrybucję zasobów (czynników rozwoju).

Na przesunięcia te można spojrzeć od strony procesu decyzyjnego. Nie dokonują się one bowiem inaczej niż przez wykonywanie decyzji. Decyzje są

optymalne, jeśli przy założonym zbliżeniu jakości życia w przestrzeni, do poziomu społecznie pożądanego, zapewniają maksymalną efektywność ekonomiczną działalności, redukują konflikty przestrzenne, prowadzą do rozwoju.

4.6. Podsumowanie

Niemożliwością jest precyzyjne określenie optymalnego sposobu zagospodarowania przestrzeni, co wynika z niemożności wyboru rozwiązań absolutnie optymalnych w jakiegokolwiek sytuacji – nie wyłączając procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wpływa na to zmienność otoczenia, zmienność potrzeb społecznych, nieznajomość pełnych, przyszłościowych skutków form zagospodarowania przestrzeni. Każdorazowo jest to próba zbliżenia się do osiągnięcia ładu przestrzennego, czyli minimalizacji konfliktów przestrzennych.

Abstract

Decision-Making Processes in Spatial Management

Human activity is primarily oriented towards needs satisfaction. The catalogue of various needs accounts for those that relate to life in a given segment of space. Therefore, space may be viewed as a commodity that is an object of competition among several consumers. The higher the value of that commodity, i.e. space in the analyzed case, the greater the resulting conflict. Most conflicts are stirred by the limitedness of space and the unlimitedness of consumer needs. The limitedness of space is the prime motive for the competition between business entities – consumers of space who strive to gain control over the largest stretch territory for their individual needs.

The main factor limiting the emergence of conflict situations is an appropriate space policy which involves the development of planning studies. Functions are attributed to a given fragment of space through the enforcement of the decision-making process. The main goal of spatial policies, which embody the principles of spatial management, should be to limit spatial conflict. For this reason, the achievement of spatial order is of key significance in spatial policy.

The optimal method of spatial management cannot be accurately determined as absolutely optimal solutions cannot be chosen in any situation, including the planning process and spatial management. The above is affected by environmental variability, changing social needs and the inability to fully predict the future consequences of spatial management solutions. Every such measure is merely an attempt to reach spatial order and minimize spatial conflict.